

**Arbeidsnotat nr. 68/00**

**Næringsutvikling, stedsutvikling  
og omstilling**

**av**

**Stig-Erik Jakobsen, Sturla Alvheim,  
Jens Christian Hansen og Olav Kvitastein**

Underveisrapport fra en evaluering av den statlige støttede omstillingsinnsatsen  
i Bremanger, Vaksdal, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal

SNF-prosjekt nr. 4195:  
Evaluering av omstillingsprogrammene i Glåmdalsregionen,  
Dalane (med Sokndal), Bremanger, Vaksdal og Odda

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet

STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING  
BERGEN, DESEMBER 2000  
ISSN 0803-4028

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale  
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.  
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale  
og i strid med åndsverkloven er straffbart  
og kan medføre erstatningsansvar.



## FORORD

Denne underveisrapporten inngår i en evaluering som SNF utfører av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Bremanger, Vaksdal, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal. *Formålet med underveisrapporten er å etablere en bakgrunnsforståelse for selve evalueringen som presenteres i prosjektets hovedrapport.*

I underveisrapporten diskuterer vi blant annet hensikten med det statlig initierte omstillingsarbeidet. Videre drøfter vi teori for omstilling og lokal og regional næringsutvikling, og diskuterer de overordnede prinsippene for omstillingsbevilgningen i lys av denne teorien. Underveisrapporten presenterer også noen funn fra gjennomførte evalueringer av omstillingsbevilgningen, før den skisserer det metodiske opplegget for vår evaluering. Avslutningsvis gis det en kort presentasjon av de fem geografiske områdene som er gjenstand for analyse i hovedrapporten.

Oppdragsgiver for prosjektet er KRD. I tillegg er det opprettet en referansegruppe bestående av Svein Aksel Sellevold (Vaksdal), Gaute Fardal (Dalane), Nils Jacobsen (Sokndal), Geir Gjørsvik (Bremanger), Åse Kaurin (Glåmdal), Øystein Strømme Rasmussen (Odda), Toralf Norheim (Sogn og Fjordane Fylkeskommune), Kjell Åge Sire (SND), Gunnhild Aasmoe (KRD) og Bjørn Guvåg (Møreforskning). Disse har kommet med innspill til rapporten, men alle konklusjoner og vurderinger står for forfatterens egen regning.

Bergen, desember 2000

Stig-Erik Jakobsen

Prosjektleder



## SAMMENDRAG

Underveisrapporten inngår i en evaluering som SNF utfører av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Bremanger, Vaksdal, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal. *Formålet med underveisrapporten er å etablere en bakgrunnsforståelse for selve evalueringen som presenteres i prosjektets hovedrapport.*

Rapporten starter med å diskutere omstillingsbevilgningens bakgrunn og organisering (kap.2). Omstillingsbevilgningen er et *ekstraordinært* statlig virkemiddel som brukes i tillegg til de ordinære virkemidlene i nærings- og distriktspolitikken. Den overordnede målsetningen for omstillingsbevilgningen er å ”...*fremme etablering av varige, lønnsomme arbeidsplasser gjennom økt verdiskapning i næringslivet, samt å øke lokal/regional innsats og kompetanse innenfor omstilling og næringsutvikling*” (jmf. tilbudsforespørsel fra KRD). Bevilgningen har sine historiske røtter i det regjeringsoppnevnte ”Buvik-utvalgets” arbeid på begynnelsen av 1980-tallet. Disse foreslo at det ble opprettet en særskilt omstillings- og utviklingsbevilgning for å avhjelpe problemene på de ensidige industristedene.

Utover på 1990-tallet har omstillingsbevilgningen fått en annen innretning. For det første er *omstillingsområdene blitt gitt en bredere definisjon*. Den direkte koblingen til de ensidige industristedene er delvis forlatt. Videre er *omstillingsproblemene i økende grad blitt betraktet som regionale mer enn kommunale*. Det er derfor iverksatt flere omstillingsprogrammene som har et regionalt virkeområde. For det tredje har man gått fra *sterkt fokus på kriseinitiert omstilling til økt vektlegging på beredskapsbasert omstilling*. Dette innebærer at det offentlige ønsker å iverksette tiltak på et tidligere tidspunkt, dvs. før krisen på stedet er et faktum. Samlet bidrar disse endringene til at flere områder i utgangspunktet har muligheter for å bli definert som omstillingsområder og at terskelen for at det enkelte område skal få omstillingsstatus blir lavere. Det at omstillingsarbeidet får en regional innretning resulterer også i at flere kommuner kan inkluderes i de enkelte omstillingsprogrammene.

Når det gjelder organisering av omstillingsarbeidet preges denne av institusjonell kompleksitet. En rekke ulike aktører deltar og mange av disse bekler mer enn én rolle. Viktige instanser i omstillingsarbeidet er KRD (Kommunal og regionaldepartementet), som blant annet har en eierrolle ved at de bevilger 50% av det samlede omstillingstilskuddet, SND

(Statens nærings og distriktsutviklingsfond) og SIVA (Selskapet for industrivekst), som skal drive med rådgivning, oppfølging og kvalitetssikring, og Fylkeskommunen og Kommunen, som også har en eierrolle ved at de skal bidra med den regionale/lokale medfinansieringen på 50%. Til slutt kommer omstillingsselskapet, som har det operative ansvaret for omstillingsarbeidet.

Viktige organisatoriske utfordringer for omstillingsarbeidet er for det første at man unngår en kompleks styringsstruktur. Videre er det viktig at omstillingsarbeidet ikke skjer uavhengig av det løpende politiske og administrative arbeidet i området og at det lokale/regionale næringslivet får et eierskap til omstillingsarbeidet. Arbeidet må altså *forankres* både hos lokale/regionale politiske myndigheter og hos det lokale/regionale næringslivet.

Kapittel tre presenterer en teoretisk drøfting av omstilling og regional/lokal næringsutvikling. Omstilling handler om at næringer, lokalsamfunn og regioner aktivt må tilpasse seg nye rammebetingelser. De statlig initierte omstillingsmidlene er rettet mot *steder eller regioner*, og ikke enkeltbedrifter eller næringer, selv om bedriftene er de viktigste aktørene på disse stedene i forhold til det å skape arbeidsplasser.

Gjennom globalisering/internasjonalisering veves lokale samfunn i økende grad inn i prosesser på høyere geografisk nivå. Investeringer på tvers av landegrenser øker, den teknologiske utviklingen går stadig raskere, konkurransen i markedet blir mer intens og det etableres i økende grad overnasjonale reguleringsbestemmelser som får konsekvenser for lokale samfunn. Analyser av omstilling har i betydelig grad fokusert på endringer som finner sted i det lokale/regionale produksjonssystemet som følge av disse prosessene, blant annet i form av nye investeringer, nye strategier og introduksjon av nye organisasjonsformer. Mariussen (1986) argumenterer imidlertid for at søkelyset også må rettes mot *holdningene og verdiene som ligger til grunn for aktørenes handlinger*. For å være vellykkede må de nye praksisene ofte bryte med eksisterende normer og forventninger og bidra til at det utvikles nye og "bedre" lokale prinsipper for handling

Når man skal analysere slike omstillings- eller endringsprosesser kan det både anlegges et bedriftsperspektiv og et stedsperspektiv. I forhold til et *bedriftsperspektiv* dreier omstilling i foretak seg om strategiske endringer. I en økonomi hvor kunnskap i økende grad er blitt den fundamentale ressursen og hvor utviklingen går stadig raskere er strategiske endringer i form

av innovasjoner en kritisk faktor for bedriftenes overlevelsesmuligheter. Læring (erfaringsbasert eller interaktiv) resulterer i kunnskapsakkumulasjon i foretaket. Denne kunnskapen kan anvendes til å introdusere innovasjoner. *Innovasjoner er betydelige endringer i måten foretaket kombinerer og bruker ressursene de forvalter.* Det kan skilles mellom *produktinnovasjoner, prosessinnovasjoner og organisatoriske innovasjoner.* Introduksjonen av innovasjoner må i stor grad sees på som en interaktiv prosess som finner sted i et samspill med andre aktører i omgivelsene, eksempelvis kunder, samarbeidspartnere, leverandører og FoU-institusjoner. Den enkelte bedrifts innovasjoner skjer følgelig ikke i et vakuum, men i *nettverk* hvor det finner sted relasjonsbaserte eller interaktive læreprosesser.

Denne erkjennelsen av at strategiske endringer i form av innovasjoner finner sted i system av foretak og organisasjoner, hvor bedriftene ofte samarbeider med virksomheter i nærheten, benytter seg av tilgjengelige ressurser i området, er "bundet" av tidligere investeringer og forankret i lokale ideer og verdier, leder oss over til et *stedsperspektiv* på endring.

Teorien om *regionale innovasjonssystemer* har gitt viktige bidrag til forståelsen av slik regional utviklingsdynamikk. I idealisert form er et regionalt innovasjonssystem en geografisk samling av bedrifter og andre sentrale aktører som har et nært samarbeid om nyskapende aktiviteter, og hvor denne aktiviteten understøttes av gjensidig tillit og felles verdier. Det er imidlertid særdeles vanskelig å utvikle regionale innovasjonssystemer i norske regioner/lokalsamfunn som tradisjonelt har mottatt omstillingstilskudd. Det vil her være for få bedrifter at det dreier seg om en "regional klynge" og stedene vil ofte være dominert av én hjørnesteinsbedrift og mangle et SMB-miljø. Slike steder vil også mangle såkalte støttende aktørene som er kritiske for at de regionale innovasjonssystemene skal kunne fungere (teknologisentre, forskningsinstitusjoner og lignende). Utviklingsprosessene vil derfor i stor grad basere seg på uformell kunnskap (lokal kodet kunnskap) og ikke på formell forskningsbasert kunnskap.

En mer adekvat tilnærming for å forstå hvordan steder som ligger utenfor de regionale og nasjonale næringsklyngene og innovasjonssystemene "takler" de globale utfordringene presenteres blant annet av Bærenholdt og Aarsæther (1998, 2000) gjennom deres begrep om *mestringsstrategier*. Valg av slike mestringsstrategier varierer fra sted til sted. Både markedsaktørene, samfunnsaktørene og de politiske aktørene utvikler og involveres i mestringsstrategier. Mestringsstrategiene har både en økonomisk, en sosial og en kulturell

dimensjon. Den økonomiske dimensjonen knyttes til begrepet *innovasjon*; det handler om å introdusere *nye* løsninger på lokale utfordringer. Både bedriftene, samfunnsaktørene og politikerne kan være innovatører. Den sosiale dimensjonen ved mestringsstrategiene relateres til begrepet *nettverk*. All økonomisk virksomhet og all innovativ aktivitet er sosialt situert og foregår i stor grad i samspill mellom aktører. Mestringsstrategiene involverer både lokale og eksterne nettverk. I disse nettverkene vil det i varierende grad være utviklet tillit (*sosial kapital*). Den kulturelle dimensjonen knyttet til mestringsstrategier dreier seg om aktørens *tradisjoner og identiteter*. De ulike aktørene som involveres i mestringsstrategier vil ha med seg ulike ideer og normer for forretningsdrift. I tillegg påvirkes mestringsstrategiene også av faktorforhold (tilgang på innsatsfaktorer), etterspørselsforhold (trekk ved markedet) og politiske betingelser (for eksempel konkurransereguleringer). Disse bidrar til å definere handlingsrommet til de lokale aktørene.

Bærenholdt og Aarsæther viser til to sentrale elementer som avgjørende for om de lokale mestringsstrategiene lykkes eller ikke. For det første bør både aktører lokalt/regionalt og aktører nasjonalt og internasjonalt involveres i mestringsstrategiene og omstillingsarbeidet. For det andre bør kunnskapen som de lokale mestringsstrategiene baserer seg på være forankret i en lokal kontekst, samtidig som den inkluderer kunnskap som er mer autonom i forhold til det lokale kunnskapssystemet, dvs. kunnskap og ideer som er importert utenfra.

Ser vi på teori- eller idégrunnlaget for omstillingsarbeidet har etter hvert *egenbasert utvikling* oppnådd hegemoni som den "rette" strategien. KRD ønsker at det i de forskjellige omstillingsområdene satses innenfor de feltene hvor man har særlig forutsetninger eller fortrinn. Nyere evalueringer, blant annet fra Nordlandsforskning og Step-gruppen, hevder også at egenbasert utvikling er den mest effektive strategien i forhold til å skape nye arbeidsplasser. Teoretisk har denne strategien etter hvert hentet sin legitimitet fra evolusjonsorienterte perspektiver. Disse fokuserer på endogene eller interne betingelser for økonomisk vekst og på ulike steders komparative fortrinn.

Den "særstillingen" egenbasert utvikling har fått innenfor omstillingsarbeidet kan bidra til en viss effektivisering av arbeidet. Blant annet kan sentrale myndigheter gi klarere og mer entydige signaler om hvilken innretning eller profil omstillingsarbeidet lokalt bør ha. Dermed kan omfanget av den mer eksplorative initieringsfasen reduseres. Samtidig innebærer en slik ensretting en viss fare for at arbeidet "låses" til visse tankebaner og handlingsalternativer.



Alternative løsningsstrategier og utviklingsveier kan bli avvist allerede i utgangspunktet. Ensidig fokuseringen på lokale ressurser og egenbasert utvikling kan også bidra til at man neglisjerer hvordan investeringer og ideer utenfra kan påskynde en positiv lokal utvikling og ”løse opp” på det som ofte kan være fastlåste prinsipper for lokal næringsutvikling.

Med utgangspunkt i vår teoretiske diskusjon vil vi derfor hevde at det er viktig at man oppnår en hensiktsmessig balanse mellom lokale deltakelse, kunnskap og prinsipper og ekstern medvirkning, innflytelse og ideer. Fokuset må følgelig rettes mot partnerskap, kunnskapsdeling og komplementaritet. Det er særlig i kollektive konstellasjoner med ulike typer aktører man kan få i gang interaktive læreprosesser og kreativ nyskaping. Samtidig er det viktig å understreke at nettopp gjennom omstillingsprogrammet kan det lokale næringslivet og det lokale tiltaksapparatet tilføres kompetanse som gjør det mulig for dem å i større grad delta i et slikt samspill med eksterne aktører. Som nevnt innledningsvis er målsetningen med den statlige omstillingsbevilgningen, i tillegg til å generere nye arbeidsplasser, å øke den lokale kompetansen innen omstilling og næringsutvikling, slik at man i framtiden står bedre rustet til å møte nye utfordringer.

I kapittel 4 oppsummeres funn fra tidligere evalueringer av omstillingsbevilgningen. Erfaringer og funn fra tidligere undersøkelser utgjør en del av det institusjonelle rammeverket som de pågående omstillingsprogrammene må forholde seg til. De er ”kilder for læring” og legger føringer både på bevilgende myndigheter, lokale omstillingsaktører og forskere som skal gjennomføre nye evalueringer. I kapitlet tar vi for oss Nordlandsforskningens store evaluering av 32 kommuner/regioner som hadde mottatt omstillingstilskudd i perioden 1983 til 1995. Her gjorde man en bredt anlagt effektanalyse, som ble fulgt opp av en underveisevaluering av fire utvalgte kommuner/regioner. Videre presenterer vi blant annet funn fra evalueringen av det såkalte Beredskapsprogrammet og fra Step-gruppens nylig gjennomførte evaluering av SNDs rolle i omstillingsarbeidet.

I kapittel 5 skisseres det metodiske opplegget for vår underveisevaluering (som altså vil bli presentert i prosjektets hovedrapport). Det påfølgende kapitlet (kap.6) omtaler de fem geografiske områdene som er gjenstand for analyse i denne evalueringen, dvs. Bremanger, Vaksdal, Odda, Dalane (Sokndal, Eigersund, Lund og Bjerkreim) og Glåmdal (Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Våler og Åsnes). I disse områdene er det iverksatt seks

omstillingsprogrammer, siden man i Dalane både har et program for Sokndal og et program for hele regionen. Kapitlet gir en kort beskrivelse av de geografiske områdene, bakgrunnen for de ulike omstillingsprogrammene, sterke og svake sider ved næringslivet og omfanget av omstillingsarbeidet. Avslutningsvis identifiseres noen likheter og forskjeller på tvers av omstillingsområdene.

## INNHOOLD

<b>1. Innledning</b> .....	1
<b>2. Omstillingstilskuddenes bakgrunn og organisering</b> .....	2
2.1. Det historiske utgangspunktet.....	2
2.2. Strategier og innretninger i omstillingsarbeidet.....	3
2.3. Organiseringen av omstillingsarbeidet.....	6
2.3.1. Utviklingstrekk.....	6
2.3.2. De ulike instansene i omstillingsarbeidet.....	7
2.3.3. Organisatoriske utfordringer.....	9
<b>3. Teoretiske perspektiver på omstilling og regional næringsutvikling</b> .....	11
3.1. Hva er omstilling.....	11
3.1.1. En praktisk forståelse.....	11
3.1.2. En teoretisk forståelse.....	12
3.2. Drivkrefter og dynamiske endringsprosesser i økonomien.....	15
3.2.1. Et bedriftsperspektiv på endring.....	15
3.2.2. Et stedsperspektiv på endring.....	19
3.3. Ide- og teorigrunnlaget for de gjeldende strategiene i omstillingsarbeidet.....	28
3.4. En kritisk vurdering av egenbasert utvikling som strategi i omstillingsarbeidet..	31
<b>4. Erfaringer fra tidligere evalueringer</b> .....	34
4.1. Nordlandsforskningens omstillingsevalueringer.....	34
4.2. Evalueringen av Beredskapsprogrammet.....	37
4.3. Andre evalueringer.....	39
<b>5. Evaluering og metodevalg</b> .....	43
5.1. Generelt om evaluering.....	43
5.2. Design for vår underveisevaluering.....	45
<b>6. Presentasjon av de fem geografiske områdene</b> .....	49
6.1. Bremanger.....	49
6.1.1. Kort om stedet.....	49
6.1.2. Historiske utviklingstrekk.....	51
6.1.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus.....	52
6.1.4. Sterke og svake sider.....	52
6.1.5. Kort om omstillingsarbeidet i området.....	53

6.2. Vaksdal.....	55
6.2.1. Kort om stedet.....	55
6.2.2. Historiske utviklingstrekk.....	56
6.2.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus.....	57
6.2.4. Sterke og svake sider.....	57
6.2.5. Kort om omstillingsarbeidet i området.....	58
6.3. Odda.....	60
6.3.1. Kort om stedet.....	60
6.3.2. Historiske utviklingstrekk.....	61
6.3.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus.....	61
6.3.4. Sterke og svake sider.....	62
6.3.5. Kort om omstillingsarbeidet i området.....	63
6.4. Dalane og Sokndal.....	65
6.4.1. Kort om regionen/stedet.....	65
6.4.2. Historiske utviklingstrekk.....	65
6.4.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus.....	66
6.4.4. Sterke og svake sider.....	67
6.4.5. Kort om omstillingsarbeidet i området.....	68
6.5. Glåmdal.....	71
6.5.1. Kort om regionen.....	71
6.5.2. Historiske utviklingstrekk.....	71
6.5.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus.....	72
6.5.4. Sterke og svake sider.....	73
6.5.5. Kort om omstillingsarbeidet i området.....	73
6.6. Likheter og forskjeller mellom områder og programmer.....	75
6.6.1. Beredskapsbasert eller kriseskapt omstilling.....	75
6.6.2. Næringsstruktur og befolkningsutvikling.....	75
6.6.3. Lokal mobilisering.....	75
6.6.4. Organisering av arbeidet.....	76
Litteratur.....	77

## Kapittel. 1 Innledning

Omstillingsbevilgningen er et ekstraordinært statlig virkemiddel som brukes i tillegg til de ordinære virkemidlene i nærings- og distriktspolitikken. Tilskuddet kan gis til områder som står foran spesielt store omstillingsproblemer som en følge av en negativ utvikling når det gjelder arbeidsplasser og bosetting. Omstillingsbevilgningen skal bidra til utvikling av lønnsomme arbeidsplasser og en mer robust og variert næringsstruktur på stedene som får støtte. Sentrale myndigheter ønsker også å styrke næringsutviklingsevnen i slike områder, blant annet gjennom økt kompetanse og bedre samarbeidsforhold mellom offentlige og private aktører (St.prp.nr.1, 2000-2001, post 56). Den overordnede målsetningen for omstillingsbevilgningen til de 5 geografiske områdene som skal evalueres i dette prosjektet uttrykkes på følgende måte av Kommunal og regionaldepartementet (som har bevilgningsansvaret for ordningen): ”...fremme etablering av varige, lønnsomme arbeidsplasser gjennom økt verdiskapning i næringslivet, samt å øke lokal/regional innsats og kompetanse innenfor omstilling og næringsutvikling” (jmf. tilbudsforespørsel fra KRD).

I denne underveisrapporten vil vi først si noe om bakgrunnen for det statlig initierte omstillingsarbeidet og peke på noen generelle trekk ved organiseringen av dette arbeidet (kap.2.). I det neste kapitlet drøfter vi teori for omstilling og lokal og regional næringsutvikling (kap.3). En slik teoretisk forståelse er en forutsetning for kritisk å kunne vurdere strategivalg og tiltak i omstillingsarbeidet. Kapitlet omfatter også en drøfting av det som til nå har vært de overordnede prinsippene eller strategiene for det statlig støttede omstillingsarbeidet. Det påfølgende kapitlet presenterer noen erfaringer fra gjennomførte evalueringer av omstillingsbevilgningen (kap.4). Den historiske kunnskapen som disse evalueringene representerer gir viktige føringer i forhold til framtidige evalueringer. I kapittel 5 går vi igjennom evalueringsmetodikk og presenterer det metodiske designet for vår underveisevaluering. I det påfølgende kapitlet presenteres de fem geografiske områdene som er gjenstand for analyse i dette evalueringsprosjektet (kap.6). Her kommer vi blant annet inn på historien til disse områdene og bakgrunnen for at de har fått omstillingsstatus. Vi gir også en kort gjennomgang av omstillingsarbeidet på de ulike stedene.

## **Kapittel 2. Omstillingstilskuddenes bakgrunn og organisering**

### **2.1. Det historiske utgangspunktet**

Den statlige omstillingsbevilgningen har sine historiske røtter i det regjeringsoppnevnte ”Industristedsutvalgets”, eller det som også omtales som ”Buvik-utvalget”, arbeid på begynnelsen av 1980-tallet (NOU 1983:10). Her drøftet man de spesielle problemene som de ensidige industristedene slet med, blant annet svekket lønnsomhet og nedbemanning ved hjørnesteinsbedriften. Viktige årsaker til denne negative utviklingen var redusert internasjonal etterspørsel, sterkere konkurranse i markedene og prisfall for mange av produktene fra norsk industri og bergverksdrift.

Tradisjonelt hadde regjeringen forsøkt å løse disse problemene gjennom en *subsidiepolitikk*, dvs. at aktiviteten ble opprettholdt i virksomheter som gikk dårlig gjennom overføringer i påvente av en ny internasjonal konjunkturoppgang. Buvik-utvalget påpekte at en slik motkonjunkturpolitikk måtte vike for en strukturpolitikk som forutsatte gjennomgripende næringsomstillinger på steder som var rammet av strukturell krise. Følgelig foreslo utvalget at det ble stilt til disposisjon en ”*særskilt omstillings- og utviklingsbevilgning*” for å bryte den negative utviklingsspiralen i disse områdene (NOU 1983:10, s.13).

I den påfølgende stortingsmeldingen sluttet regjeringen seg til Buvik-utvalgets forslag om en særskilt bevilgning (St.meld.nr.78 (1983-84)). Fauske (med Sulitjelma) var i november 1983 den første kommunen som fikk omstillingsbevilgning i tråd med utvalgets intensjoner. I løpet av perioden 1983 til 1995 ble det over statsbudsjettet til sammen gitt tilsagn om 690 millioner kroner til omstillings- og utviklingsarbeid (Andersen m.fl. 1997:27). Også etter 1995 har det årlig vært bevilget betydelige beløp og den foreslåtte bevilgningen for år 2000 er på 82 millioner kroner (St.prp.nr.1, 2000-2001, post 56).

## 2.2. Strategier og innretninger i omstillingsarbeidet

Hvilke overordnede strategier har så vært gjeldende for disse omstillingsbevilgningene? I Buvik-utvalgets innstilling kan det identifiseres to hovedstrategier for hvordan det skulle skapes en positiv utvikling i omstillingsområdene. Den første var rettet mot bedriftsutvikling. Omstillingsbevilgningen skulle :”...*fremme omstilling av produksjon ved hjørnesteinsbedriften til virksomhet som antas å gi lønnsom drift på sikt*”(NOU 1983:10, s.13). Den andre var rettet mot stedsutvikling. Man skulle: ”...*stimulere til nyetableringer og tiltaksarbeid på industristedet i kommunen*” (op.cit.).

Den første strategien, som altså dreier seg om å omstille den viktigste bedriften eller den viktigste bransjen på stedet, forutsetter at det må gjennomføres en effektivisering av eksisterende industri og en omlegging av produksjonen til aktiviteter som gir en bedring av bedriftenes konkurranseevne. I stedsutviklingsstrategien står stimulering av ny virksomhet på stedet sentralt. Det er viktig ”...*å følge opp de mindre bedriftene på stedet, og til å stimulere til utvikling av ideer og nyetableringer med utgangspunkt i forutsetninger og ressurser i lokalsamfunnet*” (NOU 1983:10, s.12). Tradisjonelt hadde det på disse stedene i liten grad vært ”nødvendig” å tenke nytt siden den dominerende bransjen eller hjørnesteinsbedriften genererte de arbeidsplassene og den verdiskapningen som var nødvendig for å opprettholde aktiviteten i lokalsamfunnet. Det fantes i liten grad kultur for å drive med nyskaping og det var følgelig nødvendig med en ”holdningsendring”: ”*For at etablering av ny virksomhet skal kunne få noe omfang av betydning, må det derfor skapes et positivt etablererklima*” (NOU 1983:10, s.11). Et slikt klima er igjen avhengig av at det investeres i ”human kapitalen” på stedet: ”*En lokalbefolkning med generelt høyt utdannelsesnivå vil være en viktig forutsetning for å sikre en allsidig næringsstruktur.*” (NOU 1983:10, s.12)

Den anbefalte strategien er altså å iverksette tiltak for å effektivisere og styrke eksisterende virksomheter, fremme nyskaping innenfor små og mellomstore bedrifter, utvikle en etablerer- eller entreprenørånd på stedet og styrke den lokale kompetansen. Det er følgelig *egenbasert utvikling* som er Buvik-utvalgets ”resept” for å fremme utviklingen på de ensidige industristedene. Både i Norge og i andre europeiske land ble slik egenbasert utvikling den dominerende strategien i distrikts- og regionalpolitikken utover på 1980-tallet (Amin, m.fl. 1992, Isaksen 1995).

En alternativ strategi for lokal næringsutvikling er den såkalte *akkvisisjonsstrategien*, som går ut på at stedene gjennom ulike virkemidler skal trekke til seg bedrifter og investeringer utenfra, og på den måten oppnå en positiv lokal utvikling. På 1970-tallet var akkvisisjon den dominerende strategien i det kommunale tiltaksarbeidet (Teigen 1982). Gjennom denne strategien håpet man å oppnå en regional omfordeling av industrivirksomhet. Buvik-utvalget antydte imidlertid at det å satse på investeringer utenfra ikke ville føre fram (Andersen m.fl. 1997:5). Det var vanskelig for de små isolerte industristedene å konkurrere med de mer sentrale stedene i Norge. Mange av de potensielle investorene var også utenlandske aktører som kunne sammenligne lokaliteter i flere land, og det høye kostnadsnivået ga Norge en konkurranseulempe. Selv om enkelte omstillingsområder har satset på akkvisisjonsstrategi som løsning for å få til en hurtig kompensasjon ved bortfall av arbeidsplasser, mistet akkvisisjonsstrategien mye av sin status i norsk distriktpolitikk utover på 1980-tallet og ble i stor grad forbundet med en ”passiv” form for næringsutvikling. Samtidig bidro også stagnasjon i økonomien på slutten av 1970-tallet til at det var mindre å omfordele (Isaksen 1995).

I løpet av 1990-tallet er innretningen på omstillingsbevilgningene til en viss grad endret. For det første er *omstillingsområdene blitt gitt en bredere definisjon* og den direkte koblingen til de ensidige industristedene er delvis forlatt (Guvåg 1999:2). Følgelig kan flere geografiske områder inkluderes i ordningen. Videre har omstillingsproblemene i økende grad blitt betraktet som *regionale mer enn kommunale*. Dette innebærer at de best kan løses gjennom samarbeid mellom flere kommuner (Hatling m.fl.2000:73). Dermed har man i større grad fått omstillingsprogrammene som har et regionalt virkeområde. Men fortsatt gis det støtte til enkeltkommuner, slik vårt prosjekt tydelig viser, hvor det er tre kommuner og to regioner som evalueres. En regionalt virkeområde innebærer at kompleksiteten i organiseringen og styringen av arbeidet forsterkes siden flere aktørgrupper involveres som potensielle deltakere. Det er også en fare for at dette innebærer at omstillingsmidlene blir smurt ”for tynt” utover. Mulighetene for konsentrert innsats vil i utgangspunktet være større i prosjekter hvor en enkeltkommune er det geografiske virkeområde. Den tredje viktige endringen er at man har gått fra et ensidig fokus på kriseinitiert omstilling til *økt vektlegging på beredskapsbasert omstilling*. Den første type omstilling oppstår når en hjørnesteinsbedrift eller bransje gjennomgår raske og kraftige reduksjoner, eventuelt at sentrale bedrifter legges ned. Den



andre type omstillingsbehov utløses av en langvarig negativ utvikling når det gjelder antall arbeidsplasser og antall innbyggere i et område (Karlsen og Lindløv 1998:8).

Disse endringene synliggjøres også i de gjeldende tildelingskriteriene for omstillingsbevilgningen. Her heter det:

*”For å få støtte er hovedkravet at et område (kommune/region), som hovedregel, må ha en reduksjon i den direkte sysselsettingen ved hjørnesteinsbedrift/næring på minimum 10% av total sysselsetting i området. Unntaksvis kan områder med særskilte og langsiktige problemer knyttet til omstrukturering innen næringslivet få støtte fra denne bevilgningen. Omstillingsprosjektene skal i hovedsak ha et regionalt perspektiv.”* (St.prp.nr.1, 2000-2001, post 56)

Samlet bidrar disse endringene i tildelingskriteriene til at flere områder i utgangspunktet har muligheter for å bli definert som omstillingsområde, samtidig som terskelen for at det enkelte område skal få omstillingsstatus blir lavere. Videre vil regionale virkeområder gjøre at flere kommuner inkluderes i de enkelte omstillingsprogrammene.

Orienteringen mot *egenbasert utvikling* er altså blitt forsterket i løpet av 1990-tallet. Kommunal og regionaldepartementet understreker at man gjennom det lokale/regionale omstillingsarbeidet skal *”...sikre at innsatsen konsentreres til områder der man har særlig forutsetninger eller fortrinn.”* (KRD 1999:20). De siste evalueringene av den statlige omstillingsinnsatsen er også relativt klare i sine anbefalinger. I sin omfattende evaluering av *”Arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag”* konkluderer Nordlandsforskning med at: *”Egenbasert utvikling bør prioriteres framfor akkvisisjon i lys av at den første strategien har gitt mye mer langsiktige resultater enn den andre”* (Karlsen og Lindløv 1998:X). Step-gruppen støtter dette synet når den i sin evaluering av Statens nærings og distriktsutviklingsfonds (SND) rolle i omstillingsarbeidet uttaler at omstillingsprogrammene: *”...bør være fokusert på endogen, egenbasert utvikling,”* (Hatling m.fl. 2000:74).

## 2.3. Organiseringen av omstillingsarbeidet

### 2.3.1. Utviklingstrekk

Omstillingsarbeidet preges av institusjonell kompleksitet, siden en rekke ulike aktører deltar og mange aktører bekler mer enn én rolle. Opprinnelig hadde omstillingsarbeidet et ad-hoc preg. Det dreide seg om krisehåndtering, hvor ulike departementer la fram enkeltsaker til vurdering uten at det var fastlagt enhetlige prinsipper for prosessen, sentralt eller lokalt. Da Kommunaldepartementet (nåværende KRD) overtok ansvaret for omstillings- og utviklingsmidlene i 1986 ble det etter hvert etablert fastere retningslinjer for organiseringen av tiltaket. Blant annet fikk Distriktenes Utbyggingsfond i 1990 ansvaret for den faglige oppfølgingen av områdene som fikk omstillingsstatus (Hatling m.fl. 2000:73).

Utover på 1990-tallet, og særlig etter 1992, ble omstillingsarbeidet mer og mer profesjonalisert, ved at faste prinsipper for hvordan arbeidet burde organiseres ble institusjonalisert. For det første fastslo Møreforskning allerede i 1990 at omstillingsarbeidet burde fristilles i egne utviklingselskaper: *"Det politiske og administrative apparat er uegnede verktøy i næringspolitisk og omstillingsmessig sammenheng"* (Guvåg 1990:57). Også Nordlandsforskning understreker i sine evalueringer det positive ved slik fristilling: *"Langt på vei lyktes denne politikken i å bygge opp et apparat som bygger sin legitimitet på profesjonelle kvalifikasjoner, ikke politiserte beslutninger"* (Andersen m.fl. 1997:XIV). KRD vil følgelig at det operative ansvaret for omstillingsarbeidet skal knyttes til lokale/regionale omstillingsorganisasjoner/selskaper som ledes av et eget styre bestående av sentrale aktører i området (KRD 1999:323).

KRD har også understreket viktigheten av *sterk lokal/regional medvirking* for at arbeidet skal kunne lykkes: *"Omstillingsarbeidet må sikres en lokal/regional forankring gjennom et forpliktende eierskap til prosessen."* (KRD 1999:31). Dette har sentrale myndigheter formalisert gjennom et krav om at lokale/regionale offentlige aktører bidrar på 50/50-basis, der statlige aktører bidrar med resten. Kravet inngår i de generelle vilkårene knyttet til omstillingsbevilgningen. Omstillingsarbeidet skal følgelig gjennomføres som et partnerskap mellom lokale, regionale og sentrale aktører. En slik samhandling er ikke uproblematisk. Det

viser blant annet en evaluering av omstillingsarbeidet i Tinn kommune, gjennomført av Telemarksforskning (Bolkesjø og Hovland 1993).

Et viktig spørsmål i forhold til organisering av omstillingsarbeidet er hvilken *oppgavefordeling og styringsstruktur* som etableres mellom de ulike aktørene og instansene som deltar i omstillingsarbeidet. *Organiseringen av omstillingsarbeidet dreier seg i stor grad om hvor ansvaret plasseres.* Det er imidlertid problematisk å gi en klar skjematisk oversikt over de ulike aktørenes rolle og ansvar. Dels er dette nedfelt i eksisterende retningslinjer, men samtidig er det rom for spesifikke tilpasninger i de ulike områdene. Under vil vi bare gi en summarisk og generelle oversikt over de ulike instansenes posisjon i omstillingsarbeidet. En nærmere drøfting av oppgavefordeling og styringsstruktur i de enkelte områdene som skal evalueres i dette prosjektet kommer vi tilbake til i hovedrapporten. I presentasjonen som følger vil vi i stor grad støtte oss til Guvåg 1999.

### **2.3.2. De ulike instansene i omstillingsarbeidet**

#### Kommunal og regionaldepartementet (KRD)

KRD har en *eierrolle* til omstillingsprogrammet siden det bevilger 50% av det samlede omstillingstilskuddet. Det er også hovedpremissleverandør for arbeidet ved at det avgjør om en kommune/region skal tildeles omstillingsstatus. En slik status er en betingelse for å oppnå omstillingsstøtte. Videre bestemmer KRD varigheten på omstillingsstatusen, og kan eventuelt beslutte at et omstillingsprogram skal avbrytes. KRD gir også mer spesifikke premisser når det gjelder bruk av omstillingsstøtten, for eksempel hvem som skal forvalte midlene lokalt, hvor lenge midlene kan nyttes og hvilke generelle retningslinjer som gjelder for støtte til enkeltbedrifter. KRD har også en *kontrollrolle* ved at departementet skal godkjenne de lokale/regional strategiplanene i omstillingsarbeidet og iverksette evalueringer av omstillingstiltakene.

#### Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)

KRD har gitt SND ansvaret for å drive med *rådgivning og oppfølging* av de operative organene i omstillingsområdene, dvs. omstillingsselskapene. SND skal også *kvalitetssikre* den pågående omstillingsprosessen. SND er følgelig den statlige instansen som jobber direkte inn mot omstillingsområdene. Da reiser spørsmålet seg om i hvor stor utstrekning SND skal

påvirke det lokale omstillingsarbeidet. I en evaluering av SND påpekes det at det kan være en viss fare forbundet med at SND er ”for mye til stede” i omstillingsarbeidet. Dette kan lede til ansvarsglidning fra det lokale planet til SND og redusere den lokale læringsprosessen (Reve og Walderhaug 1997). Selv om SND i prinsippet skal ha ansvaret for den statlige oppfølgingen av omstillingsarbeidet, finnes det også eksempler på at andre statlige organer kan fungere som rådgivere og kvalitetssikrere. I et av de områdene som inngår i vår evaluering, Glåmdal, er det SIVA (Selskapet for industrivekst) som ivaretar denne rollen. Dette har sammenheng med at selskapet har en svært framtrødende posisjon i regionen og har vært involvert i en rekke utviklingsprosjekter. Samtidig illustrerer dette eksemplet at det er rom for spesifikke tilpasninger i den gjeldende organisasjonsstrukturen for det statlig støttede omstillingsarbeidet.

### Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har en *eierrolle* til omstillingsarbeidet siden den skal bidra med en viss andel av den lokale/regionale støtten. Som tidligere nevnt skal den lokale/regionale støtten utgjøre 50% av det samlede beløpet som bevilges til omstillingsarbeid i et område. Det er imidlertid ikke etablert en fast fordelingsnøkkel i forhold til hvor mye fylkeskommunene skal bidra med og hvor mye kommunene skal bidra med. Kravet om å være med på finansieringssiden skal sikre at det aktuelle omstillingsarbeidet integreres i det regionale næringspolitikken som fylkeskommunen er ansvarlig for. Fylkeskommunen har gjerne en forholdsvis aktiv rolle tidlig i omstillingsarbeidet, dvs. i søknads- og mobiliseringsfasen. Den bidrar da på utredningssiden og fungerer som kommunenes talerør ovenfor sentrale myndigheter. I gjennomføring- eller driftsfasen blir imidlertid fylkeskommunen ofte kritisert for manglende direkte involvering i omstillingsarbeidet. Den framstår gjerne som en ”passiv” observatør. Kritikken kan i imidlertid ha sammenheng med urealistiske forventninger knyttet til fylkeskommunens muligheter til direkte å involvere seg i gjennomføringen av omstillingsarbeidet (Guvåg 1999).

### Kommunen

På samme måte som fylkeskommunen har også kommunene en *eierrolle* ved at de må bidra med en viss andel av de 50% som skal bevilges lokalt/regionalt. Gjennomgående er kommunene særlig aktive i omstillingsarbeidets innledende faser. Det er kommunene som må definere problemene som området sliter med og det er de som må ta de innledende diskusjonene med sentrale myndigheter. Det er også kommunen(e) som i de fleste tilfellene

utformer søknaden til KR D og som står som formell søker. I noen tilfeller kan imidlertid fylkeskommunen stå som søker. Vi har tidligere vist at det operative omstillingsarbeidet i stor grad er blitt fristilt fra kommunens politiske og administrative organer og er blitt organisert i egne omstillingsselskaper. Når et slik selskap er etablert og man kommer over i driftsfasen for omstillingsarbeidet blir kommunens rolle i stor grad å kontrollere og overvåke det arbeidet det lokale/regionale omstillingsselskapet driver, blant annet ved å vurdere handlingsplaner.

### Omstillingsselskapet/organet

Omstillingsselskapet eller omstillingsorganet skal ha det operative ansvaret for omstillingsarbeidet. Selskapet er også i de fleste tilfeller underordnet et eget omstillingsstyre bestående av sentrale aktører i området. Selskapet forvalter midlene som bevilges sentralt og lokalt/regionalt til omstillingsarbeidet og skal behandle innkomne søknader fra aktører i området og i tillegg selv ta initiativ til prosjekter. Når det gjelder den konkrete måten arbeidet innrettes og drives på hevder Guvåg (1999:11) at vi her kan skille mellom den reaktive rolle og den proaktive rollen som to idealtyper. Noe forenklet og karikert vil et omstillingsselskap som inntar *en reaktiv rolle* fungere som en ren saksbehandler eller bank. Det blir en passiv mottaker og behandler av forskjellige prosjektforslag. Det vil ved en slik innretning i begrenset grad finne sted læreprosesser eller utvikling av omstillingskompetanse i det kommunale tiltaksapparatet. Alternativet er den *proaktive rollen*, hvor omstillingsselskapet fungerer som en idégenerator og pådriver i prosessen. Blir denne rollen for rendyrket kan det imidlertid resultere i at omstillingsselskapet i for stor utstrekning fungerer på egne premisser, uten å trekke med seg lokale næringsaktører og representanter for lokale myndigheter i interaktive læreprosesser. Guvåg understreker derfor at man må søke å oppnå en riktig balanse mellom den reaktive og den proaktive rollen i det lokale omstillingsarbeidet. Videre vil det også være avgjørende for omstillingsselskapets suksess at man oppnår en hensiktsmessig grenseoppgang i forhold til kommunens ordinære oppgaver når det gjelder samfunns- og næringsutvikling. Det må følgelig unngås at omstillingsselskapet pålegges ordinære kommunale oppgaver.

### **2.3.3. Organisatoriske utfordringer**

Det er ulike utfordringer knyttet til det å oppnå en hensiktsmessig organisering og styring av omstillingsarbeidet. For det første er det viktig å unngå at styringsstrukturen blir for

kompleks. Kvitastein m.fl. (2000) viser blant annet i evalueringen av OMPROV at involvering av for mange parter med motstridende interesser i styringen av arbeidet gir store administrasjonskostnader og trekker ledelseskapasitet bort fra sentrale oppgaver. Blant annet vil man ved en regional organisering av utviklingstiltakene kunne risikere at medlemmene av styret ser på det å ivareta lokale interesser som sin primære oppgave. Det er derfor viktig at omstillingsarbeidet oppnår en selvstendig identitet, hevet over de respektive styremedlemmenes institusjonelle interesser (Karlsen og Lindløv 1998).

Som tidligere nevnt er det operative omstillingsarbeidet i stor grad organisert på siden av den kommunale administrasjonen. Det er imidlertid viktig at omstillingsprosessen ikke skjer uavhengig av det løpende politiske og administrative arbeidet i området (Karlsen og Lindløv 1998, Guvåg 1999). Dette kan gi en kommunal ansvarsfraskrivelse som må unngås blant annet av hensyn til en helhetlig tenking i omstillingsarbeidet. Kommunal deltakelse og medvirkning er også viktig med henblikk på lokale læring og kompetanseutvikling.

Et tredje viktig poeng er knyttet til "eierskap" til omstillingsarbeidet. Det understrekes ofte at det er viktig at de lokale myndighetene har et eierskap til omstillingsarbeidet for at det skal være mulig å oppnå positive resultater. Guvåg (1999) hevder imidlertid at en like viktig forutsetning for lokal suksess er at også det lokale næringslivet har et "eierskap" til omstillingsarbeidet. Dette er viktig for å sikre medvirkning og engasjement.

## **Kapittel 3. Teoretiske perspektiver på omstilling og regional næringsutvikling**

Dette kapitlet presenterer et teoretisk grunnlag for å forstå omstilling og lokal og regional næringsutvikling. En slik teoretisk forståelse er en forutsetning for kritisk å kunne vurdere de overordnede strategivalgene i omstillingsarbeidet. Kritisk drøfting av prinsippene for omstillingsarbeidet er viktig for å se på tiltakene med ”friske øyne”. Et problem forbundet med underveisevalueringer er at de kan bli for ”nærsynte” og ikke drøfte mer grunnleggende forhold. Mangler en slik diskusjon faller også oss noe av læringseffekten knyttet til evalueringer bort (Arbo 1993).

Vi starter kapitlet med å ta for oss den praktiske og den teoretiske forståelse av begrepet omstilling. Her belyser vi altså hva omstilling egentlig innebærer (3.1). Deretter vil vi med utgangspunkt i teorier på området drøfte viktige drivkrefter for lokal og regional omstilling og næringsutvikling (3.2). I det påfølgende avsnittet diskuterer vi idé- og teorigrunnlaget for de overordnede strategiene for omstillingsarbeidet (3.3), før vi avslutningsvis med utgangspunkt i vår egen teoridiskusjon gir en kritisk vurdering av idegrunnlaget for de statlig initierte omstillingstiltakene (3.4).

### **3.1. Hva er omstilling?**

#### **3.1.1. En praktisk forståelse**

Omstilling handler om at næringer, lokalsamfunn og regioner aktivt må tilpasse seg nye rammebetingelser. Det er viktig å understreke at de statlig initierte omstillingsmidlene er rettet mot *steder eller regioner*, og ikke enkeltbedrifter eller næringer, selv om bedriftene er de viktigste aktørene på disse stedene i forhold til det å skape arbeidsplasser. Bevilgningen kan brukes ”...i kommuner/regioner...som står ovenfor særskilte omstillingsoppgave... (og)... det

*skal legges vekt på et helhetlig samfunnsperspektiv i arbeidet med omstilling.*” (St.prp.nr.1., 2000-2001, post 56). Det er altså lokalsamfunn og regioner som skal omstilles.

Ofte vil behovet for endring på disse stedene være eksternt initiert og kan blant annet være knyttet til nye konkurranseforhold på internasjonale markeder. De utfordringene som skaper et omstillingsbehov kan ramme lokalsamfunn brått, eksempelvis ved at en hjørnesteinsbedrift går over ende, eller vi kan ha situasjoner hvor omstillingsbehovet vokser fram over tid og man antar at en problematisk situasjon er i ferd med å utvikle seg (Hansen og Selstad 1999). Den første omstillingsformen har vi tidligere knyttet til begrepet *kriseinitiert* omstilling, mens den siste dreier seg om *beredskapsbasert* omstilling. Selv om behovet for endring i de fleste sammenhenger er eksternt initiert, er det i stor grad slik at steder som behøver omstilling mangler den interne dynamikken i næringslivet, i den offentlige forvaltningen og i sentrale samfunnsinstitusjoner som er nødvendig for at samfunn skal klare å tilpasse seg nye eksternt initierte utfordringer (Storper 1997, Hatling m.fl. 2000).

De sentrale aktørene i omstillingsprosessen er markedsaktørene, de politiske aktørene og samfunnsaktørene. *Markedsaktørene* er foretakene. Det er disse som mer eller mindre kontinuerlig gjennomfører tiltak og strategiske grep for å styrke egen posisjon på konkurransearenaen. *De politiske aktørene* er både de folkevalgte og forvaltningsapparatet. Disse etablerer et rammeverk som foretakene må forholde seg til. I tillegg vil de som oftest iverksette, ta initiativ til og delta i ulike omstillingstiltak for å styrke den lokale og regionale utviklingen. Dermed blir disse viktige premisse givere for den lokale utviklingsprosessen. *Samfunnsaktørene* er innbyggerne på stedet. De kan opptre som enkeltindivider eller grupper (for eksempel fagforeninger). Deres normer og verdier gir viktige føringer både for praksiser i næringslivet og for utformingen av den lokale eller regionale forvaltningen (Hansen og Selstad 1999).

### **3.1.2. En teoretisk forståelse**

Begrepet omstilling er knyttet opp mot den engelske betegnelsen ”restructuring”. Dette dukket opp i den internasjonale faglitteraturen om regional utvikling på slutten av 1970-tallet. Begrepet hadde et empirisk opphav ved at det refererte til utviklingstrekk i den engelske regionale økonomien. Samtidig innebar det også introduksjon av et nytt perspektiv i



forståelsen av regional utvikling, den såkalte restruktureringstilnærmingen (restructuring approach)<sup>1</sup>. Doreen Massey var den sentrale representanten for denne nye retningen (Massey 1979, 1984, Massey og Meegan 1982). Hun presenterte to grunnleggende forklaringsprinsipper som fortsatt er relevante i forståelsen av regional utviklingsdynamikk. Det første prinsippet er knyttet til begrepet *romlig eller territoriell arbeidsdeling* som understreker viktigheten av å se på sammenhengen mellom strukturelle prosesser og de lokale geografiske effektene av disse prosessene. Sagt på en annen måte dreier det seg her om å *forstå lokale og regionale økonomier ut fra deres plass i den internasjonale økonomien*. Det andre sentrale prinsippet for hennes forståelse av regional næringsutvikling, er at *tidligere investeringer i et område legger betydelige føringer på framtidige valg*. De historiske betingelsene på et sted er av avgjørende betydning for hva man skal drive med i framtiden. Begrepet ”stivhengighet” (path-dependency) brukes ofte for å illustrere at den økonomiske utviklingen på steder følger visse spor eller baner (Nelson og Winter 1992).

I Storbritannia ble restruktureringen drevet fram av en liberalisering der markedskreftene i stor grad fikk operere uavhengig av offentlige reguleringer. Arbeidsmarkedet og kapitalmarkedet ble deregulert, og ”fleksibilisering” av arbeidsmarkedet førte til at mange av de tradisjonelle faglige rettighetene for arbeiderne ble avskaffet (Mariussen 1996:16). Ny teknologi og forbedret infrastruktur bidro også til utviklingen av større og mer dynamiske arbeidskraftregioner hvor arbeidstakerne kunne flytte seg over større avstander.

Norge valgte, som vi har vist tidligere, den alternative vei. Den norske restruktureringen eller omstillingen har i stor grad vært et korporativt prosjekt hvor man gjennom samarbeid mellom lokale og sentrale krefter, og mellom private og offentlige aktører, har forsøkt å bryte den negative utviklingsspiralen som har rammet en del av de norske utkantsamfunnene. Det har vært tradisjon i Norge for å tilstrebe å opprettholde stedssamfunn og begrense sentraliseringsbølgen, samtidig som det er institusjonalisert prinsipper for et tett samarbeid mellom offentlig og privat sektor (Hodne 1991). I tillegg gjør den spesielle norske topografien, med en rekke avsidesliggende lokalsamfunn, det vanskelig å utvikle større funksjonelle arbeidsmarkedsregioner og på den måten ”løse” problemene for de kriseutsatte lokalsamfunnene.

---

<sup>1</sup> Tilnærmingen ble introdusert som en kritikk av den neo-klassiske lokaliseringsteorien, hvor de økonomiske aktørene i stor grad ble forstått uavhengige av den spesifikke historiske og geografiske konteksten de inngikk i (Gønlund 1997).

Omstilling av stedssamfunn dreier seg altså om å tilpasse seg nye rammebetingelser. Gjennom den pågående globaliseringen veves lokale samfunn i økende grad inn i prosesser på et høyere geografisk nivå. Investeringer på tvers av landegrenser øker, teknologi og kunnskap overføres over stadig lengre avstander, rommet ”krymper” og avstandene blir ”mindre” (”time-space compression”). I tillegg etableres det i økende grad overnasjonale reguleringsbestemmelser som får konsekvenser for lokale samfunn. Gjennomgående handler globaliseringen om endringer som bidrar til økt integrasjon på tvers av territorielle grenser (Soya 1989, Harvey 1989, Lee og Wills 1997, Østerberg 1999). De lokale aktørene er imidlertid ikke bare ”passive tilskuere” til disse endringsprosessene. Gjennom refleksive handlinger opptrer de også aktivt i forhold til de nye rammebetingelsene (Lash og Urry 1994).

Analyser av slik omstilling og restrukturering har i betydelig grad fokusert på endringer som finner sted i det lokale produksjonssystemet, blant annet i form av nye investeringer, nye strategier og introduksjon av nye organisasjonsformer (Massey 1984). Mariussen (1996) argumenterer imidlertid for at søkelyset også må rettes mot de institusjonelle betingelsene for handling og hvordan disse må endres. Institusjoner kan forstås som kollektive rutiner, regler og verdier som påvirker aktørenes handlinger<sup>2</sup>. De er på en måte ”spillereglene” for hvordan økonomisk praksis skal være (Zucker 1983, DiMaggio og Powell 1991). Det finnes både formelle regler i form av et lovverk og uformelle regler i form av normer og verdier. I vår sammenheng er de siste de mest interessante. I et lokalsamfunn blir rutiner og praksiser institusjonalisert gjennom at flere aktører utfører og representerer spesifikke handlinger. Slike institusjoner blir altså både et produkt av aktørenes praksis, samtidig som de legger føringer på denne praksisen (Aarseth 1997, Jakobsen 1998). Mariussen (1996:19) hevder at en vellykket lokal omstilling forutsetter at de lokale aktørene ”finner ut av” de nye internasjonale ”spillereglene” for økonomisk praksis, blant annet hvordan de må agere for å lykkes på internasjonale markeder. Deretter må de lokale praksisene og reglene tilpasses disse nye kravene. Det handler således om å *rive løs* den lokale økonomiske praksisen fra de rutinene som hittil har sikret økonomisk suksess og finne en *ny forankring* som er bedre tilpasset de gjeldende rammebetingelsene. Samtidig må imidlertid de nye lokale tilpasningene og strategiene bygge videre på den eksisterende kompetansen i lokalsamfunnet. Det dreier seg ikke om å gjøre noe helt nytt, men å redefinere den etablerte kompetansen innenfor nye sammenhenger. Et eksempel i så måte kan være at en produksjonskultur som preges av

framstilling av standardiserte produkter må ta inn over seg at de internasjonale markedene i økende grad differensieres, og omstilles til å utvikle mer kundetilpassede produkter og til å ha større fokus på salg- og distribusjonssiden av virksomheten.

Oppsummert dreier altså omstilling seg om at endringer i eksterne betingelser forutsetter nye investeringer og nye lokale/regionale strategier. Samtidig må disse nye praksisene til en viss grad bryte med de eksisterende normene og forventningene, og de må bidra til at det utvikles nye og ”bedre” lokale prinsipper for handling. Gjennom omstilling må både de økonomiske og de institusjonelle betingelsene for praksis endres.

## **3.2. Drivkrefter og dynamiske endringsprosesser i økonomien**

Vi har allerede vært inne på at områder som har behov for offentlige tilskudd og offentlig initierte omstillingsprosesser kjennetegnes ved at de mangler den lokale og regionale dynamikken som er nødvendig for at de skal tilpasse seg nye rammebetingelser og gjennomføre en økonomisk og institusjonell omstilling. Markedsaktørene, eller bedriftene, er de mest sentrale aktørene i disse omstillingsprosessene. Det er gjennom endring i eksisterende bedrifter og gjennom etablering av nye bedrifter at nye lønnsomme arbeidsplasser kan skapes, noe som kan ha en positiv virkning for folketall utviklingen i et område<sup>3</sup>. Vi velger derfor å starte diskusjonen med å drøfte endringer på bedriftsnivå (3.2.1), før vi anlegger et stedsperspektiv ved å vise hvordan slike endringer i stor grad har et interaktivt preg og foregår i systemer som både involverer bedrifter og andre sentrale aktører (3.2.2).

### **3.2.1. Et bedriftsperspektiv på endring**

Omstilling i foretak forutsetter at det gjennomføres strategiske endringer. Det finnes en omfattende litteratur som omhandler slik strategisk endring (se f.eks. Kanter 1983, Tichy

---

<sup>2</sup> I tillegg kan også organisasjoner utvikle seg til institusjoner når det etableres spesifikke praksiser og verdier internt i organisasjonen (Selznick 1992:223).

<sup>3</sup> Naturligvis kan det også etableres nye arbeidsplasser gjennom en styrking av offentlig sektor. Vi velger imidlertid å holde det aspektet utenfor og konsentrerer oss om privat sektor.

1983, Hrebiniak og Joyce 1984)<sup>4</sup>. Strategisk endring skiller seg fra andre typer endringsprosesser i foretak ved at de er mer omfattende og ved at de berører større deler av organisasjonen. I studier av karakteristiske trekk ved slike endringsprosesser er det vanlig å operere med en tre-fase modell (Lewin 1951). I fase en forbereder bedriften eller organisasjonen seg på endring. Deretter følger fase to med implementeringen av selve endringen (eksempelvis introduksjon av et nytt produktområde). I fase tre "absorberes" endringen i organisasjonens struktur og kultur, og nedfelles i dens prinsipper og normer.

Innovasjoner er en type strategiske endringsprosess som søkelyset har vært rettet mot i nyere foretakslitteratur og nyere litteratur om regional næringsutvikling. Utviklingen i den vestlige økonomien de siste tiårene, preges av økt konkurranse, mer heterogene markeder, politisk liberalisering, en omfattende teknologisk utvikling og mer skiftende og labile forhold. Dette gjør at de økonomiske aktørene mer eller mindre kontinuerlig stilles overfor nye krav (Amin og Thrift 1994). Resultatet er at kunnskap i økende grad blir den fundamentale ressursen for foretakene, læring blir den viktigste prosessen og strategiske endringer i form av innovasjoner blir den kritiske faktoren for bedriftenes overlevelses- og utviklingsmuligheter (Porter 1990, Lundvall og Johnson 1995). Det er derfor blitt stadig mer utbredt å omtale den vestlige økonomien som en læringsøkonomi (Lundvall og Johnson 1995, Isaksen 1999).

Kunnskap genereres altså gjennom læring som igjen kan anvendes til å utvikle og introdusere innovasjoner i form av nye produkter eller produksjonsprosesser. Slik læring og oppgradering av foretakets kunnskapsbasis er en mer eller mindre kontinuerlig prosess: "*In practically all parts of the economy, and at all times, we expect to find ongoing processes of learning, searching and exploring*" (Lundvall 1992:8). Dette kontinuerlige preget gjør også at læring i stor grad kan forstås som en stegvis prosess. Det handler hele tiden om å tilegne seg og bruke kunnskap på en måte som til en viss grad skiller seg fra det foretaket har gjort tidligere.

I litteraturen opereres det med ulike former for læring. I utgangspunktet kan det skilles mellom to hovedformer, "learning by doing", eller erfaringsbasert læring og "learning by interacting" eller interaktiv læring (Mitchell og Larsen 1987, Håkansson og Snehota 1995). *Erfaringsbasert læring* skjer i de interne prosessene i organisasjonen. Foretaket anvender de erfaringene eller den kunnskapen det akkumulerer om et produkt eller en organisasjonsform

---

<sup>4</sup> For en mer omfattende diskusjon av strategisk endring på bedriftsnivå henvises det til Kvitastein m.fl. 2000.

til å endre og eventuelt forbedre virksomheten. Ved repetisjon av arbeidsoppgaver vil organisasjonen også, opp til et visst punkt, kunne gjennomføre de ulike oppgavene på en stadig mer effektiv måte. Det ”fond av erfaringer” aktørene etablerer gjør det mulig å forbedre arbeidsprosessen og produktet og eventuelt introdusere et nytt og antatt bedre produkt (Espedal 1995). Læring kan følgelig bidra til å redusere produksjonskostnadene og øke inntektene (Porter 1985). Men det kan naturligvis også forekomme ”feillæring”, der foretaket tilegner seg og bruker kunnskap som i liten grad bidrar til effektive løsninger.

*Interaktiv læring* er knyttet til de relasjonene foretaket har til omgivelsene. Gjennom å kommunisere med andre aktører kan organisasjonene få tilgang på deres erfaringer om strategi og produksjon. Foretaket kan også hente inn tilbakemeldinger (feedback) om egne produkter fra omgivelsene. Denne informasjonen kan bidra til å effektivisere produksjonsprosessen og til utvikling av et ”bedre” produkt. Innenfor slik relasjonsbasert læring kan læring både være knyttet til situasjoner hvor foretaket bruker kunnskap og feedback fra omgivelsene til en intern styrking av egen virksomhet, og til mer kollektive læreprosesser, eller ”joint learning”, hvor videreutvikling og styrking av kunnskapsbasisen skjer i tett dialog og samspill med andre aktører (Håkansson og Snehota 1995). Selv om det analytisk kan være hensiktsmessig å skille mellom to hovedformer for læring, den erfaringsbaserte og den interaktive, vil de fleste av de læreprosessene foretakene er involvert i basere seg på egne erfaringer så vel som impulser fra omgivelsene.

Læring, enten den er basert på egne eller andres erfaringer, leder altså til ny informasjon eller kunnskap. Det er imidlertid ikke gitt at det er noen klar sammenheng mellom ny kunnskap og nye handlinger. Læring vil ikke alltid lede til nyttiggjøring (March og Olsen 1975). Når læring fører til nye praksiser vil det også variere i hvor stor grad de nye tilpasningene avviker fra de eksisterende rutinene. Espedal (1995) skiller her mellom det å ha en anvendende holdning og det å ha en undersøkende holdning. En anvendende holdning innebærer at aktørene tar i bruk ”velkjent” kunnskap for å forbedre og videreutvikle eksisterende kompetanse og prosedyrer. De nye rutinene vil følgelig ligge tett opp til eksisterende praksiser. En undersøkende holdning innebærer at aktørene søker å nyttiggjøre både egne og andres erfaringer for å få nye ideer og ny kunnskap som igjen kan lede til mer omfattende endringer av rutiner og framgangsmåter i foretaket. Da kan vi snakke om strategiske endringer i form av innovasjoner. Noe forenklet kan vi si at *innovasjoner er klart synlige eller betydelige endringer i måten foretaket kombinerer og bruker ressursene de forvalter*

(Christensen 1995). Det kan her skilles mellom produktinnovasjoner, prosessinnovasjoner og organisatoriske innovasjoner. *Produktinnovasjoner* er knyttet til framveksten av nye produkter. En slik utvikling kan enten skjer gjennom forbedringer av eksisterende produkter, det som omtales som *inkrementelle produktinnovasjoner*, eller den kan være knyttet til introduksjon av nye produkter. Dette omtales som *radikale produktinnovasjoner*, og kan være relatert til teknologiske og produksjonsmessige nyvinninger innenfor et forretningsområde. *Prosessinnovasjoner* er introduksjon av nye produksjonsprosesser, blant annet gjennom bruk av nye maskiner eller ny know-how i framstillingen av produktet. Prosessinnovasjoner gjennomføres for å øke bedriftens produksjonsmessige effektivitet og bedre virksomhetens økonomiske utbytte (Christensen 1995). Til slutt har vi såkalte *organisatoriske innovasjoner*, som refererer til betydelige endringer i organisasjonsstrukturen eller i ledelsen av foretaket (Hatch 1997).

I sin klassiske analyse omtalte Schumpeter (1934) innovasjoner som "*the carrying out of new combinations*", mens de som introduserte disse nyvinningene ble kalt for *entreprenører*. Schumpeters forståelse indikerer imidlertid at det ikke handler om noe "helt nytt". Også innovasjoner har et evolusjonistisk preg ved at det med utgangspunkt i eksisterende løsninger dreier seg om å kombinerer ressursene på nye måter (Elam 1993).

I faglitteraturen er det to ulike tilnærminger i forståelsen av slike innovasjoner. Tradisjonelt har innovasjoner vært sett på som en *lineær prosess*. Det starter med forskning i virksomhetenes forskningsavdelinger, deretter følger den mer praktiske produkt- og prosessutviklingen i utviklingsavdelingen. Så går "stafettpinnen" videre til produksjonsavdelingen, som skal framstille det nye produktet eller ta i bruk den nye teknologien, før det til slutt er markedsavdelingen som får ansvaret for å selge produktet (Henry m.fl. 1995).

Det er imidlertid mer hensiktsmessig å anvende en *interaktiv innovasjonsmodell* (Morgan 1992, Tödtling 1994, Isaksen 1999), som antar at innovasjoner er en ikke-lineær prosess. Arbeidsdelingen er sjelden så spesialisert som man tidligere antok, særlig ikke i små og mellomstore bedrifter. Selv om bedrifter består av flere avdelinger flyter gjerne deres ulike oppgaver og gjøremål over i hverandre. Produktutviklingen er heller ikke rigid og stegvis, ved at den ene oppgaven avsluttes før den neste iverksettes. Det jobbes parallelt med flere ulike oppgaver, og impulser og tilbakemeldinger resulterer i kontinuerlige forbedringer. Videre må innovasjoner sees på som en interaktiv prosess som finner sted i et samspill med andre aktører

i omgivelsene, eksempelvis kunder, samarbeidspartnere, leverandører og FoU-institusjoner. Den enkelte bedrifts innovasjoner skjer følgelig ikke i et vakuum, men i *nettverk* hvor det finner sted relasjonsbaserte eller interaktive læreprosesser med utveksling av informasjon, eksempelvis mellom produsenter og kunder (såkalte "user-producer relations") (Lundvall 1992). Det å tilegne seg supplerende informasjon og kunnskap fra andre aktører er en helt avgjørende faktor for foretakenes muligheter til å lykkes med innovasjonene (Gregersen og Johnson 1997, Jakobsen 1998, 2000).

Ulike aktører vil delta og bidra med impulser i slike innovasjonsprosjekter, eksempelvis kunder, samarbeidspartnere, utstyersleverandører, finansinstitusjoner, det offentlige virkemiddelapparatet, private konsulenter og forskningsinstitusjoner. I de fleste tilfellene vil både lokale/regionale aktører og eksterne aktører trekkes med i dette arbeidet. Samtidig vil det også i de fleste lokale/regionale produksjonssystemer finnes visse "hindringer" som vanskeliggjør innovativ virksomhet. Dette kan være mangel på kompetanse og kapital, mangel på komplementære samarbeidspartnere eller, det som ofte er et problem i omstillingsområdene, mangel på kultur for innovativ virksomhet i næringsmiljøet (Autio m.fl. 1997, Van de Ven m.fl. 1999). Videre er det også slik at langt fra alle innovasjoner som introduseres er vellykkede. I en undersøkelse som nylig ble gjennomført blant norske industribedrifter ble sannsynligheten for å mislykkes med strategisk endring anslått til 65%. Forskning fra andre land viser liknende resultater (Kvitastein m.fl. 2000:19). Men det er imidlertid ofte slik at også mislykkede endringsforsøk har i seg noe positivt. Bedrifter lærer av tidligere feil: "*Failures are often needed in economic life to show how things can be done right*" (Granovetter 1992:14). Følgelig kan vi fastslå at det å være innovativ på en vellykket måte både er komplisert, vanskelig og tidkrevende.

### **3.2.2. Et stedsperspektiv på endring**

Erkjennelsen av at strategiske endringer i form av innovasjoner finner sted i system av foretak og organisasjoner, hvor bedriftene ofte samarbeider med virksomheter i nærheten og benytter seg av tilgjengelige ressurser i området, leder oss over til et stedsperspektiv på endring. Dermed er vi også tilbake til kjernen for de statlig initierte omstillingsbevilgningene, nemlig hvordan de kan bidra til utviklingen av dynamiske lokale og regionale utviklingsprosesser.

Som allerede påpekt er et gjennomgående trekk ved de nye perspektivene for studier av regional næringsutvikling at de fokuser på innovasjoner og endringsprosesser. I tillegg rettes søkelyset også mot stedet som en kritisk faktor for regional utvikling. Økonomiske prosesser er "forankret" eller "embedded" i økonomiske, politiske, sosiale og kulturelle systemer, og kan følgelig beskrives som sosialt situerte (Granovetter 1992). De ulike aktørenes strategier og tilpasninger må forstås som et resultat av et samspill mellom deres egne ressurser og forhold i omgivelsene. Disse omgivelsene presenterer aktørene både for "*constraints upon and opportunities for action*" (Kalberg 1994). Omgivelsene legger altså både føringer på aktørenes handlinger samtidig som aktørene gjennom sine handlinger er med på å konstruere omgivelsene eller stedet. De økonomiske aktørene er følgelig "bundet" av tidligere investeringer og forankret i lokale ideer og verdier. Samtidig kan denne stivhengigheten brytes ved at nye praksiser introduseres. En slik dynamisk forståelse innebærer også at *ingen steder kan sees på som uforanderlige*. Lokalsamfunn konstrueres, rekonstrueres og endres som en del av de pågående prosessene. Disse prosessene kan både ha et lokalt, et nasjonalt og et internasjonalt utgangspunkt (Fløysand m.fl. 2000).

Med disse grunnleggende prinsippene som bakgrunn vil vi gå nærmere inn på en del av de nye teoriene og deres forståelse av lokal og regional utviklingsdynamikk. Et viktig nytt perspektiv innenfor økonomifaget er endogen vekstteori. Denne fokuserer i sterk grad på såkalte positive eksternaliteter, eller "gratisfordeler", knyttet til geografiske opphopninger av næringsvirksomhet (Krugman 1991, 1996). Eksempler på slike positive eksternaliteter er at det overføres eller "lekker" kunnskap fra en bedrift til en annen, at mulighetene for bedriftssamarbeid styrkes blant annet ved at kostnadene ved å lete etter potensielle samarbeidspartnere reduseres, og at det i slike områder genereres en "pool" av spesialisert arbeidskraft (Krugman 1991, Knarvik og Orvedal 1997).

Viktigere for oss er imidlertid nyere bidrag innenfor økonomisk geografi og økonomisk sosiologi. Disse har i stor grad anlagt et bredt evolusjonsorientert perspektiv som inkluderer både økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle prosesser i forståelsen av lokal og regional utvikling. Læreprosesser og innovasjoner er altså i stor grad kritiske faktorer for regional dynamikk. Samtidig understreker disse perspektivene at slike prosesser i betydelig grad er *geografisk lokaliserte fenomener* hvor tette bånd og interaktive relasjoner er viktige for et positivt resultat (Amin og Thrift 1994, Lundvall og Johnson 1995, Maskell m.fl. 1998).



På substansnivå har blant annet teorien om regionale innovasjonssystemer gitt viktige bidrag til forståelsen av regional utviklingsdynamikk (Morgan 1997). I idealisert form er et regionalt innovasjonssystem en geografisk samling av bedrifter og andre sentrale aktører som har et nært samarbeid om nyskapende aktiviteter, og hvor denne aktiviteten understøttes av gjensidig tillit og felles verdier. Går vi nærmere inn på hva et slik regionalt innovasjonssystem består av, kan det skilles mellom to hovedtyper av aktører i slike system (Asheim og Isaksen 1997). Det første er de som utgjør *produksjonsstrukturen*, eller det Hansen og Selstad (1999) beskrev som markedsaktørene. Dette er bedriftene i et område og deres leverandører. Den andre typen omfatter *støttende aktører*, her inkluderes forskningsinstitusjoner, universiteter og høyskoler og politiske institusjoner. Dette er aktører som kan bidra med kompetanse og stimulere til igangsettelse av innovasjonsprosjekter. Videre foregår innovasjonsaktiviteten innenfor en felles *institusjonell ramme*, bestående av kollektive rutiner, normer og verdier. Tett samarbeid og innovasjoner stimuleres dersom aktørene ”snakker samme språk” og kjenner de samme uskrevne reglene for oppførsel og forretningsdrift (Isaksen 2000:24).

Hvilke forutsetninger må så være tilstede for at slike regionale innovasjonssystemer skal kunne oppstå? For det første må det eksistere en *regional næringsklynge*, dvs. en geografisk konsentrasjon av ”avhengige bedrifter” som i stor grad opererer innenfor samme eller relaterte bransjer. Bedriftene må utgjøre et produksjonssystem og være knyttet sammen gjennom kjøp og salg av varer og tjenester, med tilhørende flyt av informasjon og kunnskap (Isaksen 2000:25) <sup>5</sup>. I tillegg kan bedriftene være relatert til hverandre gjennom en felles teknologi- eller kunnskapsbasis, eller ved at de utnytter den samme råvarekilden. Begrepet næringsklynge ble introdusert av Michael Porter (1985, 1990, 2000). I hans bruk av begrepet blir det geografiske omfanget av slike klynger knyttet så vel til byer, som regioner og nasjonalstater. Omfanget må avdekkes empirisk i hvert enkelt tilfelle og bestemmes av: ”..*the distance over which informational, transactional, incentive, and other efficiencies occur*” (Porter 2000:16). Det geografiske virkeområdet for de positive eksternalitetene eller ”gratisfordelene” som oppstår i slike samlinger av bedrifter kan i noen sammenhenger ha en regional utstrekning, i andre sammenheng kan de fungere på et nasjonalt eller overnasjonalt nivå.

---

<sup>5</sup> Næringsklynge eller ”cluster” kan defineres på følgende måte: ”*Clusters are geographic concentrations of interconnected companies, specialised suppliers, service providers, firms in related industries, and associated institutions (e.g., universities, standard agencies, trade associations).*” (Porter 2000:15).

I forhold til vår diskusjon om innovasjonssystemer er regionalt avgrensede næringsklynger det mest interessante. For at slike regionale klynger skal fungere som regionale innovasjonssystemer må bedriftene som inngår i klyngen i *betydelig grad samarbeide om innovasjonsprosjekter*. De må i fellesskap og gjennom kollektive læreprosesser og utnyttelse av komplementaritet utvikle nye produkter eller produksjonsprosesser. I tillegg forutsetter forekomsten av et regionalt innovasjonssystem at det er *et samarbeid om nyskapende aktivitet mellom bedrifter og institusjoner som besitter formelle eller kodifisert kunnskap*, dvs. teknologisentre, forskningsstiftelser, universiteter og høyskoler. I motsetning til innovative nettverk der samarbeidet bedriftene imellom kan være mer uformelt, har et regionalt innovasjonssystem et mer formelt og planlagt preg og inkluderer flere ulike aktører i innovasjonsprosessen (Isaksen 2000).

Disse betingelsene innebærer at det kan bli svært vanskelig å utvikle regionale innovasjonssystemer i norske regioner/lokalsamfunn som tradisjonelt har mottatt omstillingstilskudd. For det første vil det her være for få bedrifter til at det dreier seg om en ”regional klynge”. For det andre vil stedene ofte være dominert av en hjørnesteinsbedrift. I norske utkantsamfunn, blant annet på ensidige industristeder, har disse tradisjonelt fungert som ”samfunnsentreprenører” ved at de har skaffet arbeidsplasser, etablert et privat service tilbud lokalt og bidratt til utvikling av transport og infrastruktur (Hansen og Selstad 1999). De siste ti-årene er deres rolle som samfunnsentreprenører blitt redusert. Det er blitt færre arbeidsplasser ved disse bedriftene og andre aktører har overtatt mange av de samfunnsbyggende oppgavene som disse hadde. Avhengigheten til hjørnesteinsbedriftene har også resultert i at det på disse stedene bare i begrenset grad er blitt utviklet et lokalt SMB-miljø, og de små og mellomstore bedriftene som finnes fungerer i stor utstrekning som underleverandører for hjørnesteinsbedriftene. Videre er det også slik at de store dominerende bedriftene på små steder i stor grad er knyttet opp mot internasjonale nettverk, både som en konsekvens av deres markedskoplinger og som en følge av at de ofte inngår i store multinasjonale konserner. Dermed vil også mange av læreprosessene og de innovative aktivitetene i hjørnesteinsbedriftene foregå i samspill med aktører utenfor lokalsamfunnet. Innovasjonsaktiviteten er altså forankret på et høyere geografisk nivå. På den annen side kan imidlertid konsernbedriften fungere som en formidler av innovasjoner mellom konsern og lokalsamfunn.

Det er også slik at de klassiske omstillingsområdene mangler en del av de såkalte støttende aktørene som er kritiske faktorer for at de regionale innovasjonssystemene skal kunne fungere, som for eksempel teknologisentre og forskningsinstitusjoner. *Konklusjonen må følgelig bli at det må vises en særdeles kritisk holdning i forhold til mulighetene for å skape regionale innovasjonssystemer i de norske utkantområdene.* Isaksen (2000:27) hevder i den forbindelse at det er en svakhet ved policy-utformingen både i Norge og i utlandet at man i stor grad har forsøkt å allmenngjøre erfaringer fra noen få velkjente og vellykkede eksempler. I tillegg har Hansen (1988, 1995) tidligere påpekt ”krymping” av internasjonale modeller for regional næringsutvikling som et generelt problem i norsk nærings- og distriktpolitikk.

Utfordringen blir derfor å finne ut hvordan dynamiske utviklingsprosesser kan utvikles på steder og i regioner som i hovedsak ligger utenfor eller i ”skyggen” av de nasjonale og regionale næringsklyngene og innovasjonssystemene. Hva er de kritiske faktorene for at slike lokale og regionale økonomier skal kunne tilpasse seg en situasjon preget av økende internasjonalisering og en mer intens konkurranse på internasjonale markeder?

I en rekke nyere studier av utviklingsprosesser i utkantområder understrekes viktigheten av å fokusere på de lokale immaterielle betingelsene. Dette inkluderer både den lokale praktiske kunnskapen og de kollektive rutine og verdiene som er etablert på disse stedene (Bærenholdt og Aarsæther 1998, 2000, Jakobsen 1998, 2000, Maskell m.fl.1998, Karlsen 1999, Fløysand og Lindkvist 2000, Fløysand m.fl. 2000). Også i slike perifere områder foregår det i utstrakt grad lærings- og innovasjonsprosesser selv om omfanget av og innholdet i disse prosessene er ulike dem man finner i de såkalte regionale innovasjonssystemene. I disse utkantområdene vil det foregå både erfaringsbasert læring, hvor bedriftene gjennom praksis videreutvikler egen kunnskapsbasis, og interaktive kollektive læreprosesser, hvor læringen skjer i samspill mellom flere aktører. Erfaringsbasert læring vil ha i seg et vesentlig innslag av såkalt *taus kunnskap*, det vil si kunnskap som ikke er artikulert og ”uttrykt”, men som er innkapslet i de økonomiske aktørenes praksis. Interaktiv læring vil i vesentlig grad være basert på såkalt *lokalt kodet kunnskap*. I motsetning til den ”tause” kunnskapen er dette praksis og erfaringer som er artikulert og uttrykt og som deles av flere. Det er denne kunnskapen som utgjør de mest verdifulle ressursene (”kapabilitene”) i en lokal økonomi, og de inngår som en del av den kollektive bransjekunnskapen som man finner på et sted (Jakobsen 1998). At den er lokalt kodet innebærer at den er utviklet i en lokal kulturell og sosial sammenheng, og dermed har den også i seg en viss grad av unikhet. Brukt på en kreativ

måte kan den lokalt forankrede kunnskapen bidra til at det utvikles innovasjoner som gir de lokale aktørene konkurransefortrinn i markedet. Tilsvarende læringsprosesser vil man naturligvis også finne i de regionale innovasjonssystemene, men her vil den innovative aktiviteten i vesentlig større grad basere seg på formell, forskningsbasert kunnskap, blant annet gjennom samarbeid mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner.

Bærenholdt og Aarsæther (1998, 2000) har gjennom uttrykket "coping strategies", eller mestringsstrategier, etablert et begrepsapparat som er nyttig i forsøket på å forstå hva som er viktige drivkrefter for slike lokale utviklingsprosesser. Mestring forutsetter at de lokale aktørene utvikler tilpasninger for å "takle" de globale utfordringene. Valg av mestringsstrategier varierer fra sted til sted, og det er også en rekke ulike mestringsstrategier på hvert enkelt sted. Både markedsaktørene, samfunnsaktørene og de politiske aktørene utvikler og involveres i slike mestringsstrategier. Det er det samlede resultatet av slike lokale praksiser som er avgjørende for om et lokalsamfunn eller en region framstår som "taper-" eller "vinnerområder" (Fløysand og Lindkvist 2000).

Mestringsstrategiene har både en økonomisk, en sosial og en kulturell dimensjon. Den økonomiske dimensjonen knytter Bærenholdt og Aarsæther (2000:4) opp mot begrepet *innovasjon*. Som vi har vært inne på tidligere handler innovasjoner om å introdusere nye løsninger på lokale problemer. Både bedriftene, samfunnsaktørene og politikerne kan være innovatører. Den sosiale dimensjonen ved mestringsstrategiene relateres til begrepet *nettverk*. All økonomisk virksomhet og all innovativ aktivitet er sosialt situert og foregår i stor grad i samspill mellom aktører. I slike systemer av relasjoner vil det være generert sosial kapital. *Sosial kapital* refererer til forekomsten av tillit, respekt og gjensidig forståelse i disse sosiale systemene (Putnam 1993:167). Er det utviklet en betydelig sosial kapital i systemet vil denne bidra til å effektivisere gjennomføringen av fellestiltak og styrke mulighetene for å utvikle innovative prosjekter (Coleman 1990). Særlig nye aktører vil være avhengig av å bygge opp sosial kapital og oppnå tillit hos andre aktører som inngår i systemet for å kunne iverksette kollektive tiltak.

Den kulturelle dimensjonen knyttet til mestringsstrategier dreier seg om aktørenes *tradisjoner og identiteter*. Moderniseringsprosessene i samfunnet bidrar til økt heterogenisering og konstruksjon av ulike identiteter. Disse kan både basere seg på lokale tradisjoner og på mer nasjonale eller internasjonale strømninger. Ofte vil det kunne være slik at det i et område er

utviklet en felles forretningskultur og noen enhetlige prinsipper for hvordan økonomisk virksomhet skal drives. Men samtidig vil det også være visse variasjoner internt i lokalsamfunnene. Ulike aktører vil ofte målbære forskjellige ideer.

Bærenholdt og Aarsæther (1998, 2000) viser til to sentrale elementer som avgjørende for om de lokale mestringsstrategiene lykkes eller ikke. Det første er forholdet mellom mikro- og makronivå. Både aktører lokalt/regionalt (mikro) og aktører nasjonalt og internasjonalt (makro) må involveres i mestringsstrategiene og omstillingsarbeidet. Det andre sentrale elementer er forholdet mellom "embeddedness" (forankring) og "autonomi". Den kunnskapen som de lokale mestringsstrategiene baserer seg på bør på den ene siden være forankret i en lokal kontekst (for eksempel lokal kodet kunnskap), men samtidig bør de inkludere kunnskap som er mer autonom i forhold til det lokale kunnskapssystemet, dvs. kunnskap og ideer som er importert utenfra. Forfatterne hevder følgelig at *vellykkede lokale mestringsstrategier forutsetter at man makter å balansere forholdet mellom lokal og ekstern deltakelse og forholdet mellom lokal forankret kunnskap og nye importerte ideer*. Samspillet mellom lokale prosesser og deltakelse og innspill utenfra er altså avgjørende:

*"Coping strategies aimed at creating or sustaining local development processes are very seldom successful unless they involve outside partners (innovative practices, networking dimensions) or ideas and identifications created elsewhere (identity dimension)"* (Bærenholdt og Aarsæther 2000:6).

De statlig initierte omstillingsprogrammene er eksempler på hvordan mestringsstrategier gjennomføres i praksis. På prosjektnivå finnes det flere ulike tiltak som baserer seg på forskjellige omstillingsstrategier. Tiltakene er ofte kollektive prosjekter hvor ulike aktører involveres, f.eks. bedriftene, det lokale omstillingsselskapet, lokale interesseorganisasjoner, konsulentselskaper og SND. Gjennom disse tiltakene etableres det så nye nettverkskonstellasjoner. Videre har også disse ulike aktørene forskjellige verdier eller holdninger (identiteter). Det lokale selskapet har gjerne sin "filosofi" for forretningsdrift, mens for eksempel omstillingsselskapet og SND kan representere en annen filosofi. Den store utfordringen er altså å oppnå den rette balansen i disse prosjektene.

Om de ulike mestringsstrategiene skal ha et kollektivt preg eller om det er de individuelle entreprenørene som skal dominere vil variere, blant annet som en følge av lokale tradisjoner.

Teigen (2000) viser eksempelvis at mens individuelt entreprenørskap har vært sterkt på Sunnmøre, har kollektivt entreprenørskap dominert i innlands-Norge. Her har blant annet samvirkemodellen og samarbeid mellom politiske myndigheter og lokale økonomiske aktører vært viktige drivkrefter for utvikling<sup>6</sup>. Dette synliggjør at omstillingsarbeidet må tilpasses de gjeldende lokale tradisjonene og at omstillingsaktørene følgelig må ha god innsikt i de lokale særtrekkene.

Omstilling og mestringsstrategier handler altså om å kunne utnytte de lokale ressursene i en ny sammenheng og integrere dem med eksterne ideer og impulser. Et sterkt integrert lokalsamfunn kan imidlertid utvikle en vesentlig motstand mot endringer, siden omstilling og endring utfordrer den etablerte lokale praksisen og det etablerte lokale maktsystemet (Lindkvist 1994). Samtidig er det lite trolig at et omstillingstiltak vil være vellykket om det ikke baserer seg på lokale ressurser og sterk lokal medvirkning fra de samme aktørene som i utgangspunktet er skeptiske til endring. Dette er både omstillingsarbeidets paradoks og utfordring.

Mye av litteraturen om egenbasert utvikling og endogen vekst fokuserer på det positive ved å utvikle en sterk lokal kunnskapsbasis. Det kan imidlertid også være negative effekter knyttet til en slik kunnskapsutvikling. Mange steder kan nemlig komme inn i "lock-in situations". Dette innebærer at de blir "innelåst" i gitte utviklingsbaner som en følge av omfattende materielle investeringer og utvikling av en "dyp" lokal kompetanse som i liten grad er tilpasset gjeldende internasjonale utfordringer og rammebetingelser (Grabher 1993). Dette kan eksempelvis være fiskerisamfunn med en sterk "filét-kultur" (Fløysand og Lindkvist 2000), eller mindre, ensidige gruvesamfunn som står foran nedleggelse (Dale 2000). For slike steder vil det å "løsrive" det lokale produksjonssystemet fra gjeldende praksiser og verdier, og forankre det i en ny kunnskapsmessig og teknologisk setting, samtidig som forankringen baserer seg på at man bygger videre på det eksisterende, være spesielt krevende.

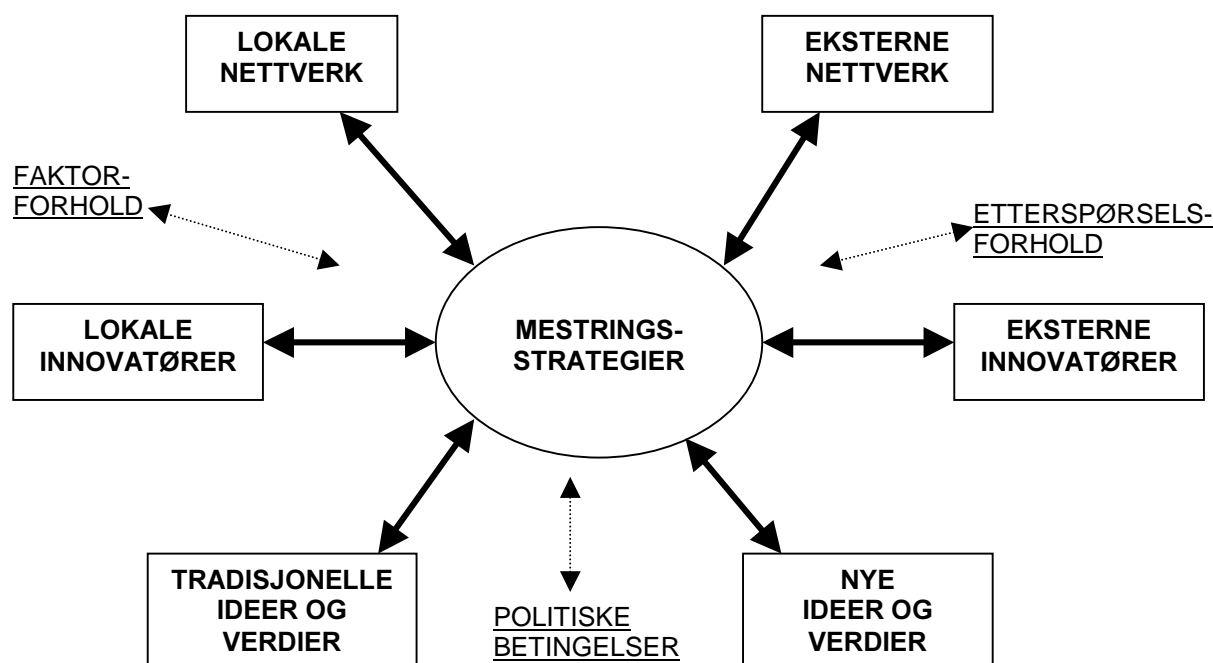
For å oppsummere denne diskusjonen av lokal og regional utviklingsdynamikk presenterer vi en modell som viser viktige forhold som påvirker utviklingen av lokale og regionale

---

<sup>6</sup> Hvordan det finnes ulike lokale og regionale kulturer som påvirker aktørens økonomiske praksis illustreres også i Wickens (1997) analyse av den norske industrialiseringen. Han hevder blant annet at Oslofjord-regionen preges av den "engelske industrimodellen", blant annet med storskaladrift, moderne teknologi og sterk urbanisering, mens man på Vestlandet finner "den franske modellen", som i større grad er lokal eid småskala virksomhet basert på eksisterende lokale kunnskapstradisjoner.

mestringsstrategier (fig.1). Utgangspunktet for vår modell er at både lokale og eksterne prosesser påvirker utviklingen av slike strategier. For det første kan de som *introduserer innovasjonene, og dermed framstår som innovatører, både holde til lokalt eller eksternt*. Selv om det i første rekke er markedsaktørene eller bedriftene som introdusere nye lokale løsninger, vil også de politiske aktørene og samfunnsaktørene være med som initiativtakere og uformere av disse mestringsstrategiene. Følgelig vil mestringsstrategiene i stor grad ha et kollektivt preg. Det andre viktige forholdet er at de aktørene som tar del i disse mestringsstrategiene *både vil være involvert i lokale og i eksterne nettverk*. Bedriftene ”tar med seg” nettverkene sine når de utvikler mestringsstrategier, i tillegg til at det gjennom selve prosessen dannes nye nettverk. For de enkelte bedriftene kan disse nettverkene både være knyttet til samarbeid med leverandører, konkurrenter og kunder. Både i samarbeidsrelasjoner mellom bedrifter og mellom bedrifter og andre aktører utvikles det i varierende grad tillit og gjensidig forståelse, eller det vi tidligere har omtalt som sosial kapital. Det tredje sentrale forholdet i modellen er at de ulike aktørene som på forskjellige måter involveres i mestringsstrategiene vil *ha med seg ulike ideer og normer* for hvordan økonomisk virksomhet skal drives. Ved konstruksjonen av mestringsstrategier møtes slike forskjellige forståelser.

Figur 1. Faktorer som påvirker konstruksjonen av lokale og regionale mestringsstrategier



Konstruksjonen av mestringsstrategier, og i hvilken grad de er vellykkede, influeres også av mer generelle økonomiske og politiske betingelser. Dette er for det første tilgang, pris og kvalitet på viktige innsatsfaktorer (*faktorforhold*) som de lokale økonomiske aktørene er avhengige av. Videre er det karakteristika ved markedene for de lokale aktørenes produkter, blant annet konkurranseintensitet, konkurranseparametre og kundetyper (*etterspørselsforhold*). Et tredje forhold er relatert til den nasjonale og internasjonale politiske reguleringer, blant annet forekomsten av konkurransereguleringer og handelsrestriksjoner (*politiske betingelser*). Disse generelle forholdene er med på å definere *handlingsrommet* for de lokale aktørene og dermed også hvilke typer mestringsstrategier som blir konstruert. De virker imidlertid ikke på en ”aktiv” måte i selve konstruksjonsprosessen.

### **3.3. Idé- og teorigrunnlaget for de gjeldende strategiene i omstillingsarbeidet**

I dette avsnittet (3.3) oppsummerer vi kort hva som har vært ide- og teorigrunnlaget for de overordnede strategiene i det statlig initierte omstillingsarbeidet. I det påfølgende avsnittet (3.4) skal vi se dette idegrunnlaget i forhold til vår diskusjon om lokal og regional utviklingsdynamikk og trekke opp noen viktige momenter som etter vår mening bør ”informere” strategivalget i omstillingsarbeidet.

Vi har tidligere vist at det er akkvisisjonsstrategi og strategi for egenbasert utvikling som i første rekke har vært anvendt i det statlig initierte omstillingsarbeidet, med den siste som helt dominerende (jmf.kap.2.2). Akkvisisjonsstrategien har sitt teoretiske og idémessige grunnlag i *neo-klassisk lokaliseringsteori*. Teorien har som mål å forklare bedrifters lokaliseringsvalg, og den analyserer hvorfor man får opphopning av næringsvirksomhet i noen områder og begrenset forekomst av virksomheter i andre områder (Hayter 1997). Konsentrasjon til sentrale områder har blant annet sammenheng med at en rekke virksomheter foretrekker å utnytte spesifikke lokaliseringsfordeler på disse stedene, blant annet kort avstand til markedet og godt utbygd infrastruktur. For å få til en omfordeling og økt spredning av virksomhetene må man gjennom offentlig politikk påvirke faktorer som er av betydning for bedriftenes valg



av lokalitet (Isaksen 1995). Sentralt initierte tiltak som har vært anvendt i distrikts- og regionalpolitikken er transportstøtte til distriktsbedriftene og differensiert arbeidsgiveravgift. I omstillingsarbeidet, som altså handler om lokale initiativer, har man søkt å påvirke bedriftenes lokaliseringsbeslutninger blant annet gjennom å tilby bedrifter gunstige lån, etableringstilskudd og rimelige næringstomter om de velger å lokalisere seg i det aktuelle området. Andersen m.fl. (1997:216) hevder imidlertid i sin evaluering av omstillings-tilskuddene at slike forsøk på å trekke til seg bedrifter utenfra har gitt begrensede resultater. På bakgrunn av eksempler fra gjennomførte omstillinger, og særlig fra omstillingsarbeidet i Verran og Meldal, argumenteres det for at denne strategiene har vært mindre vellykket enn de egenbaserte strategiene, om man måler i antall arbeidsplasser pr. anvendte krone. Derimot er det eksempler på gode resultater når strategien har vært knyttet til akkvisisjon av offentlige institusjoner (ibid.218). Det er naturligvis mer krevende å få til en omfordeling av offentlige arbeidsplasser og dette forutsetter også støtte og medvirkning fra sentralt hold, men om strategien lykkes dreier det seg i stor grad om langsiktige og varige arbeidsplasser. Gode eksempler er Brønnøysundregisteret og Nasjonalbibliotekets avdeling i Mo i Rana.

Etter hvert har egenbasert utvikling blitt det dominerende ”regimet” i norsk omstillingspolitikk. Det lokale tiltaksarbeidet preges av en sterk konsentrasjon rundt egenbasert utvikling og en betydelig mindre vektlegging av akkvisisjon (Bukve m.fl. 1995). Sentrale myndigheter gir også signaler at man skal fokusere på områder hvor man har særlig fortrinn (KRD 1999:20), og evalueringer som har blitt gjennomført hevder at egenbasert utvikling er den mest effektive strategien i forhold til det å skape nye arbeidsplasser (Andersen m.fl. 1997, Karlsen og Lindløv 1998, Hatling m.fl. 2000).

Allerede i Buvik-utvalgets innstilling fra 1983 ble egenbasert utvikling lansert som den sentrale strategien. I stortingsmeldingen om norsk distriktspolitikk som kom i 1985, ble det også fastslått at videreutvikling av lokale foretak, samt etablering av nye foretak basert på lokale, menneskelige og materielle ressurser skulle være den viktigste strategien i arbeidet med å sikre lokal utvikling (St.meld. nr.67 (1984-85)). Denne sterke vektleggingen av lokale ressurser og lokal mobilisering hadde imidlertid i begrenset grad et fundament innenfor teori om regional næringsutvikling. I større grad kan strategien sees på som en erkjennelse av et behov for et alternativ til akkvisisjonspolitikken, som man hadde en del negative erfaringer med. I tillegg handlet det også om ”import” av gjeldende strømninger innenfor internasjonal planleggingsteori. Som en reaksjon mot sterk statlig styring og rasjonalistisk planlegging, fikk

den såkalte "bottom up"-praksisen, eller det Friedman betegnet som "social mobilisation" (Friedman 1987), et visst fotfeste innenfor norsk samfunnsplanlegging på denne tiden (Amdam og Veggeland 1998). Den nye planleggingstradisjonen innebar blant annet breiere lokal medvirkning i planleggingsprosessen og økt lokal kontroll over ressursene. Disse prinsippene ble til en viss grad implementert både i den generelle kommuneplanleggingen rundt om i distriktene og i den mer spesifikke nærings- og tiltaksplanleggingen.

Først på begynnelsen av 1990-tallet kan man si at det ble etablert et teoretisk fundament for strategien om egenbasert utvikling. Som en følge av endringsprosesser i den internasjonale økonomien, blant annet med en mer framtrædende posisjon for små og mellomstore bedrifter og med utviklingen av spesialiserte og konkurransedyktige regionale produksjonsområder, fikk man en ny teoretisering rundt temaet regional næringsutvikling. Flere av disse nye tilnærmingene hadde et evolusjonsorientert perspektiv og fokuserte på endogene eller interne betingelser for økonomisk utvikling. Et eksempel er den såkalte fleksibel-spesialiserings-tilnærmingen, som blant annet tok for seg lokale og regionale faktorer som bidro til å gi områder konkurransefortrinn, og da særlig såkalte sosio-kulturelle faktorer (Piore og Sabel 1984, Brusco 1986, Asheim 1992). Videre hadde den såkalte neo-schumperianske tilnærmingen hovedfokus på entreprenører og innovasjoner som drivkrefter for økonomiske utvikling (Nelson og Winter 1982, Camagni 1991). I tillegg fikk også Porters (1985, 1990) analyse av industriell konkurransekraft etter hvert et visst gjennomslag i norsk regional og distriktpolitikk. Det sentrale poenget her var at konkurransekraft best skapes gjennom et tett samspill mellom ulike aktører som inngår i en næringsklynge.

Disse nye teoretiske bidragene bidro til å understreke viktigheten av å synliggjøre de lokale ressursene i omstillingsarbeidet. I tillegg ga teoriene en viss legitimitet til å videreføre tiltak som allerede hadde et visst fotfeste i omstillingsarbeidet, som å styrke små og mellomstore bedrifter, stimulere til økt nyskaping og innovativ aktivitet lokalt og bidra til utvikling av nettverk og samarbeid mellom lokale bedrifter.

### **3.4. En kritisk vurdering av egenbasert utvikling som strategi i omstillingsarbeidet**

Egenbasert utvikling har altså i betydelig grad oppnådd hegemoni som den ”rette” strategien for omstillingsarbeidet. En slik ”særstilling” og en samling rundt én overordnet skole eller strategi kan naturlig bidra til en viss effektivisering av omstillingsarbeidet. Blant annet kan sentrale myndigheter gi klarere og mer entydige signaler om hvilken retning omstillingsarbeidet lokalt bør ta. Dermed kan omfanget av den mer eksplorative initieringsfasen reduseres. Samtidig innebærer en slik ensretting en viss fare for at arbeidet ”låses” til visse tankebaner og handlingsalternativer. En slik institusjonalisering av ”rett” praksis kan dermed bidra til at alternative løsningsstrategier og utviklingsveier allerede i utgangspunktet avvises (Scott 1995).

Et interessant poeng i forlengelsen av dette argumentet, og som vil bli belyst nærmere i selve evalueringen, er i hvilken grad en slik egenbasert utvikling innebærer mer eller mindre ”like” strategier i omstillingsarbeidet i de ulike områdene. Om den lokale fortolkningen av de overordnede retningslinjene i betydelig grad gir identiske resultater, vil det være viktig å drøfte i hvilket omfang man egentlig baserer seg på lokale ressurser i omstillingsarbeidet. Den norske utkanten preges av en betydelig grad av heterogenitet både når det gjelder næringsstruktur og kompetanse. Et omstillingsarbeid som skal basere seg på egenbasert utvikling burde følgelig gi opphav til vesentlig variasjon i strategivalg i de ulike områdene.

Ideen om egenbasert utvikling henter altså sin teoretiske legitimitet fra evolusjonsorientert teori. Samtidig er det imidlertid en fare for at man i ”fortolkningen” utelater sentrale elementer i teoriene. Dette kan gi uheldige utslag. For det første vil en ensidig fokuseringen på lokale ressurser og egenbasert utvikling bidra til at man neglisjerer hvordan investeringer utenfra kan påskynde en positiv lokal utvikling. Eksterne eiere og investorer kan tilføre den lokale bedriften og andre bedrifter i lokalsamfunnet ny kompetanse og ny teknologi. De kan også bidra til å disse bedriftene blir knyttet opp mot eksterne nettverk og at de inkluderes i interaktive læreprosesser (Vatne 1989, Jakobsen og Rusten 2000). Særlig i tilfeller der eksterne aktører investerer i et område for å videreutvikle lokale og regional konkurransefortrinn er det et potensiale for utløsning av dynamiske lokale prosesser. Det er også en utvikling internasjonalt mot en mer desentralisert styringsstruktur innenfor de store

multinasjonale konsernene. Dette vil kunne gi større grad av lokal medbestemmelse (Amin og Cohendet 1999)<sup>7</sup>. I tillegg til investeringer og kapital er det også viktig at et lokalt produksjonssystem tilføres personer med nye ideer og visjoner som kan "løse opp" på det som ofte kan være fastlåste prinsipper for lokal næringsutvikling.

Videre har også Hansen understreket faren ved en for ensidig fokus mot lokale ressurser: *"Mobilisering på lokalsamfunnsnivå (...) har målt i konkrete resultater ikke ført til så meget"* (Hansen 1987:23). Også internasjonale studier påpeker det utilstrekkelig med et ensidig søkelys mot de ressursene som finnes lokalt (Amin m.fl. 1992). Særlig i en situasjon hvor økonomien i økende grad globaliseres og hvor den teknologiske utviklingen går stadig raskere vil det ofte være en kritisk faktor for de lokale bedriftene suksess at de knyttes opp mot nasjonale og internasjonale kunnskaps- og forretningsnettverk. Dette kan eksempelvis oppnås gjennom etablering av allianser og samarbeid mellom lokale og eksterne aktører eller gjennom eksternt eierskap.

Vi vil følgelig argumentere for at for ensidig oppmerksomhet mot lokale ressurser vil kunne gi uheldige utslag i omstillingsarbeidet: *"Too much embeddedness...is running the risk of not being innovative. This is especially the case with the "traditional" local community if people do not combine embeddedness with other sources or types of social capital"* (Bærenholdt og Aarsæther 2000:20). I stedet for vil vi, blant annet med utgangspunkt i nyere evolusjonsorientert forskning rundt lokale og regionale utviklingsprosesser (for eksempel Grabher 1993, Maskell m.fl.1998, Bærenholdt og Aarsæther 2000, Fløysand og Lindkvist 2000) hevde at omstillingsprogrammer med en hensiktsmessig balanse mellom lokale deltakelse, kunnskap og prinsipper og eksternt medvirkning, innflytelse og ideer vil kunne gi de beste resultatene. *Fokuset må følgelig rettes mot partnerskap, kunnskapsdeling og komplementaritet. Det er særlig i kollektive konstellasjoner med ulike typer aktører man kan få i gang interaktive læreprosesser og kreativ nyskaping.*

Samtidig er det viktig å understreke at nettopp gjennom omstillingsprogrammet kan det lokale næringslivet og den lokale tiltaksapparatet tilføres kompetanse som gjør det mulig for dem å i

---

<sup>7</sup> To aktuelle eksempler på hvordan eksterne aktører kan bidra til positive lokale utviklingsprosesser er Wärtsiläs overtakelse av Wichmann på Bømlø, og Rolls Royce eierskap i Ulstein-verftet i Ulsteinvik. I begge tilfellene har nye eksterne eiere bidratt til å gi de lokale bedriftene en framtrædende posisjon internasjonalt innenfor et avgrenset produktområde.

større grad delta et slikt samspill med eksterne aktører. Som vi viste innledningsvis i rapporten er en av målsetningen med den statlige omstillingsbevilgningen å øke den lokale kompetansen innen omstilling og næringsutvikling, slik at man i framtiden står bedre rustet til å møte nye utfordringer (jmf.kap.1).

## **Kapittel 4. Erfaringer fra tidligere evalueringer**

I dette kapitlet vil vi oppsummere funn fra noen tidligere evalueringer av omstillingstilskudd. Erfaringer og funn fra tidligere undersøkelser utgjør en del av det institusjonelle rammeverket som de pågående omstillingsprogrammene må forholde seg til. De er ”kilder for læring” og legger føringer både på bevilgende myndigheter, lokale omstillingsaktører og forskere som skal gjennomføre nye evalueringer.

### **4.1. Nordlandsforsknings omstillingsevalueringer**

Nordlandsforskning gjennomførte i 1997 en evaluering av 32 kommuner/regioner som hadde mottatt omstillingstilskudd i perioden 1983 til 1995 (Andersen m.fl.1997). Formålet med evalueringen var for det første å avdekke den samlede effekten av omstillingstilskuddene i denne perioden. Måle- eller resultatindikatorer var sysselsettingsutvikling i bedriftene som hadde mottatt støtte, overlevelsesevnen til disse bedriftene og sysselsettingsutvikling i kommunen/regionen som hadde omstillingsstatus. For det andre skulle man sammenligne effekten av ulike typer virkemidler, og for det tredje drøfte hvilke arbeidsformer og organisasjonsformer som var mest effektive i omstillingsarbeidet. Det metodiske designet for analysen var todelt. Det ble først gjort en kvantitativ orientert analyse av de 32 kommunene/regionene, deretter gjorde man mer intensive og kvalitativt orienterte studier i seks av disse områdene.

Den kvantitativt orienterte delen av analysen finner at den samlede effekten av den bedriftsrettede støtten, som utgjorde to tredjedeler av midlene som ble brukt i omstillingsarbeidet (237 millioner av en totalsum på 388 millioner), beregnes til ca. 2300 nye årsverk for perioden 1986-95 (ibid.:67). Videre drøftet Nordlandsforskning også hvordan omstillingsarbeidet hadde påvirket sysselsettingsutviklingen i kommunen/regionen totalt sett. Her støter man naturligvis på en rekke metodiske problemer, siden flere ulike faktorer påvirker sysselsettingsutviklingen i et område. Det er følgelig svært problematisk å isolere

hvilke effekter som kan tilskrives omstillingsbevilgningene og hvilke effekter som skyldes andre forhold. Eksempler på slike andre forhold som påvirker den samlede sysselsettingen i et område er utviklingen for bedrifter som ikke har fått støtte, utviklingen i offentlig sektor, framveksten av tjenestesamfunnet, regionalisering av arbeidsmarkedet blant annet gjennom økt pendling, andre arbeidsmarkeders attraktivitet og den generelle mobiliteten i samfunnet. Nordlandsforskning fastslår imidlertid at omstillingskommunene samlet hadde en sysselsettingsnedgang på 2,3 % i perioden 1986-95, mens det for landet som helhet var en sysselsettingsøkning på 1,9 %. Mer interessant er det imidlertid at det innenfor det som kan defineres som ”problemnæringer” i omstillingsområdene var en nedgang i sysselsettingen på hele 21,4%, eller 15 300 arbeidsplasser, i den aktuelle perioden, mens det altså er skapt 2300 nye arbeidsplasser (årsverk). Omstillingsbevilgningen har følgelig ikke klart å kompensere for nedgangen i hjørnesteinsbedriftene. Denne er i større grad blitt kompensert på en mer ”utilsiktet” måte, nemlig gjennom den generelle veksten innenfor offentlig og privat tjenesteyting. Antall sysselsatte innenfor disse sektorene i omstillingsområdene økte med ca.16 000 i den gjeldende perioden (ibid.:66).

Nordlandsforskning diskuterer også hvilke hovedstrategier eller satsingsområder som har gitt de beste resultatene. Her skilles det mellom akkvisisjonsstrategien, hvor man satser på å hente inn nye bedrifter utenfra, og egenbasert utvikling, som er knyttet til satsinger på hjørnesteinsbedrifter, fisjonsbedrifter (virksomheter som er utskilt fra hjørnesteinsbedriften), eksisterende bedrifter og nyetableringer i regi av lokale gründere. *Akkvisisjonsstrategien kommer dårligst ut i evalueringen.* Den har resultert i flest tapsprosjekter (dvs. bedrifter som er blitt nedlagt) og den har gitt færrest arbeidsplasser pr. investert krone (ibid.:59). Generelt gir egenbasert utvikling bedre resultater, selv om man altså heller ikke gjennom slike strategier har oppnådd målsetningen om å kompensere for bortfallet ved hjørnesteinsbedriftene. Den form for egenbasert utvikling som kommer best ut i undersøkelsen, målt i antall nye arbeidsplasser pr. investert krone, er tiltak rettet mot utskilling av nye bedrifter (fisjonsbedrifter) fra hjørnesteinsbedriften. Et viktig metodisk poeng i denne forbindelse, som gis begrenset oppmerksomhet i rapporten, er tiltakenes addisjonalitet, dvs. hvor viktig omstillingstøtten har vært for at prosjektene ble gjennomført. En generelt trekk ved foretaksorganisering de siste ti-årene har vært økende grad av ”outsourcing”. Outsourcing finner sted når større selskaper skiller ut aktiviteter som ligger utenfor virksomhetens kjerneområde, og i økende grad velger å kjøpe disse varene og tjenestene i markedet isteden for å produsere dem selv (Hill og Jones 1995). Slik sett kan man si at strategien rettet mot å støtte slike uskillingsprosesser har

”truffet” en spesifikk utviklingstrend innenfor bedriftsorganisering. Muligens ville en del av hjørnesteinsbedriftene ha gjennomført slike utskillinger av aktiviteter uavhengig av om de hadde fått omstillingsstøtte til dette eller ikke. Omstillingstiltakenes addisjonalitet er altså uklar.

Et annet metodisk problem, som er av mer generell art, er at det er en betydelig usikkerhet knyttet til de rapporterte effektene. Når Nordlandsforskning skal avdekke effekter knyttet til antall arbeidsplasser, er det representanter for lokale offentlige myndigheter som fungerer som informanter (rådmenn og ledere av næringsorganer). På samme måte som bedrifter kan også lokale myndigheter ha egeninteresse av å overrapportere resultater, blant annet med hensyn til framtidige bevilgninger. Man vil gjerne unngå å bli ”svartelistet” (Torvatn og Rolfsen 2000). Det er imidlertid sannsynligvis et større problem knyttet til respondentenes *muligheter* for å oppgi nøyaktige opplysninger. Det er svært krevende for lokale offentlige myndigheter å framskaffe en oversikt over sysselsettingseffektene av samtlige prosjekt som er i gang satt i løpet av omstillingsperioden. Mange av prosjektene kan ligge langt tilbake i tid, og opplysninger vil være vanskelig å framskaffe. Samtidig kan det også forventes at graden av addisjonalitet vil variere fra prosjekt til prosjekt, uten at dette ble forsøkt målt i skjemaene som ble brukt for rapportering. Samlet må vi derfor kunne anta at det er relativt omtrentlige tall Nordlandsforskning baserer sine beregninger på. Alternativet ville vært å innhentet opplysninger direkte fra de berørte bedriftene, men Nordlandsforskning uttaler at det innenfor de gjeldende rammene for prosjektet ikke var rom for en såpass tid- og kostnadskrevende metode. Det er vanskelig å si om dataenes kvalitet har betydning for de konklusjonene som Nordlandsforskning trekker i forhold til hvilke strategier som er mest effektive. Vi har ingen opplysninger om at det foreligger noen systematiske skjevheter i registreringen. *De påpekte forholdene indikerer imidlertid at man uansett bør bruke resultatene med en viss forsiktighet.*

Den bredt anlagte effektanalysen ble fulgt opp med en underveisevaluering av fire utvalgte kommuner/regioner, nemlig Sauda, Grenland (Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan), Narvik og Vaksdal (Karlsen og Lindeløv 1998). Den sist nevnte kommunen inngår også i vårt evalueringsarbeid. Denne rapporten ga en nærmere analyse av den tredje sentrale problemstillingen som ble reist i den første rapporten, nemlig hvilke arbeids- og organisasjonsformer som ville gi de beste resultatene i omstillingsarbeidet. I denne prosessevalueringen vises det hvordan omstillingsarbeidet kan deles inn i ulike faser (søknadsprosess, mobiliseringsprosess, planprosess, etablering av omstillingsapparat og drift),



og at ulike aktører og ulike typer rasjonalitet dominerer i de forskjellige fasene (ibid.:17). Om organiseringen konkluderer blant annet forfatterne med at det er viktig at omstillingsarbeidet *forankres i lokalt næringsliv*. I tillegg må omstillingsarbeidet også *forankres i kommuneadministrasjonen* slik at man unngår at fristillingen av omstillingsorganisasjonen fra det kommunale forvaltningsapparatet innebærer en kommunal ansvarsfraskrivelse. Om selve gjennomføringen av omstillingsarbeidet poengterer forfatterne at det er viktig å kanalisere relativt mye ressurser til startfasen i omstillingsarbeidet slik at omstillingsapparatet tidlig blir tilgjengelig for de lokale aktørene. Det hevdes også at særlig i beredskapsbaserte omstillingsprosesser må det tilrettelegges for kommunikative planprosesser, dvs. at man fremmer fellesinteresser og sikrer bred lokal/regional medvirkning og problemforståelse (ibid.:IX). Dette vil gi arbeidet en større grad av lokal/regional legitimitet.

Nordlandsforskning underveisevaluering gir relativt detaljrike beskrivelser av omstillingsprosessen i fire ulike områder. Man får god innsikt i fasene i omstillingsarbeidet, hvilke aktører som involveres i dette arbeidet, hvilke relasjoner som etableres mellom disse aktørene og hvilke utfordringer de ulike lokale/regionale omstillingsprogrammene møter. Slik sett gir rapporten et godt bidrag til forståelsen av lokale/regionale omstillingsprosesser.

## **4.2. Evalueringen av Beredsskapsprogrammet**

KRD satte i 1992 i gang et såkalt beredskapsorientert omstillingsprogram ("Beredskapsprogrammet"). Dette hadde blant annet sammenheng med den tidligere omtalte dreiningen fra kriseinitiert omstilling til økt vektlegging på beredskapsbasert omstilling (jmf.kap.2.2). I programmet, som varte fram til 1996, ble det gitt omstillingsstøtte til fem kommuner som hadde det felles at de hadde én dominerende arbeidsgiver (Norsk Hydro i Høyanger, Akergruppen på Stord, Rena Karton i Åmot og Forsvaret i Målselv og Bardu). I en Fafo-rapport fra 1997 evalueres dette programmet (Falkum m.fl. 1997).

To egenbaserte omstillingsstrategier ble fulgt i beredskapsprogrammet, en *knoppskytingsstrategi* (virksomheter utgått fra hjørnestensbedriften) og en *identitetsstrategi*, der formålet var "å styrke selvfølelse og stolthet i kommunen", altså en mobilisering av sosial kapital. Evalueringen viste at knoppskytingsstrategien ga beskjedne resultater. Omlag to tredjedeler av

ca 270 nye arbeidsplasser kunne ha vært realisert *uten* Beredskapsprogrammet. Bedriftene i de fem kommunene var ikke spesielt entusiastiske over kommunens rolle som nettverksaktør i denne prosessen. På Stord og til dels i Høyanger la bedriftene liten vekt på kommunens rolle. Evalueringene spekulerer over dette og kommer til at kanskje kan et bredt og variert lokalt bedriftsmiljø som det på Stord klare seg uten kommunen som omstillingsaktør. Holdningene til kommunene som omstillingsaktører var mer positive i kommuner med et svakt foretaksmiljø. Forventningene om at Forsvaret ville være en dynamisk lokal omstillingsaktør i Bardu og Målselv viste seg å være lite realistiske. Åmot burde aldri ha vært med i Beredskapsprogrammet, siden hjørnestensbedriften allerede lå på ”dødsleiet”, og av slikt kommer det ikke mye knoppkyting.

Resultatene av identitetsstrategiene lot seg vanskelig måle, det tar tid å bygge opp selvfølelse. Etter lesing av FAFO-rapporten sitter en igjen med det inntrykket at når en kommune oppdager at en knoppkytingsstrategi ikke virker så godt, blir lokal identitet opphøyet til et alternativ. Er man først fanget i denne forestillingen, blir forventningene til økonomiske resultater av omstillingen nærmest usynlige. Utvikling av lokal identitet blir et mål i seg selv. De mest positive holdningene til identitetsstrategien fant en i kommuner der det lokale næringslivet var svakest. En stor del av identitetsprosjektene var museer og utstillinger, altså en synliggjøring av fortiden. Dermed forsterkes den lokale stivhengigheten. Evalueringen problematiserer ikke hvordan en slik forankring i fortiden kan omdannes til *nyskaping for fremtiden*. Til tross for at man ikke kritisk drøfter hvordan en slik strategi konkret kan bidra til lokal utviklingsdynamikk, konkluderer likevel evalueringen med at identitetsstrategien er den største nyvinningen i Beredskapsprogrammet

Evalueringsarbeidet er bredt anlagt med blant annet spørreskjemaundersøkelse rettet mot foretakene og gjennom dybdeintervjuer med nøkkelinformanter. Resultatene er interessante, men presentasjonen reiser et formidlingsproblem. Gjennomgangen av de enkelte kommunene er bred og omfattende. Kapittelsammendragene forenkler naturligvis noe, sluttkapitlet forenkler ytterligere, og innledningssammendraget er enda knappere. Slik må det naturligvis være, men i denne evalueringen forenkles også kompleksiteten i analysen. Vårt inntrykk er at nyanseringene svekkes underveis. I sammendraget framstår Beredskapsprogrammet som mer positivt enn det gjør i enkeltkapitlenes ”brødtekst”. For dem som bare leser sammendragene, og det er grunn til å tro at en del bare gjør det, vil derfor spesielt identitetsstrategien framstilles som mer vellykket enn den i virkeligheten var. Dette kan være problematisk i den

grad evalueringen danner grunnlag for tilsvarende virkemiddelbruk i andre områder der omstillingsberedskapen skal styrkes.

Effektene av Beredskapsprogrammet ble målt uten at programmet fullt ut hadde fått virke. Derfor opererer den ofte med nokså løse anslag om forventet utvikling. Det kunne være en fordel om resultatene ble forsøkt målt gjennom en sluttevaluering noen år etter at programmet ble avsluttet.

### **4.3. Andre evalueringer**

Det har også vært gjennomført evalueringer hvor man eksplisitt har rettet søkelyset mot utvalgte aktørers rolle i omstillingsarbeidet. Et eksempel her er Vestlandsforsknings evaluering av de kommunale myndighetenes rolle i lokale utviklings- og omstillingsprosesser (Bukve 1996). Det empiriske materialet er eksempelstudier fra åtte kommuner, der en av dem, Bremanger, også er med i vårt materiale. Bukve legger stor vekt på kommunenes handlingsrom. Dette handlingsrommet er sammensatt av næringskontekst, politisk kontekst og et sett av gitte ressurser. Når et offentlig virkemiddel tas i bruk i lokale omstillingsprosesser, vil effekten av virkemidlet variere fra kommune til kommune nettopp fordi det lokale handlingsrommet aldri er det samme. I Bukves utvalg finner vi ensidige industrikommuner, perifere primærnæringskommuner, bygdekommuner med variert næringsliv og vekstkommuner. Bukve understreker at suksess i lokalt tiltaksarbeid ikke kan måles gjennom kvantitative størrelser på kommunenivå. Suksess må også måles i forhold til det gitte handlingsrommet og hvordan det blir utnyttet, eventuelt omskapt (Bukve 1996:VII).

I analysen er Bukve særlig opptatt av samspillprosesser og nettverk mellom de ulike aktørene. Han skiller mellom tre ulike typer nettverk. Tette nettverk hvor de politiske aktørene og næringslivet spiller på lag, polysentriske nettverk der de ulike aktørene inngår i forskjellige nettverk og polariserte nettverk der det er klare interessekonflikter mellom de ulike aktørgruppene.

Bukve hevder at det er utviklet tette lokale nettverk i tre av områdene som er gjenstand for analyse, nemlig Årdal, Stryn og Gol. I Årdal har et lite og vel avgrenset sett av nøkkelaktører

en sterk stilling i lokalsamfunnet. Det er tette koblinger mellom lokale politiske aktører og den dominerende markedsaktøren, Norsk Hydro, og dens ansatte. I motsetning til Årdal har nettverket i Stryn mange lokale aktører, både fra kommunen og fra bedriftene. Det er ikke utviklet formelle strategier og styringsmål for næringsarbeidet, men Bukve finner at aktørene langt på vei er enige om de grunnleggende samarbeidsreglene. Bedriftene ordner opp i sine saker internt eller seg imellom, mens kommunen trår til i krisesituasjoner eller ved spørsmål om endringer av offentlige rammebetingelser for bedriftenes virksomhet. De lokale politiske aktørene blir formidlere mellom lokale foretak og nasjonale politiske aktører. Påstanden om at det er tette nettverk i Gol baserer forfatterene mer på dokumenterte forventninger til nettverksbygging enn på konkrete erfaringer. Dette kan virke som et noe tynt empirisk grunnlag for å trekke slike konklusjoner.

Regionsentrene Alta og Flora er kommuner med et stort handlingsrom. Men handlefriheten har ikke ført til etablering av tette utviklingsnettverk. Fra Alta kommunes side er det lagt ned mye arbeid i nettverkssamarbeid i forbindelse med rulleringer av næringsplanen, men det synes ikke som om bedriftene har fulgt helt opp. Kommunen har mange foretak som er deler av eksternt eide konserner, som primært har sine egne utviklingsstrategier. Nettverket blir polysentrisk i den forstand at de politiske aktørene samhandler i sine nettverk, mens mange av markedsaktørene forholder seg til konsernnettverk som ikke er sammenkoblet med det lokale politiske nettverket. I Flora er det godt samarbeid mellom kommunen og et dusin større bedrifter. I samarbeidet er bedriftene ofte de proaktive, mens kommunen opptrer reaktivt. Dagsorden settes altså i høy grad av foretakene. I tillegg er det mange små og mellomstore bedrifter i Flora, spesielt innenfor tjenesteytende næringer, som i liten grad deltar i nettverket.

Bremanger kommune har i teorien et betydelig handlingsrom, men Bukve hevder i sin analyse fra 1995 at det ikke er etablert et bredt kommunalt næringsnettverk. Kommunedeler står mot hverandre, kommunegrensene før 1965 synes fortsatt å eksistere, og det lokale lederskapet er oppsplittet og hemmet av interne konflikter. Følgelig er det dannet polariserte nettverk i området.

To av kommunene, Sør-Aurdal og Etnedal, er fattige naturressursbaserte kommuner med trangt handlingsrom. I tiltaksarbeidet er reiselivsnæringen prioritert. Men markedsaktørene er svake og var vanskelige å engasjere etter at begeistringen i begynnelsen av tiltaksarbeidet raskt avtok. Områdene preges derfor av polysentriske nettverk, hvor aktørene opptrer på ulike

samspillarenaer. Bukve sier følgende om disse to kommunene: ”...*det kommunale arbeidet får for mykje preg av einvegs serving over eit nett der mottakaren ikkje finst*” (ibid.:161). Både i Bremanger, Sør-Aurdal og Etnedal har lagt ned mye kommunale ressurser i å utvikle et godt tiltaksarbeid men de har likevel erfart at det er svært vanskelig å snu tunge økonomiske utviklingstrekk (ibid.:141).

Bukves evaluering viser altså at gode strategidokumenter ikke nødvendigvis skaper nettverk. Nettverksbygging er først og fremst aktøravhengig, og lykkes der aktørene kan samarbeide. I mange miljøer er ikke foretaksaktørene sterke nok og motiverte nok til å spille tennis med de politiske aktørene. Dette gjelder ikke bare i ressursfattige småkommuner, men også i større kommuner der nettverksarbeidet ikke makter å mobilisere mange nok av de potensielle deltakerne.

En konklusjon vi trekker av Bukves evaluering er at det i en del kommuner i Norge ganske enkelt ikke finnes mange nok og tunge nok spillbare aktører til at en egenbasert utvikling utelukkende basert på lokale ressurser kan finne sted. Et viktig moment i så måte er jo også at det i deler av teorien om endogene vekstprosesser (for eksempel Porter 1990, Morgan 1997) understrekes at dynamiske utviklingsprosesser i særlig grad vil kunne finne sted i områder som allerede har spesifikke fortrinn (stort handlingsrom, dyp kompetanse, dyktige markedsaktører og engasjerte politikere). Dermed vil politiske myndigheter kunne stå ovenfor en konflikt mellom en ”pick the winner”-strategi og en fordelende utjevningsstrategi der næringssvake områder skal bli sterkere.

Bukves analyser har sitt utgangspunkt i forholdsvis dyptgående eksempelstudier. Samtidig er den godt teoretisk forankret, og Bukve trekker ofte inn andre relevante arbeider (noe enkelte evalueringsrapporter ofte ikke har tid eller ressurser til å gjøre). Læringsverdien av Bukves analyser er derfor relativ høy.

Step-gruppens nylig gjennomførte evaluering av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), som blant annet vurderer SNDs rolle i omstillingsarbeidet, har også relevans for vår evaluering (Hatling m.fl. 2000). Som nevnt tidligere har SND ansvaret for å drive med rådgivning, oppfølging og kvalitetssikring av det pågående omstillingsarbeidet. Step-gruppen har basert seg på Nordlandsforsknings to evalueringsrapporter som bakgrunn for gjennom-

gangen av SNDs rolle i omstillingsområdene<sup>8</sup>. Videre har Step-gruppen gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i SND og KR D, og har også gjort enkelte case-studier, blant annet av omstillingsarbeidet i Odda (som også inngår i vårt evalueringsarbeid).

I sine konklusjoner bekrefter Step-gruppen det som ble hevdet i Nordlandsforskningens evalueringer, nemlig at *SNDs rådgivende rolle er et viktig og konstruktivt bidrag i omstillingsprosessene*. De sier også følgende om selve ordningen: ”*Omstillingsbevilgningen som et ekstraordinært virkemiddel til drift av et lokalt forankret omstillingsapparat rettet mot systemlæring, kvalitetsikret og oppfulgt av SND Reg (SNDs avdeling for regional omstilling) ved dennes spisskompetanse på området, er et godt virkemiddel til å fremme regional utvikling i problemområder.*” (Hatling m.fl. 2000:105). Følgelig får både bevilgningsordningen og SND et godt skussmål.

I forhold til strategivalg hevdes det at oppmerksomheten særlig må rettes mot regionenes framtidige endogene utviklingsevne (det som i rapporten omtales som type D virkemidler) (ibid.:106). Lokale/regionale aktører i kollektiv samhandling skal være drivkraften i arbeidet, men ekstern kompetanse, blant annet SND og konsulentselskaper, skal kunne kobles til tilsagnbeløpet og benyttes etter behov. Den eksterne kunnskapen skal imidlertid brukes til å bygge opp lokale miljøer og etablere tillit mellom aktørene, slik at lokalsamfunnet skal kunne nyttiggjøre og videreutvikle den kunnskapen som opparbeides i omstillingsperioden i prinsippet uavhengig om omstillingsorganet i seg selv videreføres (ibid.105). Det skal altså i større grad fokuseres på lokal læring istedenfor ekstern implementering. Denne orienteringen mot forankring, endogen utvikling og økonomiske prosesser som ”innvevd” i lokale/regionale sosiale og kulturelle prosesser er i tråd med anbefalingene i Nordlandsforskningens rapporter.

---

<sup>8</sup> Rapportene det her refereres til er Andersen m.fl.1997 og Karlsen og Lindløv 1998, som begge ble omtalt innledningsvis i dette kapitlet.

## Kapittel 5. Evaluering og metodevalg

Gjennom vår teoridiskusjon har vi etablert substanskunnskap om omstilling som fenomen. Vi har også gjort en kritisk vurdering av de overordnede strategivalgene i omstillingsarbeidet, og presentert funn fra gjennomførte evalueringer. Dette kapitlet vil gjennomgå ulike evalueringsformer og evalueringsmetodikk (5.1), før det presenterer det metodiske opplegget for vår underveisevaluering (5.2).

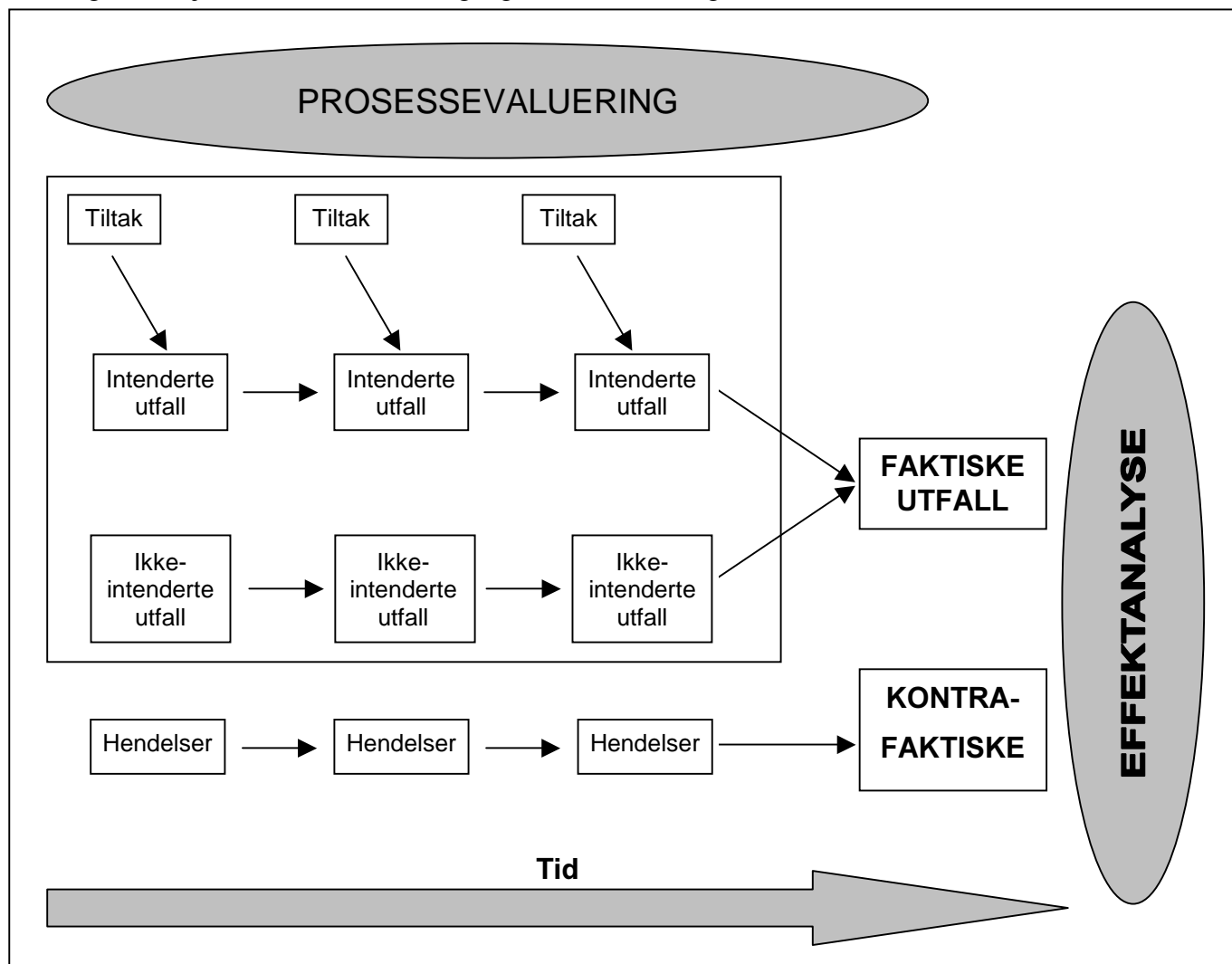
### 5.1. Generelt om evaluering

Generelt handler evaluering om *å vurdere gjennomføringen av ulike tiltak og virkemidler, og å måle effekter av slike tiltak i forhold til hva som var målsetningen for disse virkemidlene.* Å utføre en evaluering hvor man analyserer gjennomføring og effekter i forhold til disse målsetningene er både omfattende og krevende, blant annet siden offentlige tiltak og virkemidler ofte vil gi komplekse utfall som ikke lar seg kategorisere på en enkel måte. Det er likevel mulig å etablere et idealtypisk rammeverk for evalueringen (fig.2).

Et offentlig tiltak har gjerne form av en eller flere kjedete aktiviteter som skal føre fram til det ønskede resultatet. Denne rekken av tiltak kalles gjerne for utfallslinjen. Vurderinger av hvorvidt utfallslinjen består av velfunderte aktiviteter og hvordan arbeidet er organisert omtales ofte som *prosessevaluering eller formativ evaluering* (Torvatn og Rolfsen 2000). Slike vurderinger av organisering, strategivalg og gjennomføring av et program kan gi viktige læringseffekter for de ulike instansene som er involvert i omstillingsarbeidet, og det kan eventuelt gjøres justeringer i organiseringen og virkemiddelbruken. Generelt vil slike prosessevalueringer være kjennetegnet av at de diskuterer det teoretiske fundamentet for virkemidlene, hvilke strategier som er framtreddende i arbeidet og hvordan virkemiddelbruken organiseres og implementeres. I tillegg drøftes også omstillingsapparatet og brukernes foreløpige erfaringer. Metodisk vil slike evalueringer gjerne bygge på kvalitative data, for

eksempel i form av intervjuer med nøkkelinformanter og studier av tilgjengelige dokumenter (rapporter, sakspapirer og lignende).

Figur 2. Skjematisk oversikt over gangen i en evaluering



Kilde: Basert på Kvitastein m.fl. (2000:3).

Den andre hovedformen for evaluering kalles for *effektanalyse*. Her dreier det seg om å måle effektene av tiltakene. For det første er det her viktig å avdekke tiltakenes addisjonalitet, dvs. hvor viktig støtten er for at prosjekter blir gjennomført. Videre må effektanalysen kunne avdekke i hvilket omfang tiltakene fører fram til intenderte utfall (resultater) som er i tråd med hva som er målsetningene for tiltakene. Samtidig er det et velkjent fenomen at de fleste tiltak også gir ikke-intenderte utfall i form av utilsiktede konsekvenser som ikke alltid er i samsvar med tiltakenes intensjoner. Utilsiktede konsekvenser kan være vanskelig å oppdage, ettersom det som regel ikke foretas analyser med det eksplisitte siktemål å oppdage slike uønskede



konsekvenser. I tillegg til uønskede konsekvenser, kan det selvfølgelig også oppstå ikke-intenderte positive utfall. Samlet vil de intenderte og de ikke-intenderte utfallene summeres opp til det som kan betegnes som faktisk utfall av virkemiddelbruken.

I analyser av effekter av omstillingstiltak bør det faktiske utfallet sammenlignes med den kontrafaktiske situasjonen, dvs. den situasjonen en tror en ville hatt dersom omstillingstiltakene ikke hadde vært iverksatt. En slik type analyse er ikke enkel. Det kontrafaktiske er pr. definisjon en situasjon som ikke eksisterer. Det er likevel avstanden mellom *den kontrafaktiske og den faktiske* situasjon som vil være grunnlaget for slike effektanalyser. Hensikten med en slik analyse er å finne de effekter som kan tilskrives omstillingstiltakene og samtidig unngå at effekter som ikke skyldes tiltakene tilskrives disse.

## 5.2. Design for vår underveisevaluering

Dette prosjektet er en såkalt *underveisevaluering*. Vi skal altså evaluere tiltak som enda ikke er avsluttet. Dette gir klare begrensninger i forhold til hvilke effekter vi kan forvente å kunne måle. Det vil eksistere planlagte tiltak som ennå ikke er satt i gang, og for de igangsatte tiltakene vil det blant annet være vanskelig å måle økonomiske effekter, eksempelvis knyttet til arbeidsplasser og lønnsomhet. Ofte vil det kunne gå relativt lang tid fra implementering av tiltak til eventuelle effekter kan avdekkes (Kvitastein m.fl.2000). Et forhold som bidrar til å komplisere situasjonen ytterligere er at de omstillingsprogrammene som skal evalueres i vårt prosjektet er satt i gang på ulike tidspunkt, slik at deres virketid varierer. I likhet med det som er vanlig for underveisevalueringer vil *hoveddelen av vår evaluering derfor dreie seg om å drøfte organiseringen, strategivalg og gjennomføringen av omstillingsarbeidet* (prosess-evalueringen). I den grad vi drøfter effekter av tiltakene, vil vi fokusere på *foreløpige og forventede effekter*. I tillegg vil vi ta for oss noen foreløpige effekter når det gjelder de lokale og regionale myndigheters omstillingskompetanse.

Det er altså to hovedtemaer for denne underveisevalueringen:

- a) *Organisering og gjennomføring av omstillingsarbeidet*
- b) *Foreløpige effekter av omstillingsarbeidet*

Under hvert av disse temaene vil vi formulere ulike del-tema som vil bli drøftet i analysen. Utvelgelsen av tema baserer seg i stor grad på KRDs invitasjon til å levere tilbud på en underveisevaluering.

I analysen av *organisering og gjennomføring av omstillingsarbeidet* vil vi rette søkelyset mot følgende del-tema:

#### a1) Strategivalg og tiltak

-Her vil vi drøfte de sentrale strategiene og tiltakene i det lokale omstillingsarbeidet. Det dreier seg altså om å avdekke profilen på det lokale arbeidet. Videre vil vi diskutere hvordan denne samsvarer med de overordnede retningslinjene fra sentrale myndigheter.

#### a2) Arbeidsfordeling

-Her vil vi ta for oss ansvar- og rollefordelingen mellom de ulike instansene som er involvert i omstillingsarbeidet (KRD, SND/SIVA, fylkeskommunen, kommunen, omstillingsselskapet). Blant annet vil vi drøfte om det er uklare grenser i ansvars- og rollefordelingen, hvor aktive de ulike instansene er og hvilke forskjeller som kan avdekkes mellom de ulike geografiske områdene når de gjelder de forskjellige instansenes rolle og involvering.

#### a3) Organisasjonsform

-I denne delen vil vi ta opp hvordan omstillingsarbeidet er organisert i de ulike områdene, blant annet om man velger selskap eller prosjektorganisering, hvordan det lokale/regionale omstillingsarbeidet styres og hvilke personer som er involvert i det operative omstillingssarbeidet. Vi vil også drøfte i hvilken grad valg av organisasjonsform påvirker lokal forankring, og da både i forhold til det lokale/regionale næringslivet og i forhold til den lokale/regionale politiske forvaltningen.

#### a4) Geografiske virkeområder

-Det siste del-temaet er knyttet til det geografiske virkeområde for omstillingsprogrammene. Her vil vi blant annet drøfte karakteristika ved lokale versus regionale virkeområder. Blant annet vil vi ta for oss ulikheter i arbeidsmåter, grad av synlighet for omstillingssarbeidet og i hvilke grad størrelsen på virkeområdet påvirker mulighetene for å få i gang en ekstraordinær omstillingsinnsats i området. Det vil også være aktuelt å drøfte forholdet mellom geografiske virkeområde og størrelsen på omstillingsbevilgningen.

I analysen av *foreløpige effekter av omstillingstiltakene* belyses følgende del-tema:

#### b1) Lokale og regionale myndigheters omstillingskompetanse

-Her vil vi drøfte i hvilken grad de lokale og regionale myndigheters kompetanse på næringsutvikling og omstilling er blitt styrket gjennom omstillingsarbeidet. Har disse fått bedre forutsetninger for å drive utvikling basert på egne ressurser?

#### b2) Sysselsetting og konkurranseevne i det lokale og regionale næringslivet

-I denne delen vil drøfte noen foreløpige og forventede økonomiske effekter av omstillingsarbeidet, blant annet relatert til arbeidsplasser, lønnsomhet og kompetanseutvikling i det lokale næringslivet. Vi vil også se på effekter i forhold til næringsmiljøet, eksempelvis utvikling av nettverk og samarbeid mellom bedrifter.

Vi vil benytte følgende data i gjennomføringen av disse analysene:

- Saksdokumenter og andre relevante dokumenter (dokumentanalyse)
- Survey blant bedriftene i de utvalgte områdene
- Personlige intervjuer med utvalgte representanter for offentlige instanser sentralt (KRD, SND og SIVA)
- Personlige intervjuer med utvalgte representanter for fylkeskommunen og kommunene i de forskjellige områdene og med utvalgte representanter for de lokale/regionale omstillingsselskapene
- Oppfølgende intervjuer blant utvalgte bedrifter i de forskjellige områdene

For å oppnå en best mulig innsikt i de prosessene som skal evalueres tilstreber vi et relativt variert datatilfang. Vi søker å kombinere kvantitative (survey) og kvalitative data (dokumentanalyse, intervjuer), og vi innhenter opplysninger fra ulike aktører som har vært involvert i prosessen (bedrifter, omstillingsselskap, offentlige instanser). Dermed vil det også være mulig for oss å kryssjekke opplysninger og styrke de innsamlede dataenes holdbarhet.

Generelt vil enhver evaluering ha i seg en implisitt eller eksplisitt målsetning om økt effektivitet, det dreier seg altså om *å frambringe kunnskap som kan styrke tiltakenes*

*virkemåte*. Kunnskapen fra en underveisevaluering kan bidra til at oppdragsgiver eventuelt justerer tiltak i iverksatte omstillingsprogram, i den grad det er mulig, for å forbedre måloppnåelsen (Torvatn 1993). I de områdene som vi skal evaluere har imidlertid omstillingsprogrammene allerede vart såvidt lenge og har på en måte "satt seg", slik at det er lite trolig at det eventuelt kan være aktuelt med vesentlige justeringer. Vår evaluering har imidlertid også som mål å gi innspill til en mer generell diskusjon rundt organisering, strategivalg og effekter av statlig støttede omstillingstiltak. En slik drøfting er nødvendig i arbeidet med å utvikle omstillingsbevilgningen til et godt statlig virkemiddel.

Når det gjelder evalueringens rolle i forhold til en slik mer generell diskusjon er det viktig å understreke at de fem geografiske områder (Bremanger, Vaksdal, Odda, Dalane og Glåmdal) som belyses i denne underveisevaluering er valgt ut av oppdragsgiver (KRD). Det å oppnå representativitet i utvalget, som er viktig i forhold til generaliseringsmuligheter, har følgelig ikke vært styrende ved valg av kommuner/regioner. Det er likevel et mål å legge analysen opp slik at momenter av bredere relevans i omstillingsarbeidet skal bli synliggjort.

## **Kapittel 6. Presentasjon av de fem geografiske områdene**

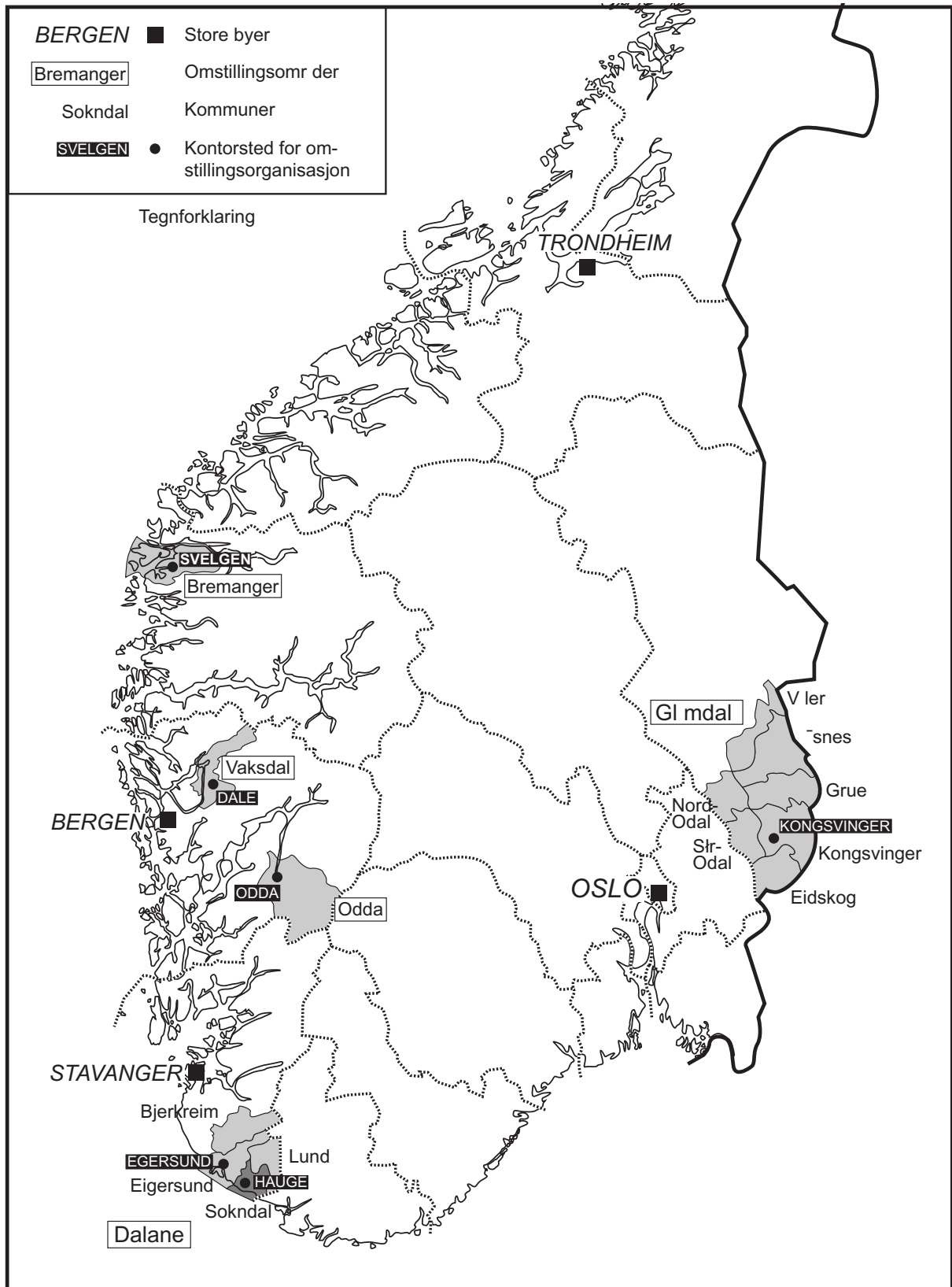
I dette kapitlet presenteres de fem geografiske områdene som er gjenstand for analyse i dette evalueringsprosjektet, dvs. Bremanger, Vaksdal, Odda, Dalane (Sokndal, Eigersund, Lund og Bjerkreim) og Glåmdal (Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Våler og Åsnes). I disse områdene er det iverksatt seks omstillingsprogrammer, siden man i Dalane både har et program for Sokndal og et program for hele regionen. Kapitlet gir en kort beskrivelse av de geografiske områdene, bakgrunnen for de ulike omstillingsprogrammene, sterke og svake sider ved næringslivet og skisserer noen trekk ved omstillingsarbeidet. Avslutningsvis vil vi identifisere noen likheter og forskjeller på tvers av omstillingsområdene. Arbeidet baserer seg i hovedsak på saksdokumenter stilt til rådighet av KRD. I presentasjonen vil vi ikke gå inn på en diskusjon av organisering, strategivalg eller effekter av de ulike omstillingsprogrammene. Vi vil basere oss på de vurderingene som er gjort i de foreliggende saksdokumentene, og det er først i hovedrapporten vi vil gi en inngående analyse av de skisserte problemstillingene. Figur 3 viser omstillingsområdenes geografiske beliggenhet.

### **6.1. Bremanger**

#### **6.1.1. Kort om stedet**

Bremanger er en kystkommune i Sogn og Fjordane, nord for Florø og sør for Måløy. Bosetningsstrukturen er spredt, med Svelgen som kommunesenter. Geografisk består kommunen av tre distinkte deler: Ytre Bremanger, som inkluderer øyene Bremangerlandet, Frøya og Rugsundøy, området omkring Svelgen og den indre delen av kommunen langs Nordfjord. I Svelgen er Elkem Bremanger den dominerende bedriften, mens fiske, fiskeforedling og oppdrett er viktige næringer i Ytre Bremanger. I indre del av kommunen er jordbruk viktigste næring.

Figur 3. De fem geografiske områdene som er gjenstand for analyse



Kommunen hadde 4 170 innbyggere pr. 1/1-2000. Bremanger klassifiseres av SSB<sup>9</sup> som en ”minst sentral kommune” med mer enn 2 ½ times reisetid til nærmeste sentrale kommune (OB-kommune).

**Tabell 1. Folketallsutvikling i Bremanger 1980-2000**

	Folketall 1980	Folketall 1985	Folketall 1990	Folketall 1995	Folketall 2000	Endring 1980-1995	Endring 1980-2000
Bremanger	5 287	4 879	4 568	4 326	4 170	-18,2 %	-21,1 %

Kilde: NSD Kommunedatabasen

### 6.1.2. Historiske utviklingstrekk

Historisk sett lå det økonomiske og befolkningsmessige tyngdepunktet i kommunen på øyene Bremangerlandet, Frøya og Rugsundøy, med fiske som viktigste næring, mens fastlandsdelen av kommunen var mer spredt bosatt (Hansen og Grønlund 1999). I dag domineres næringsstrukturen i kommunen av smelteverket i kommunesenteret Svelgen, som har ca. 300 ansatte og er en del av Elkem-konsernet. Kraftkrevende industri i Bremanger har lang historie. Utbyggingen tok til under første verdenskrig, men først i 1928 kom man i gang med produksjon av råjern. I starten var produksjonen beskjeden, men da Christiania Spigerverk i 1955 overtok fabrikk og kraftanlegg, startet en kraftig ekspansjon. Senere ble Christiania Spigerverk fusjonert med Elkem og driften ved anlegget vinklet over mot ferrosilisium. Rundt 1980 var sysselsettingen ved verket på sitt største, med rundt 500 ansatte, men nedlegging av jernproduksjonen og generell rasjonalisering har redusert antallet ansatte til ca. 300.

Dagens Bremanger kommune er et produkt av kommunerevisjonen i 1964, og består altså av tre distinkte deler med hver sin næringsspesialisering. Denne geografiske fragmenteringen har ført til at den politiske styringen av kommunen har vært ustabil, ved at bygdelister og strykningskampanjer har sørget for store utskiftninger i kommunestyrene ved flere av kommunevalgene. Som en konsekvens har den politiske handlingskapasiteten vært lav, bl.a. i

---

<sup>9</sup> Sentralitet inngår som ett av kriteriene i SSBs Standard for kommuneklassifisering, og viser til en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentrale funksjoner). Sentrale funksjoner lokaliseres helst til tettsteder, som deles inn i tre grupper etter folketall og tilbud av funksjoner. F.eks. skal tettstedene på nivå 3 vanligvis ha et folketall på minst 50 000 eller funksjoner som landsdelscenter. Koden består av to posisjoner; første posisjon, kodet etter reisetid til de forskjellige sentrene, med verdiene 3=Sentrale kommuner, 2=Noe sentrale kommuner, 1=Mindre sentrale kommuner eller 0=Minst sentrale kommuner. Andre posisjon har verdiene A=Mindre enn 2 ½ time (Oslo:3 timer) til nærmeste senter på nivå 3 eller B=De andre kommunene (SSB NOS c513:80).

forhold til næringsutviklingsspørsmål (Bukve 1996). En annen konsekvens av fragmenteringen er at hjørnesteinsbedriften bare tjener som hjørnestein for en del av kommunen (Hansen og Grønlund 1999).

### **6.1.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus**

Bremanger fikk omstillingsstatus primært som følge av vedvarende befolknings-nedgang i alle deler av kommunen på grunn av fraflytting. I tillegg ønsket man også å forbedre kommunen på forventede fremtidige nedbemanninger ved Bremanger Smelteverk. Omstillingsarbeidet i Bremanger kan altså karakteriseres som en beredskapsbasert omstilling (jmf.kap.2.2).

Befolkningsutviklingen i Bremanger kommune har vært vedvarende negativ, og folketallet har gått ned med nær 20% i løpet av de siste 20 årene (se tab.1). Fra 1998 til 2000 har det faktisk vært en svak økning i befolkningen, men det er for tidlig å si noe om bakgrunnen for dette. I tillegg har Bremanger et betydelig kvinneunderskudd og økende eldreandel i befolkningen.

Bremanger har relativt lav arbeidsledighet, 2,9%-3,4% de siste årene. Ledigheten er omtrent på nivå med fylkesgjennomsnittet. Arbeidsledigheten begrenses til en viss grad av pendling til omkringliggende kommuner. Selv om kommunikasjonene i kommunen ikke ligger spesielt godt til rette for pendling, arbeider nær 10% av arbeidsstokken i tettstedene Florø, Førde, Måløy og Nordfjordeid. Som tidligere nevnt har det også funnet sted en del utflytting, noe som også har bidratt til å redusere ledigheten.

### **6.1.4. Sterke og svake sider**

I sin vurdering fra 1999 av potensiale for en positiv næringsutvikling i kommunen peker SND peker på følgende sterke og svake sider:



Sterke sider	Svake sider
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rik på energi</li> <li>• Hjørnesteinsbedrifter som går godt</li> <li>• Tilgang til rike fiskeressurser</li> <li>• Spesialkompetanse og tradisjoner innen fiske, fiskeforedling og oppdrett</li> <li>• Mineralforekomster som kan gi grunnlag for næringsvirksomhet</li> <li>• Natur og opplevelsesmuligheter som kan utnyttes bedre i reiselivssammenheng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kvinneunderskudd</li> <li>• Fraflytting som resulterer i skjev befolkningsstruktur</li> <li>• Dårlige kommunikasjoner og smale veier</li> <li>• Ytre Bremanger avhengig av ferge (men fastlandstilknytning er påbegynt)</li> <li>• Har ikke utdanningsinstitusjoner utover grunnskolen</li> </ul>

SND skriver også i denne vurdering at de kritiske suksessfaktorene for omstillingsarbeidet i Bremanger dels knytter seg til at omstillingsorganisasjonen fungerer optimalt og dels til at man oppnår bred oppslutning om arbeidet fra alle deler av kommunen, og da særlig hjørnesteinbedriften Bremanger Smelteverk.

#### 6.1.5. Kort om omstillingsarbeidet i området

Bremanger kommune fikk omstillingsstatus i mai 1997. Etter en mobiliserings- og planleggingsfase var 1998 første ordinære driftsår for omstillingsprogrammet. Kommunen har så langt fått bevilget 6,4 mill.kr. fra statlig hold til arbeidet (tab.2). I tillegg vil det bli søkt om midler for årene 2001-2003. Samlet omstillingstilskudd fra staten kan nå opp i 13,9 mill.kr. Bremanger kommune og Sogn og Fjordane fylke skal til sammen bidra med like mye som staten. Det samlede beløpet til omstillingsarbeidet vil dermed kunne komme opp i ca. 27,4 mill.kr. Omstillingsperioden skulle opprinnelig løpe fra 1998 t.o.m. 2001, men som følge av endret sentral innretning av omstillingsbevilgningen til en virketid på 3 x 2 år (dvs. 6 år), har Bremanger nå omstillingsstatus t.o.m. 2003.

**Tabell 2. Bevilgninger til omstillingsarbeidet i Bremanger i 1000 kr (skravur viser omstillingsperiode)**

	Bevilget til nå	Forventede bevilgninger	Lokal/regional medfinansiering	Totalbeløp
1997	400*			400*
1998	1 750		1 750	3 500
1999	1 750		1 750	3 500
2000	2 500		2 500	5 000
2001		2 500	2 500	5 000
2002		2 500	2 500	5 000
2003		2 500	2 500	5 000
Sum	6 400	7 500	13 500	27 400

\* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

Arbeidet i Bremanger er organisert gjennom omstillingsorganisasjonen Bremanger VeKsT (Vekst, Kompetanse og Trivsel), som er en selvstendig prosjektorganisasjon. Bremanger VeKsT har i dag 2 ansatte.

I gjeldende Handlingsplan skisseres følgende målsetningen for omstillingsarbeidet (Handlingsplan for 2000-2001 for Bremanger VeKsT, september 1999):

- Utnytte de vekstmulighetene vi har i næringslivet for å skape minimum 100 nye arbeidsplasser i kommunen fram til år 2003
- Stoppe den negative folketallsutviklingen, for i løpet av de neste fire årene å stabilisere folketallet på over 4000 innbyggere

Målet om nye arbeidsplasser er hovedmålsetningen for arbeidet, mens målet knyttet til folketallsutviklingen er en sekundær målsetning.

For å nå disse målsetningene er det skissert ni satsingsområder:

- Fiskerirettede aktiviteter
- Spinn off fra Elkem
- Utnytting av naturressurser
- Satsing på reiseliv
- Utviklingsprogram for små og mellomstore bedrifter
- Øket optimisme og nyskaping

- Næringsretting av kommuneadministrasjonen
- Støtte tiltak for å bedre trivselen i kommunen
- Svelgen som kommunesenter

De fire første grupperes under overskriften Vekst og er de viktigste for å nå hovedmålsetningen for arbeidet, nemlig å generere nye arbeidsplasser. De tre neste grupperes under Kompetanse, mens de to siste hører innunder Trivsel. Utvikling av kompetanse og trivsel er støtteaktiviteter som skal underbygge og bidra til arbeidet med å nå målet om vekst i antall arbeidsplasser.

## 6.2. Vaksdal

### 6.2.1. Kort om stedet

Vaksdal kommune ligger sentralt til mellom Bergen og Voss, og både stamveien øst-vest og Bergensbanen går gjennom store deler av kommunen. Vaksdal er en ensidig industrikommune, og preges av dominerende industrimiljøer på tettstedene Dale og Vaksdal. På Dale, som også er kommunesenter, finner man Dale AS og Dale of Norway AS, som danner et av de sterkeste gjenværende tekstilindustrimiljøene i landet, mens man i Vaksdal finner Stormøllen AS og Norgesmøllene DA. Felles for begge tettstedene er at de ble definert som ensidige industristeder av Buvikutvalget (NOU 1983:10). I tillegg til bebyggelsen langs Vea- og Bolstadfjorden omfatter kommunen også den mer avsidesliggende Eksingedalen, der jordbruk er viktigste næringsvei.

Vaksdal kommune har gode kommunikasjoner mot Bergen og Voss, og sentrale deler av kommunen ligger innen for akseptabel pendlingsavstand til Bergen. Kommunen hadde 4 192 innbyggere pr. 1/1-2000 (tab.3), og klassifiseres av SSB som en sentral kommune (3A-kommune).

**Tabell 3. Folketallsutvikling i Vaksdal 1980-2000**

	Folketall 1980	Folketall 1985	Folketall 1990	Folketall 1995	Folketall 2000	Endring 1980-1995	Endring 1980-2000
Vaksdal	4 851	4 692	4 519	4 378	4 192	-9,8 %	-13,6 %

Kilde: NSD Kommunedatabasen

### 6.2.2. Historiske utviklingstrekk

Vaksdal Mølle ble etablert i 1871 basert på lokal vannkraft, og ble oppbygd til et tidsmessig anlegg på begynnelsen av 1900-tallet. Staten overtok anlegget etter 1. verdenskrig, og Vaksdal fikk en sentral plass i produksjonsapparatet til Statens Kornforretning, senere Statkorn. Under Statkornkonsernet var hovedkontorene til både Stormøllen AS (dyre- og fiskefôr) og Norgesmøllene DA (matmel) lokalisert på Vaksdal sammen med et av landets største møllebruk. Som ledd i en strukturrasjonalisering etter at Felleskjøpet overtok Stormøllen 01.01.2000 ble administrasjonen flyttet ut og sysselsettingen redusert med 60 personer. Høsten 2000 vurderer også Norgesmøllene å flytte administrasjonen fra Vaksdal til en mer sentral lokalisering i Bergen, en omlokalisering som vil berøre ytterligere 30 arbeidsplasser, men denne saken er foreløpig uavklart. Konsekvensene for sysselsettingen i Vaksdal er imidlertid ikke like dramatisk, ettersom innpendling fra Bergensområdet til bedriftene, og da særlig administrasjonen, er stor.

Dale fabrikker ble grunnlagt i 1879, og baserte seg også på lokale vannkraftressurser. Dale fabrikker fikk raskt en betydelig posisjon innen norsk tekstilindustri, og hadde på det meste 850 ansatte. I dag er Dale fabrikker delt opp i to selskaper, Dale AS og Dale of Norway AS. Dale AS produserer spesialtøy i metervare, mens Dale of Norway AS har en dominerende posisjon i det norske markedet for garn og strikkede merkevarer i høy prisklasse for salg innenlands og på eksportmarkedene. Begge bedriftene inngår i det børsnoterte Winderkonsernet (tidl. Sagatex). Bedriftene er sterkt utadrettede, med import av råvarer og eksport av ferdigvarer/ halvfabrikata, og er sårbare for konjunkturedringer nasjonalt og internasjonalt. De to selskapene sysselsetter til sammen ca. 350 personer på Dale.

I tillegg til de to industrimiljøene, har også kommunen lang historie innen kraftproduksjon. Bergenshalvøens kommunale kraftselskap (BKK) sto for betydelig kraftutbygging i Bergsdalsvassdraget mellom 1930 og 1960, og senere kom det betydelige utbygginger i Eksingedalen. Kraftproduksjonen sysselsetter rundt 80 personer. I samarbeid med BKK har kommunen forsøkt å gjøre sin rolle som kraftprodusent til en turistattraksjon gjennom bygging av et opplevelsessenter i den gamle, restaurerte kraftstasjonen på Dale.

I likhet med mange andre ensidige industrikommuner har Vaksdal begrensede tradisjoner for entreprenørskap og lokal mobilisering. Begge hjørnesteinsbedriftene ble etablert av bergenske industrialister, og kommunen mangler en underskog av småbedrifter som kan utfylle hjørnesteinsbedriftene.

### **6.2.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus**

Vaksdal kommune ble tildelt omstillingsstatus i september 1995 med bakgrunn i vedvarende negativ sysselsettingsutvikling i kommunen etter 1970. Nedgangen i perioden var på ca. 8% av den samlede sysselsettingen i kommunen. I tillegg har det forekommet permitteringer ved de store bedriftene i kommunen. Kommunen har også hatt en betydelig befolkningsnedgang i løpet av 1990-tallet. I tillegg har både den yrkesaktive delen og befolkningen totalt sett høy gjennomsnittsalder og lavt utdanningsnivå. Kommunen defineres i Fylkesstatistikk for Hordaland som en uttynningskommune.

Kommunen preges altså ikke av at det på kort tid har vært store nedbemanninger ved hjørnesteinsbedriftene, men nedgangen i sysselsettingen og befolkningen over tid gjør at det er iverksatt en beredskapsbasert omstilling. Kommunen har også et marginalt næringsliv utover hjørnesteinsbedriftene, blant annet dekker ikke det lokale næringslivet innbyggernes behov for varer og tjenester. Det er betydelig handelslekkasje til Bergen og Voss. En stor utfordring for næringsutviklingsarbeidet i Vaksdal er å skape en større bredde i det lokale næringslivet.

### **6.2.4. Sterke og svake sider**

I sin vurdering fra 1997 av utviklingspotensialet i området i forbindelse med oppstart av det ordinære omstillingsarbeidet peker SND på følgende sterke og svake sider:

Sterke sider	Svake sider
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gode og trygge oppvekstvilkår</li> <li>• Strategisk og nær geografisk plassering i forhold til Bergen og Voss</li> <li>• Gode kommunikasjoner med stamvei Bergen – Oslo og jernbane</li> <li>• Godt utbygd infrastruktur</li> <li>• Sterk industriell plattform/miljø med høyteknologisk kompetanse i tekstilmiljø og kompetanse innen kraftproduksjon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• For ensartet struktur basert på hjørnesteinsbedriftene</li> <li>• Mangler etablererkultur, gründere og entreprenørskap</li> <li>• For lite samarbeid og samspill innad i kommunen</li> <li>• Kommunen ligger utenfor virkeområdet for distriktsrettet etableringsstøtte</li> <li>• Manglende identitet og tilhørighet</li> <li>• Negativ folketallsutvikling med stor netto fraflytting av ungdommer</li> <li>• Forfall i kommunesenteret Dale med reduksjon i lokal handel/servicetilbud</li> </ul>

Det å lykkes med nyskappingsarbeidet og videreutviklingen av de eksisterende bedriftene, slik at de blir attraktive arbeidsplasser også for den yngre generasjonen, ble av SND vurdert som kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet i Vaksdal. Det er også en sentral oppgave å snu, eller i det minste bremse, den negative befolkningsutviklingen.

### 6.2.5. Kort om omstillingsarbeidet i området

Vaksdal kommune søkte første gang om omstillingsmidler i 1995, en søknad som ikke ble anbefalt imøtekommet av SND. Imidlertid ønsket Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) en sterkere satsing i Vaksdal utfra kommunens strukturelle problemer i forhold til nærings- og befolkningsstruktur. Vaksdal kommune fikk innvilget omstillingsstatus med en bevilgning på 1 mill.kr. til utarbeidelse av handlingsplan og til gjennomføring av forstudier/forprosjekter i en innledende fase, samt til utarbeidelse av strategisk næringsplan (SNP). Søknads og mobiliseringsfasen tok noe tid, men i desember 1997 fikk kommunen tilsagn på 2 mill.kr. til omstillingsarbeidet for det påfølgende året. 1998 var således første ordinære driftsår.

Den opprinnelige omstillingsperioden var 1996-1999, senere er perioden blitt utvidet to ganger, først t.o.m. 2000, og deretter t.o.m. 2002. Totalt har kommunen fått bevilget 8,5 mill.kr. fra statlig hold. Videre ligger det inne tilsagn/anbefalinger på inntil 4,5 mill.kr. over

årene 2001 og 2002. Ved omstillingsperiodens slutt vil staten ha bidratt med opptil 13 mill.kr. til omstillingsarbeidet i Vaksdal kommune. Den lokale/regionale medfinansieringen skal være like stor slik at totalbeløpet til omstillingsarbeidet i kommunen vil komme opp i ca.25 mill.kr.

**Tabell 4. Bevilgninger til omstillingsarbeidet i Vaksdal i 1 000 kr (skravur viser omstillingsperiode)**

	Bevilget til nå	Forventede bevilgninger	Lokal/regional medfinansiering	Totalbeløp
1995	1 000*			
1996				
1997				
1998	2 000		2 000	4 000
1999	2 750		2 750	5 500
2000	2 750		2 750	5 500
2001		2 250	2 250	4 500
2002		2 250	2 250	4 500
Sum	8 500	4 500	12 000	25 000

\* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

Omstillingsarbeidet i Vaksdal er organisert gjennom Vaksdal Næringselskap AS (VNS), hvor kommunen er hovedaksjonær med 60% av aksjene. Omstillingsbevilgningen var den direkte årsak til opprettelsen av VNS i 1997.

Vaksdal Næringselskap legger kommunens strategiske næringsplan (SNP) til grunn for sine målsetningen og strategier i omstillingsarbeidet. I den strategiske næringsplanen bli det skissert følgende målsetning for arbeidet:

- I Vaksdal kommune skal vi – med utgangspunkt i ressursgrunnlaget og hjørnesteinsverksemdet, viderutvikla miljø og kunnskap, samt utvikla og skapa brutto 80 lønsame arbeidsplasser innan år 2000

Vi ser her altså at målsetningen er knyttet til år 2000, som på formuleringstidspunktet var gjeldende varighet for omstillingsperioden. Som tidligere nevnt ble omstillingsperioden nylig utvidet til å gjelde i ytterligere to år (t.o.m. 2002).

Kommunen har skissert tre strategier for å nå denne målsetningen:

- Stimulering til nyskaping og etablering av nye arbeidsplasser
- Styrke kompetanse og fagmiljø som er viktig for eksisterende næringsliv
- Legge til rette for bedre samspill mellom kommune og næringsliv.

Videre har man for kommende planperioden (2001-2002) pekt ut tre satsingsområder som skal støtte oppunder disse strategiene:

- Kompetanseutviklings-/produktutviklingsprogram for næringslivet og landbruket.
- Kommunal serviceorienterings- og omstillingsprogram
- Nyetableringsprogram og nettverk/samarbeidsprogram lokalt/regionalt

## 6.3. Odda

### 6.3.1. Kort om stedet

Industrikommunen Odda i Indre Hardanger i Hordaland består av industritettstedene Odda og Tyssedal ved Sørfjorden samt fjellbygden Røldal på grensen mot Rogaland. Kommunen er omkranset av Folgefonna i vest og Hardangervidda i øst, og mer enn 90 % av arealet ligger mer enn 600 m o.h. Kommunesenteret Odda er service- og handelssenter for Indre Hardanger, og er den mest konsentrerte bebyggelsen i Hordaland etter Bergen. Odda er en ensidig industrikommune basert på kraftkrevende industri. Industrisyssetningen i kommunen er høy (32 %), og over to tredjedeler av disse arbeider ved hjørnesteinsbedriftene Odda Smelteverk, Norzink og Tinfos Titan & Iron (TTI). Kommunen er også en betydelig kraftkommune, med rundt 5% av landets samlede kraftproduksjon.

Odda kommune hadde 7 727 innbyggere pr. 1/1-2000. Odda klassifiseres av SSB som en mindre sentral kommune med mer enn 2 ½ times reisetid til nærmeste sentrale kommune (1B-kommune). Odda ligger geografisk og kommunikasjonsmessig slik til at dagpendling mot andre arbeidsmarkeder er bortimot utelukket, en situasjon som neppe vil endre seg vesentlig til tross for at Folgefonntunnelen åpner i 2001.

**Tabell 5. Folketallsutvikling i Odda 1980-2000**

	Folketall	Folketall	Folketall	Folketall	Folketall	Endring	Endring
--	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	---------	---------



	1980	1985	1990	1995	2000	1980-1995	1980-2000
Odda	9 183	8 728	8 289	8 077	7 727	-12,0 %	-15,9 %

Kilde: NSD Kommunedatabasen

### 6.3.2. Historiske utviklingstrekk

Rundt forrige århundreskifte var Odda og naturen omkring en av landets viktigste turistattraksjoner, og reiselivsvirksomhet var viktigste næringsvei på strandstedet Odda. Imidlertid kom tungindustrien til Odda i årene før første verdenskrig, basert på billig kraft fra utbyggingen av Tyssefaldene, og dermed ble det slutt på turisttrafikken. Odda Smelteverk ble etablert i 1908, senere kom DNN Aluminium i Tyssedal i 1916 (ombygd til ilmenittverk 1982-86) og Norzink på Eitreimsneset i 1929. Tungindustrien førte med seg betydelig innflytting fra bygdene omkring, og tettstedet Odda vokste snart til mer enn 6 000 innbyggere, mens folketallet i Tyssedal stabiliserte seg rundt 1 000 personer.

Ved kommunerevisjonen i 1964 ble Røldal kommune, som var en jordbrukskommune øverst i Suldalsvassdraget men som var del av Hordaland, lagt til Odda. Senere har det blitt gjennomført betydelige kraftutbygginger i gamle Røldal kommune bl.a. for å sikre energi til aluminiumsverket på Karmøy, og deler av konsesjonskraftinntektene herfra tilbakeføres til Røldalsbygden som øremerkede midler gjennom den gamle kommunens næringsfond.

Den kraftkrevende industrien i Odda har stort sett gått bra, med unntak av aluminiumsverket i Tyssedal, som ble overtatt av staten i 1976 og nedlagt i 1982. Som erstatning ble det bygget et ilmenittsmelteverk som ble satt i drift i 1986. DNN Industrier ble overtatt av Tinfos-konsernet i 1988, og produserer i dag titanslagg og spesialråjern under navnet Tinfos Titan & Iron (TTI).

### 6.3.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus

Odda ble tildelt omstillingsstatus i mai 1996. Første ordinære driftsår for omstillingsarbeidet var 1998, og omstillingsperioden løper t.o.m. 2003. De tre hjørnesteinsbedriftene har til felles at de er meget konjunkturutsatte og opererer på internasjonale markeder preget av sterk konkurranse. Dette gir bedriftene betydelige insentiver til effektivisering og rasjonalisering av driften. Gjennom avhengigheten til hjørnesteinsbedriftene blir den lokale økonomien sårbar

for rasjonaliseringer, og kombinasjonen av gjennomførte og forventede nedbemanninger er hovedgrunn til at kommunen har fått omstillingsstatus. I en konsekvensanalyse utarbeidet i forbindelse med omstillingssøknaden ble det anslått at Odda ville trenge 500-600 nye arbeidsplasser i løpet av de neste 10-12 årene. I tillegg har Odda kommune hatt en langvarig negativ befolkningsutvikling, og har mistet nesten 25% av befolkningen i løpet av de siste 30 årene. Kommunen har også høyere eldreandel i befolkningen enn landsgjennomsnittet. Omstillingsarbeidet skal ta tak i langsiktige, strukturelle forhold, og er å forstå som en beredskapsbasert omstilling.

Odda kommune hadde også omstillingsstatus i årene 1982-87 parallelt med ombyggingen i Tyssedal, en omstilling som ble gjennomført med betydelig bruk av eksterne konsulenter. Den statlige innsatsen den gang var betydelig (8-10 mill.kr.), men den lokale læringen var begrenset og effektene forsvant i stor grad når konsulentene reiste hjem (Hatling m.fl. 2000). Lokalt påstås det at mellom 9 og 20 jobber i dag stammer fra den tidligere investeringen, og programmet betraktes lokalt som en fiasko. I evalueringen av SNDs rolle i omstillingsarbeidet, hvor Odda utgjorde et av case-studiene, hevdes det at lokalsamfunnet i liten grad ble engasjert i omstillingsprosjektet, og at overambisiøse målsettinger bidro til å skape mistro til prosjektet (ibid.).

Som mange andre industrikommuner har Odda en begrenset gründerkultur. Det hevdes at lokalbefolkningen først og fremst på seg selv som arbeidstakere (BT 18.11.2000). For å bruke terminologien til den danske etnologen Thomas Højrup (1989), kan man si at «lønnsarbeiderlivsformen» står sterkt i Odda. I tillegg har fagbevegelsen alltid stått sterkt i Odda og forsvart interessene til det bestående arbeiderkollektivet. Dette kan bidra til å vanskeliggjøre omstilling av næringslivet.

#### **6.3.4. Sterke og svake sider**

I en vurdering fra våren 2000 av potensiale for lokal vekst i Odda peker på SND på følgende sterke og svake sider:

Sterke sider	Svake sider
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betydelig konsentrasjon av industriell kompetanse</li> <li>• Naturgitte forutsetninger for utvikling av et konkurransedyktig reiselivsprodukt</li> <li>• Aktivt engasjement fra lederne i de tre hjørnesteinsbedriftene gjennom knopp-skytingsprosjekt</li> <li>• Aktiv, prosjektorganisert kommune arbeider for å effektivisere og markeds-tilpasse egen organisasjon</li> <li>• PLP-kompetanse og profesjonalitet i prosjektutvikling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Næringslivets (SMBenes) fortsatt manglende fokus på markedsutvikling</li> <li>• Hardanger Veksts posisjon og rolle ift det lokale næringslivet</li> <li>• Manglende involvering av ungdom i omstillingsprosjektet</li> <li>• Profilering av Odde</li> </ul>

I denne vurderingen identifiserer SND som kritiske suksessfaktorer at næringslivet i Odde klarer å opparbeide nye markeder utenfor kommunen, at omstillingsselskapet Hardanger Vekst kommer i konstruktivt inngrep med næringslivet, at reiselivssatsingen finner en tilstrekkelig kommersiell forankring og at ungdommen i større grad trekkes inn i omstillingsprosjektet. I tillegg påpekes det at gode tider ved de konjunkturutsatte hjørnesteinsbedriftene kan svekke den lokale forståelsen av behovet for omstilling, slik at det er en utfordring for omstillingsselskapet å opprettholde en slik bevissthet.

### 6.3.5. Kort om omstillingsarbeidet i området

Omstillingsarbeidet i Odde er organisert gjennom Hardanger Vekst AS, som er et kommersielt utviklingselskap med fire heltidsansatte og med Odde kommune som største eier. Hardanger Vekst ble opprinnelig etablert for blant annet å videreføre arbeidet og overta de eksterne konsulentenes rolle etter den forrige omstillingsperioden i Odde, og har siden desember 1997 hatt ansvaret for å gjennomføre det nye omstillingsprosjektet.

Odde kommune fikk omstillingsstatus i 1996, men kom ikke i gang med operativt arbeid før i 1998. Omstillingsperioden løper til utgangen av 2003, og kommunen har så langt fått bevilget til sammen 13 mill.kr. fra KRD. I tillegg ligger det inne forventede bevilgninger på inntil 12

mill.kr. over de siste tre årene av omstillingsperioden, slik at totalt statlig bidrag kan bli opptil 25 mill.kr. Odda kommune har selv stått for hele medfinansieringen fra kommunens næringsfond, som baserer seg på konsesjonskraftinntekter. Den samlede summen brukt til omstillingsarbeid vil kunne beløpe seg til 49 mill.kr.

**Tabell 6. Bevilgninger til omstillingsarbeidet i Odda i 1 000 kr (skravur viser omstillingsperiode)**

	Bevilget til nå	Forventede bevilgninger	Lokal/regional medfinansiering	Totalbeløp
1996	500*			500*
1997	500*			500*
1998	4 000		4 000	8 000
1999	4 000		4 000	8 000
2000	4 000		4 000	8 000
2001		4 000	4 000	8 000
2002		4 000	4 000	8 000
2003		4 000	4 000	8 000
Sum	13 000	12 000	24 000	49 000

\* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

Den gjeldende målsetningen for omstillingsarbeidet i Odda er (Utviklingsplan for Odda 2000-2003):

- Med bakgrunn i eksisterende bedrifter og ved nyetableringer skal det skapes 200 lønnsomme arbeidsplasser i omstillingsperioden basert på Odda sitt ressursgrunnlag.

For å nå dette målet skisseres det fem strategier/virkemidler:

- Industriell knoppskyting og nyskapende næringsutvikling
- Utvikle en sterkere reiselivsnæring
- Satsing på kompetansebygging og styrket utdanningstilbud
- Profilering og kommunikasjon
- Forsterke infrastrukturen, sentrum og stedsutvikling

I den reviderte handlingsplanen (Handlingsplan for Odda år 2000) presiserer Hardanger Vekst at styrking av det bestående næringslivet skal ligge i bunn i omstillingsarbeidet.

## 6.4. Dalane og Sokndal

### 6.4.1. Kort om regionen/stedet

Dalaneregionen lengst sør i Rogaland består av kommunene Eigersund, Lund, Bjerkreim og Sokndal. Eigersund med kommunesenteret Eigersund er senteret i regionen, og Dalane kan betraktes som et felles arbeidsmarked. Regionen hadde 22 198 innbyggere pr. 1/1-2000 (tab.7), hvorav rundt 60 % bor i Eigersund kommune. Kommunene i Dalane klassifiseres av SSB som mindre sentrale kommuner med mindre enn 2 ½ times reisetid til nærmeste sentrale kommune (1A-kommuner), med unntak av Bjerkreim, som klassifiseres som sentral (3A) grunnet bedre kommunikasjoner mot Stavanger/Sandnes. Sokndal kommune er den primære omstillingskommunen i regionen, mens regionen som sådan har begrenset omstillingsstatus.

**Tabell 7. Folketallsutvikling i Dalane 1980-2000**

	Folketall 1980	Folketall 1985	Folketall 1990	Folketall 1995	Folketall 2000	Endring 1980-1995	Endring 1980-2000
Eigersund	11762	12126	12391	12798	13288	8,8 %	13,0 %
Bjerkreim	2048	2272	2340	2458	2456	20,0 %	19,9 %
Lund	2929	3096	3101	3072	3096	4,9 %	5,7 %
Sokndal	3420	3509	3487	3517	3358	2,8 %	-1,8 %
Dalane	20159	21003	21319	21845	22198	8,4 %	10,1 %

Kilde: NSD Kommunedatabasen

Sokndal kommune er den sørligste kommunen i Dalane, og bosetningen er konsentrert til tettstedet og administrasjonssenteret Hauge i Dalane og kysten utenfor. Titania AS er kommunens hjørnesteinsbedrift, og driver ilmenitt- og magnetittbrudd på en av verdens største forekomster av slik malm ved Tellnes. Videre drives et større steinbrudd i Rekefjord med betydelig eksport. Til sammen står disse to bedriftene for 60 % av kommunens sysselsetting innen industri og bergverk.

### 6.4.2. Historiske utviklingstrekk

Dalane er en betydelig industriregion. Historisk har fiskerier, fiskeindustri og havnerelaterte aktiviteter stått sterkt i Eigersund kommune, og Eigersund er fortsatt et viktig senter for foredlingen av pelagisk fisk. I Eigersund finner man også teknologibedrifter som Simrad, C-

Map og Pro Nav, som produserer avanserte navigasjonshjelpemidler for skipsfart. De senere årene har offshoreverftet Kværner Oil & Gas Egersund sysselsatt nærmere tusen mennesker, men som følge av krisen innen dette verftssegmentet er verftets fremtid svært usikker, og deler av arbeidsstokken er permittert. I Lund er treindustrien, først og fremst representert ved dør- og vindusprodusenten Johs. Rasmussen AS, av avgjørende betydning, mens bergverksdrift er hjørnesteinsindustrien i Sokndal. Bjerkreim er en mer utpreget jordbrukskommune, med meieri og noe mekanisk industri som viktigste industribedrifter.

Sokndals historie som bergverkskommune strekker seg tilbake til 1864, da det ble satt i gang bryting av titanjernmalm i regi av et engelsk selskap. Imidlertid fikk bergverkseventyret kort levetid, og allerede i 1876 ble driften avviklet. Titania AS, som driver bergverksindustrien i Sokndal i dag, ble stiftet i 1902 og åpnet sin første gruve i 1916. Siden 1960 har aktiviteten vært konsentrert om forekomsten på Tellnes, som er blant verdens største enkeltforekomster av titanjernmalm. Fra graven sendes malmen i rørledning til utskipingsanlegget i Jøssingfjord. Slam fra produksjonen ved Titania ble tidligere deponert i fjorden, noe som på 1980-tallet førte til konflikter med miljøvernere.

#### **6.4.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus**

Bakgrunnen for at det ble satt i gang omstillingsarbeid i regionen var nedbemanning ved hjørnesteinsbedriften Titania AS i Sokndal, og Sokndal kommune fikk omstillingsstatus i desember 1996. Nedbemanningen ved Titania kom som følge av bortfall av viktige leveranser av ilmenittmalm og påfølgende produksjonsreduksjon. Årsproduksjonen ble redusert fra 800 000 tonn til 500 000 tonn ilmenitt, og sysselsettingen fra 310 til 187 ansatte. Samtidig som Sokndal kommune fikk omstillingsstatus ble Dalane-regionen gitt avgrenset omstillingsstatus. Bakgrunnen for at det også ble igangsatt et omstillingsprogram for hele Dalane var at man i tillegg til å søke en lokale løsning på problemene også ville anlegge et regionalt perspektiv for arbeidet.

Reduksjonen ved Titania utgjorde i overkant av 10 % av den samlede arbeidsstokken i Sokndal kommune. Nedbemanningen var direkte foranledning for tildelingen av omstillingsstatus, og omstillingsarbeidet i Sokndal må derfor karakteriseres som kriseskapt.

Imidlertid har økt pendling til Egersund og Stavanger-området bidratt til å løse de umiddelbare sysselsettingsproblemene som denne nedbemanningen resulterte i.

Med unntak av innlands- og jordbrukskommunen Bjerkreim har Dalane et relativt ensidig og sårbart næringsliv, med store hjørnesteinsbedrifter i hver kommune. Regionen har over tid mistet forholdsvis mange arbeidsplasser, men langpendling mot Stavanger-området kombinert med utflytting har avhjulpet sysselsettingssituasjonen. Samtidig ser vi av tabell 7 at folketallet i regionen har vært jevnt stigende de siste 20 årene, men med det meste av veksten konsentrert til Eigersund. Gjennom en konsentrert satsing på nyskaping og knoppskyting skal næringslivet stå bedre rustet mot endringer ved hjørnesteinsbedriftene, og omstillingen er å regne som beredskapsbasert.

#### 6.4.4. Sterke og svake sider

I vurderinger av utviklingspotensiale fra desember 1999 skisserer SND følgende sterke og svake sider for Dalane generelt og Sokndal spesielt:

	<b>Sterke sider</b>	<b>Svake sider</b>
<b>Dalane</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betydelig maritimt industrimiljø knyttet til havnen i Egersund</li> <li>• Generelt stabil arbeidskraft</li> <li>• Lavere inngangsterskel til etablering enn f.eks. Stavangerområdet mht husleie, lønnskostnader m.v.</li> <li>• Relativt gode kommunikasjoner Egersund-Stavanger (E-39, tog, buss)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ikke forsknings- eller høyskolemiljø i Dalane, 1-1,5 time til Stavanger</li> <li>• Begrenset miljø innen kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting (KIFT)</li> <li>• Mangel på spisskompetanse flaskehals i flere bransjer</li> <li>• Begrenset tradisjon for samarbeid innen næringslivet</li> <li>• Særbar næringsstruktur – betydelig avhengighet av hjørnesteinsbedrifter. Fordel at hjørnesteinsbedriftene opererer i ulike bransjer</li> </ul>

	<b>Sterke sider</b>	<b>Svake sider</b>
<b>Sokndal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rike mineral- og steinforekomster</li> <li>• Sogndalsstrand har potensiale som reisemål</li> <li>• Stabil arbeidskraft, gode oppvekstvilkår for barn og gode muligheter for fritids-/friluftaktiviteter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ensidig og sårbart næringsliv med lite innslag av kunnskapsintensive virksomheter</li> <li>• Kværner Egersund har lav ordreinngang, noe som får betydning også for Sokndal ettersom 75-80 personer pendler til denne bedriften</li> <li>• Liten tradisjon for nettverkstankegang, samarbeid og nytenking i næringslivet</li> <li>• Få arbeidsplasser for kvinner og menn med høyere utdanning. Tendens til at kvinner i reproduktiv alder flytter ut</li> <li>• Dårlig veistandard østover mot Flekkefjord og E-39</li> </ul>

I disse vurderingene Dalane og Sokndal påpeker SND som kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet at det skapes en felles forståelse i næringslivet, kompetansmiljøene lokalt/regionalt og i det offentlige tiltaksapparatet av behovet for nyskaping og å stimulere til økt eierskap og engasjement. Videre må det utvikles en profesjonell prosjektutviklingskultur i tilknytning til begge omstillingsprogrammene for å sikre resultater som effektivt bidrar til måloppnåelse. Omstillingsorganisasjonene i Dalane og Sokndal er små, og SND påpeker at størrelsen på omstillingsorganisasjonene gjør dem sårbare både kompetanse- og kapasitetsmessig.

#### **6.4.5. Kort om omstillingsarbeidet i området**

De fire kommunene i Dalane har etablert det interkommunale samarbeidsorganet Dalanerådet, som bl.a. koordinerer næringsarbeidet i regionen gjennom en felles næringsjef med hele regionen som arbeidsområde. Gjennomføringen av omstillingsarbeidet i regionen er også lagt til næringssjefen i Dalane gjennom programmet «Nyskaping i Dalane», og sysselsetter 1 person i tillegg til innleide ressurser. Omstillingsarbeidet i Dalane strekker seg fra 1997 t.o.m. 2001, der 1997/98 regnes som første ordinære driftsår. Den samlede statlige bevilgningen har



hittil kommet opp i 3,05 mill.kr., og vil kunne øke til 4,05 mill.kr. Tar vi med det som bevilges lokalt/regional får vi en totalsum på 8,05 mill.kr.

Omstillingsarbeidet i Sokndal kommune er organisert som en stiftelse – Start i Sokndal – med eget styre og fullmakt til å disponere omstillingsbevilgningen. Stiftelsens arbeid drives av en heltidsansatt daglig leder. I tillegg har «Nyskaping i Dalane» ansvar for etablererveiledning også i Sokndal. Samarbeidet mellom de to omstillingsorganisasjonene er avtaleregulert, og innebærer bl.a. at prosjektlederen for «Nyskaping i Dalane» har fast kontordag i Sokndal. Omstillingsperioden strekker seg fra 1997 til 2001, med 1997/98 som første ordinære driftsår. Foreløpig er det fra statlig hold bevilget 9,15 mill.kr. til omstillingsarbeidet, i løpet av perioden kan dette stige til 12,15 mill.kr.. Inkluderer vi de lokale/regionale bevilgningene vil det samlet bli brukt inntil 23,15 mill.kr. på omstilling i Sokndal.

**Tabell 8a. Bevilgninger til omstillingsarbeidet i Dalane, i 1 000 kr (skravur viser omstillingsperiode)**

	Bevilget til nå	Forventede bevilgninger	Lokal/regional medfinansiering	Totalbeløp
1996	50*			50*
1997/98	1 000		1 000	2 000
1999	1 000		1 000	2 000
2000	1 000		1 000	2 000
2001		1 000	1 000	2 000
Sum	3 050	1 000	4 000	8 050

\* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

**Tabell 8b. Bevilgninger til omstillingsarbeidet i Sokndal, i 1 000 kr (skravur viser omstillingsperiode)**

	Bevilget til nå	Forventede bevilgninger	Lokal/regional medfinansiering	Totalbeløp
1996	450*			450*
1997	700			700
1998	2 000		2 000	4 000
1999	3 000		3 000	6 000
2000	3 000		3 000	6 000
2001		3 000	3 000	6 000
Sum	9 150	3 000	11 000	23 150

\* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

Det sentrale for omstillingsprogrammet for Dalane er å fremme nyskaping. For å synliggjøre dette er det skissert følgende visjon for arbeidet ("Nyskaping i Dalane" Handlingsplan for 2000):

”Nyskaping i Dalane” skal bidra til at næringslivet i regionen blir mer dynamisk og utviklingsrettet ved å

- gjøre Dalane til den mest attraktive region for nyetablering og nyskaping, og
- å ta initiativ til konkrete nyskappingsprosjekter”

Det skisseres 4 strategier for å realisere denne visjonen og til hver av disse strategiene er det knyttet spesifikke mål. Strategiene har følgende ordlyd:

- Stimulere til nyskaping og knoppskyting ved hjelp av tiltak rettet mot det eksisterende næringslivet
- Sikre næringslivet relevant og kvalifisert arbeidskraft
- Ekstraordinær innovasjonsrettet satsing på nyetablerere (etablererservice)
- Utvikle et nyskappingsimage for Dalaneregionen

Omstillingsprogrammet i Sokndal skisserer følgende målsetning for arbeidet:

- Programmet skal bidra til skapning av 100 nye lønnsomme og varige arbeidsplasser innen utgangen av 2001

I tillegg har man utarbeidet et delmål som sier at: ”Antall arbeidstakere med høyere utdanning skal øke i forhold til i dag”.

For å nå denne målsetningen har man valgt å konsentrere arbeidet om to satsingsområder:

- Videreutvikling av eksisterende næringsvirksomhet
- Andre interessante prosjektmuligheter, derunder nyetableringer i tillegg til «Nyskaping i Dalane»

## 6.5. Glåmdal

### 6.5.1. Kort om regionen

Glåmdalsregionen i Hedmark fylke består av kommunene Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Våler og Åsnes. Kommunene i regionen hadde til sammen 53 813 innbyggere pr. 1/1-2000, hvorav rundt en tredjedel bor i Kongsvinger kommune, og er med det den klart største av de fem omstillingsområdene som evalueres i dette prosjektet. Kommunene i Glåmdal dekker spekteret fra mindre sentrale via noe sentrale til sentrale kommuner med mindre enn 2 ½ times reisetid til nærmeste sentrale kommune (1A-, 2A- og 3A-kommuner), der Sør-Odal regnes som mest sentral p.g.a. nærhet til Oslo. Kongsvinger er den klart største kommunen i regionen i innbyggertall, og har senterfunksjoner for hele regionen.

**Tabell 9. Folketallutvikling i Glåmdal 1980-2000**

	Folketall 1980	Folketall 1985	Folketall 1990	Folketall 1995	Folketall 2000	Endring 1980-1995	Endring 1980-2000
Kongsvinger	17033	17453	17480	17274	17349	1,4 %	1,9 %
Eidskog	6382	6379	6470	6403	6409	0,3 %	0,4 %
Grue	6110	6038	5881	5602	5442	-8,3 %	-10,9 %
Nord-Odal	5411	5374	5335	5106	5089	-5,6 %	-6,0 %
Sør-Odal	7130	7400	7378	7299	7349	2,4 %	3,1 %
Våler	4787	4578	4372	4259	4063	-11,0 %	-15,1 %
Åsnes	9011	8851	8528	8281	8112	-8,1 %	-10,0 %
Glåmdal	55864	56073	55444	54224	53813	-2,9 %	-3,7 %

Kilde: NSD Kommunedatabasen

### 6.5.2. Historiske utviklingstrekk

Glåmdalsregionen har et tyngdepunkt i næringsmessig sammenheng på jord- og skogbruk, med en betydelig råvareproduksjon som fortsatt betyr mye for distriktet. Imidlertid er den lokale videreforedlingsgraden lav. Industrisysselsettingen i Glåmdal er over landsgjennomsnittet, og domineres av landbruksbasert industri (agro-industri). Særlig treforedling og trevareproduksjon er viktig. Over de siste tiårene har det vært en betydelig rasjonalisering, både i jordbruk, skogbruk og i agro-industrien, og alt tyder på at sysselsettingsnedgangen vil vedvare også i årene som kommer.

Parallelt med nedgangen i de tradisjonelle næringene har graden av nyetableringer vært begrenset. I en konsekvensanalyse hevdes det at den negative utviklingen i regionen i stor grad er kulturbasert. Man har ikke vært tvunget til nyteknning eller skolering fordi skogen og åkeren sikret inntekten (Regional analyse for Glåmdalsregionen 1997). Samtidig har regionen vært storleverandør av arbeidskraft til hovedstadsområdet, ved at personer som ikke har funnet arbeid i Glåmdal enten har pendlet eller flyttet ut av regionen for godt.

Kommunene i Glåmdal har gradvis utviklet et godt samarbeide på mange områder, og har formalisert samarbeidet gjennom Glåmdal Regionråd. I tillegg har man også etablert de regionorienterte organene Glåmdal Reiseliv og Stiftelsen Glåmdalsvekst, med kommunene som interessenter. Glåmdalsvekst har senere blitt omgjort fra stiftelse til aksjeselskap. Kommunene i Glåmdal eier 56% av aksjene i Glåmdalsvekst. Totalt er det 44 aksjonærer i selskapet (kommuner og næringslivet).

### **6.5.3. Bakgrunnen for omstillingsstatus**

Glåmdalsregionen ble tildelt omstillingsstatus i juni 1997, og det endelige omstillingsprosjektet, med løpetid fra 1998 t.o.m. 2003, ble godkjent av KRD i april 1998. Tildelingen av omstillingsstatus var et resultat av en regional prosess som hadde pågått i flere år, med Glåmdal Regionråd og SIVA som sentrale pådrivere. Arbeidet ble formalisert gjennom Stiftelsen Glåmdalsvekst og ledet frem til konsekvensanalyse, handlingsplan og til slutt omstillingsprosjektet Gla' i Glåmdal, som har blitt utgangspunktet for omstillingsarbeidet.

Regionen ble tildelt omstillingsstatus med bakgrunn i langsiktig nedgang i folketallet, nedgang i trelastnæringen og det generelt lave kompetansenivået i regionen. Videre forventes det ytterligere nedgang i trelastnæringen, og omstillingsarbeidet i Glåmdalsregionen kan dermed forstås som en beredskapsbasert omstilling. Regionen er sterkt råvareorientert i sin produksjon innenfor både jordbruk og skogbruk, med liten foredlingsgrad lokalt.

Befolkningssammensetningen i Glåmdalsregionen karakteriseres av fødselsunderskudd og høy eldreandel, slik at den naturlige vekstkraften blir lav (Sørli 1995). Videre er det høy utpendling fra regionen.

#### 6.5.4. Sterke og svake sider

I forbindelse med utarbeiding av handlingsplan for omstillingsarbeidet i området i 1997 ble det i en konsekvensanalyse fra Hedmark fylkeskommune skissert sterke og svake sider ved Glåmdalen. I sin vurdering fra 1998 uttaler SIVA at analysen gir et rimelig godt bilde av Glåmdalsregionen:

Sterke sider	Svake sider
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobil arbeidskraft</li> <li>• Betydelig urealisert arbeidskraftreserve</li> <li>• Komparative fortrinn innen trevareproduksjon, som gir høy multiplikatoreffekt</li> <li>• Nærhet til det sentrale Østlandsområdet</li> <li>• Høy know-how i plastindustri</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Åpen, konjunkturavhengig økonomi</li> <li>• Lav formalkompetanse</li> <li>• Svak infrastruktur</li> <li>• Manglende utdanningskultur gir knapphet på kvalifisert arbeidskraft</li> <li>• Små bedrifter med lav innovasjonsevne</li> <li>• Stor råvareorientering</li> </ul>

I sin vurdering fra 1999 peker SIVA på at de observerer begrenset engasjement i regionen ovenfor den utfordrende og alvorlige situasjonen som de foreliggende analysene tegner for området (SIVAs vurdering av Glåmdalsregionens søknad om midler for omstillingsarbeidet for 1999). En sentral kritisk suksessfaktor for omstillingsarbeidet blir da å øke næringslivets omstillingsbevissthet, men det ansees også som viktig å øke bevisstheten på grasrotplan, derunder blant barn og unge. Det er også et problem at forståelsen av hva et omstillingsprogram dreier seg om synes å være liten i regionen.

#### 6.5.5. Kort om omstillingsarbeidet i området

Glåmdal regionråd er formell oppdragsgiver for omstillingsarbeidet, og arbeidet koordineres av utviklingsselskapet Glåmdalsvekst AS gjennom prosjektet Gla' i Glåmdal. Mens SND har det statlige oppfølgingsansvaret for de andre omstillingsprogrammene som her er omtalt, blir omstillingsarbeidet i Glåmdalsregionen fulgt opp av SIVA. Dette har bakgrunn i at SIVA lenge har spilt en aktiv rolle som næringsutvikler i regionen, bl.a. gjennom industrivekstanlegget på Kongsvinger.

Omstillingsprosjektet i Glåmdalsregionen løper i perioden 1998-2003, og har så langt fått bevilget 15,5 mill.kr. fra staten (tab.10). I tillegg er det stipulert statlige bevilgninger på inntil 15 mill.kr. til de tre siste årene av omstillingsperioden, slik at samlet statlig bidrag blir maksimalt 30,5 mill.kr. Tar vi med den lokale/regionale medfinansieringen vil det til sammen blir brukt 60,5 mill.kr. på omstillingsarbeid i Glåmdal

**Tabell 10. Bevilgninger til omstillingsarbeidet i Glåmdal, i 1 000 kr (skravur viser omstillingsperiode)**

	Bevilget til nå	Forventede bevilgninger	Lokal/regional medfinansiering	Totalbeløp
1997	500*			500*
1998	5 000		5 000	10 000
1999	5 000		5 000	10 000
2000	5 000		5 000	10 000
2001		5 000	5 000	10 000
2002		5 000	5 000	10 000
2003		5 000	5 000	10 000
Sum	15 500	15 000	30 000	60 500

\* Bevilgning til utarbeidelse og forankring av strategi- og handlingsplan og etablering av omstillingsorganisasjon

Det er utarbeidet to visjoner for omstillingsarbeidet:

Visjon år 2020:

”Positiv befolkningsutvikling i Glåmdalsregionen. Av befolkningen skal andelen i aldersgruppen 20-40 år ligge overlandsgjennomsnittet.”.

Visjon år 2004:

”Positiv befolkningsutvikling i Glåmdalsregionen. Av befolkningen skal andelen i aldersgruppen 20-40 år ligge over gjennomsnittet for Østlandet, unntatt Oslo og Akershus

Handlingsplanen for år 2000 skisserer fire hovedsatsingsområder. Satsingsområdene har følgende betegnelse:

- Lærerike Glåmdal (kompetanseheving)
- Naturressurser (næringsmidler, trevarer, reiseliv)
- Nye kunnskapsnæringer (IKT, laboratorievirksomhet/bioteknologi)
- Bolyst (barn, kommunal service, profilering av regionen)

Omstillingsprosjektet satte opp klare, kvantitative mål for omstillingsarbeidet i sin første handlingsplan, men har ved rulleringen av planen gått bort fra slike tallfestede mål. I stedet ønsker man å utvikle en utviklingsindeks etter modell fra Silicon Valley, USA.

## **6.6. Likheter og forskjeller mellom områder og programmer**

### **6.6.1. Beredskapsbasert eller kriseskapt omstilling?**

Som nevnt i kapittel 2 har innretningen på omstillingsbevilgningene blitt endret noe i løpet av 1990-tallet. En sentral endring er at man har gått fra et sterkt fokus på kriseskapt omstilling, dvs. omstilling som følge av raske og kraftige reduksjoner ved viktige bedrifter eller næringer, til økt vektlegging på beredskapsbasert omstilling, der man prøver å ligge i forkant av prognostiserte, strukturelle problemer. Med unntak av Sokndal kommune, som opplevde kraftig sysselsettingsreduksjon ved hjørnesteinsbedriften, er alle omstillingsprogrammene i denne evalueringen å regne som beredskapsbaserte omstillinger.

### **6.6.2. Næringsstruktur og befolkningsutvikling**

Felles for kommunene og regionene som behandles i denne evalueringen er at de har et ensidig næringsgrunnlag og industrisysselsetting over landsgjennomsnittet. De fleste omstillingsområdene er avhengige av en eller et fåtall konjunkturutsatte hjørnesteinsbedrifter, gjerne konsentrert innen noen få næringer og med begrenset videreforedlingsgrad. I tillegg har de fleste områdene negativ befolkningsutvikling, med betydelig utflytting og økende eldreandel i befolkningen. Unntaket er Dalane, som har hatt en befolkningsøkning på rundt 10% siste 20 år.

### **6.6.3. Lokal mobilisering**



I de eksisterende saksdokumentene hevdes det at den lokale oppslutningen om omstillingsarbeidet jevnt over er god, men ingen av omstillingsområdene kjennetegnes av et blomstrende gründermiljø. De ulike omstillingsorganisasjonene har derfor som en prioritert målsetning å stimulere til entreprenørskap og innovativ virksomhet.

#### **6.6.4. Organisering av arbeidet**

KRD ønsker at det operative omstillingsarbeidet skal skilles ut fra kommunens ordinære virksomhet, slik at beslutningene bygger på profesjonelle vurderinger og ikke politiske motiver (jfr. kapittel 2.3). De fleste områdene har valgt løsninger der arbeidet styres av en stiftelse eller et utviklingsselskap. Unntaket er Dalane, som har tildelt det operative ansvaret for omstillingsarbeidet til Næringssjefen i Dalane. Næringssjefen i Dalane er en del av det interkommunale samarbeidet i Dalanerådet, og har ansvar for næringsutviklingsarbeidet i hele regionen.

En forutsetning for tildeling av omstillingsmidler er at lokale og regionale myndigheter bidrar med en tilsvarende egenfinansiering. Med unntak av i Odda er egenfinansieringen i områdene som omfattes av denne evalueringen delt mellom fylkeskommunen og kommunen(e). I Odda bidra kommunen selv med hele egenfinansieringen gjennom kommunens konsesjonskraftfond.

## Litteratur

- Amdam, J. og Veggeland, N. (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Amin, A., Charles, D.R. og Howells, J. (1992): Corporate restructuring and the potential for regional cohesion in the new Europe. *Regional Studies*, vol.26
- Amin, A. og Cohendet, P. (1999): Learning and adaptation in decentralised business networks. *Environment and Planning D: Society and Space*, vol.17 (87-104).
- Amin, A. og Thift, N. (red) (1994): *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Andersen, O.J., Brattvoll, M., Høydahl, E., Karlsen, A., Madsen, E. L., Mariussen, Å., Størkersen, J.R. (1997): *Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag*. Nordlandsforskning, rapport 5/97.
- Arbo, P. (1993): *Teknologi og kompetanseorientert støtte. En oversikt over utvalgte tiltak og evalueringer*. Norut Samfunnsforskning, SF037-4138.
- Asheim, B.T. (1992): Flexible specialisation, industrial districts and small firms: A critical appraisal. I: Ernste, H. og Meier, V. (red): *Regional development and contemporary industrial response: Extending flexible specialisation*. Belhaven Press, London.
- Asheim, B.T. og Isaksen, A. (1997): Localisation, agglomeration and innovation: Towards regional innovation systems in Norway? *European Planning Studies*, vol.5 (299-330).
- Autio, E., Dietrichs, E., Führer, K. og Smith, K. (1997): *Innovation activities in pulp, paper and paper products in Europe*. Step-rapport 04/97.
- Bolkesjø, T. og Hovland, N.P. (1993): *Evaluering av næringsarbeidet i Tinn 1988-1992*. Telemarksforskning, rapport nr. 72.
- Brusco, S. (1986): Small firms and industrial districts: The experience of Italy. I: Keeble, D. and E. Wever (red): *New firms and regional development in Europe*. Croom Helm, London.
- Bukve, O. (1996): *Lokale utviklingsnettverk og kommunalt tiltaksarbeid*. Vestlandsforskning, rapport 11/96.
- Bukve, O., Glosvik, Ø. og Teigen, H. (1995): *Kommunalt tiltaksarbeid*. Vestlandsforskning, rapport 6/95.
- Bærenholdt, J.O. og Aarsæther, N. (1998) (red): *Coping strategies in the North. Local practices in the context of global restructuring*. Most and Nordic Council of Ministers, Copenhagen.
- Bærenholdt, J.O. og Aarsæther, N. (1998) (red): Coping strategies and regional policies. The intersection of social capital and space. Paper presentert på "Most CCPP workshop", Joensuu, Finland, november 2000.
- Camagni, R. (red) (1991a): *Innovation networks. Spatial perspectives*. Belhaven Press, London.
- Christensen, J.F. (1995): *Produktinnovation - proces og strategi*. Handelshøjskolens Forlag, København.
- Coleman, J. (1990): *Foundations of social theory*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Dale, B. (2000): The use of institutional theory in studies of regional development, illustrated by a study of four Norwegian mining towns. Paper presentert på "The third European Urban and Regional Studies Conference", Voss, september 2000.

- DiMaggio, W.W. og Powell, P.J (1991): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields. I: Powell, P.J og DiMaggio, W.W. (red) (1991): *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press, Chicago.
- Elam, M. (1993): *Innovation as the craft of combination. Perspectives on thechnology and economy in the spirit of Schumpeter*. Linköping studies in arts and science, no.95, Linköping University, Linköping.
- Espedal, B. (1995): *Organisasjonsmessig læring. En studie av aktørers læringsstrategi og hva som påvirker og former strategien*. SNF-rapport 78/98.
- Falkum, E., Kleven, K. og Skule, S. (1997): *Identitet, mangfold og utvikling. Evaluering av beredskapsprogrammet*. Fafo-rapport nr.220.
- Fløysand, A., og Lindkvist, K.B. (2000): Fishery communities in change. Paper presentert på ”The third European Urban and Regional Studies Conference”, Voss, september 2000.
- Fløysand, A., Lindkvist, K.B. og Jakobsen, S-E. (2000): Nordkapp – økonomisk praksis i et fiskeriavhengig lokalsamfunn. *Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift* (under trykking).
- Friedmann, J. (1987): *Planning in the public domain*. Princeton.
- Grabher, G. (1993): The weakness of strong ties: The lock-in of regional development in the Ruhr area. I: Grabher, G. (red): *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. Routledge, London.
- Granovetter, M. (1992): Economic institutions as social constructions: A framework for analysis. *Acta Sociologica*, vol.35 (3-11).
- Gregersen, B. og Johnson, B. (1997): Learning economies, innovation system and European integration. *Regional Studies*, vol.31 (479-490).
- Grønlund, I.L. (1997): *Lokal omstilling. En analyse av lokale og strukturelle betingelser for omstilling i ensidige industrikommuner: Eksempelet Rana*. Avhandling for dr. oecognraden, Institutt for geografi, Norges Handelshøyskole.
- Guvåg, B. (1990): *Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner. Forutsetninger for og organiseringen av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner*. Møreforskning, rapport M 9004B
- Guvåg, B. (1999): *Styringsstrukturer i og for omstillingsområder. Et diskusjonsunderlag og styringsstrukturer i og for omstillingsområder, med underlag i omstillingsprogram generelt og omstillingsprogrammene i Østfold Byoffensiv og Oppdrift spesielt*. Møreforskning, arbeidsnotat 1999:12
- Hansen, J.C. (1987): Regional ubalanse – teori, metode og ideologi. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr.28.
- Hansen, J.C. (1988): Fornorskning av modeller for regional utvikling. *Geografi i Bergen*, nr.116.
- Hansen, J.C. (1995): Modeller for regional utvikling i Norge: fra vekstsenter til banan? I: Teigen, H. (red.): *Langtidslinjer i distriktpolitikk og tiltaksarbeid*. Vett og Viten forlag, Oslo.
- Hansen, J.C. og Grønlund, I.L. (1999): *De lokale omstillingsaktørene. En komparativ stedsanalyse*. SNF-Rapport 50/99. Bergen: SNF.
- Hansen, J.C. og Selstad, T. (1999): *Regional omstilling. Strukturbestemt eller styrbar*. Universitetsforlaget.
- Harvey, D. (1989): *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell, Oxford.
- Hatch, M.J. (1997): *Organization theory. Modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford University Press, Oxford.

- Hatling, L., Herstad, S. og Isaksen, A. (2000): *SND og distriktsutvikling – rolle, virkemidler og resultater. Delrapport 2 i evalueringen av SND*. STEP-rapport 2000:05.
- Hayter, R. (1997): *The dynamics of industrial location. The factory, the firm and the production system*. John Wiley & Sons, New York.
- Henry, m.fl. (1995): Along the road: R&D, society and space. *Research Policy*, vol.24 (707-726).
- Hill, C.W.L. og Jones, G.R. (1995): *Strategic management theory. An integrated approach*. Third edition. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Hodne, F. (1981): *Norges økonomiske historie*. Cappelen, Oslo.
- Hrebiniak, L.G. og Joyce, W.F. (1984): *Implementing strategy*. MacMillan, New York.
- Håkansson, H. og Snehota, I. (1995): *Developing relationships in business networks*. Routledge, London.
- Isaksen, A. (1995): Tiltaksstrategier og teorier for regional næringsutvikling. I: Amdam, R., Isaksen, A. og Mattland Olsen, G. (red): *Regional politikk og bygdeutvikling. Drøftinger av lokale tiltaksstrategier*. Det Norske Samlaget.
- Isaksen, A. (red) (1999): *Regionale innovasjonssystemer. Innovasjon og læring i 10 regionale næringsmiljøer*. STEP-rapport 02/99.
- Isaksen, A. (2000): Kunnskapsaktører i teorien om regionale innovasjonssystemer. I: Gammelsæther, H. (red): *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Tapir, Trondheim.
- Jakobsen, S-E. (1998): *Lokale konsentrasjoner i norsk fiskeindustri. En studie av fiskeindustrien på Ellingsøy og i Herøy*. SNF-rapport 58/98.
- Jakobsen, S-E. (2000): *Verdikjedekoplinger og nettverk blant bedrifter i Bergensregionen*. SNF-rapport 22/00.
- Jakobsen, S-E. og Rusten, G. (2000): *Foreign direct investment in non-metropolitan Norway. An analysis of strategies, objectives and autonomy*. SNF-arbeidsnotat 57/00.
- Kalberg, S. (1994): *Max Weber's comparative-historical sociology*. Polity Press, Cambridge.
- Kanter, R.M. (1983): *The change matters: Innovation for productivity in the American corporation*. Simon and Schuster, New York.
- Karlsen, A. (1999): *Institusjonelle perspektiver på næringsomstilling*. Dr.polit avhandling, Geografisk institutt, NTNU, Trondheim.
- Karlsen, A. og Lindeløv, B. (1998): *Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring*. Nordlandsforskning, rapport 8/98
- Knarvik, K.H.M. og Orvedal, L. (1997): *Prinsipielle drøftinger av næringsklynger*. SNF-rapport 15/97.
- KRD 1999: Utvikling gjennom samhandling. Ledelsesutfordringer i omstillingsområder. Kommunal og regionaldepartementet.
- Krugman, P. (1991): *Geography and trade*. MIT Press, Cambridge
- Krugman, P. (1996): *The self-organizing economy*. Blackwell.
- Kvitastein, O., Lines, R., Hammervoll, T., Tobiassen, A. og Nesheim, T. (2000): *Evaluering av omstillingsprogrammet for verkstedsindustrien i Sør-Troms og nordre Nordland*. SNF-rapport 46/00.
- Lash, S. og Urry, J. (1994): *Economies of signs and space*. Sage Publications, London.

- Lee, R. og Wills, J. (red) (1997): *Geographies of economies*. Arnold, London.
- Lewin, K. (1951): *Field theory in social science*. Harper & Row, New York.
- Lindkvist, K.B. (1994): *Regionale utviklingstrekk i norsk fiskerinæring*. Bind 1 og 2. Doktoravhandling, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Lundvall, B-Å. (1992): *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Pinter Publishers, London.
- Lundvall, B-Å. og Johnson, B. (1995): The learning economy. *Journal of Industry Studies*, vol.1 (23-42)
- March, J.G og Olsen, J.P. (1975): The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity. *European Journal of Political Research*, vol.3 (147-171).
- Mariussen, Å. (1996): Innledning I: Mariussen, Å., Karlsen, A. og Andersen, O.J. (red.): *Omstilling – fra losriving til ny forankring*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Maskell, P., Eskelinen, H., Hannibalsson, I., Malmberg, A. og Vatne, E. (1998): *Competitiveness, localised learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies*. Routledge, London.
- Massey, D. (1979): In what sense a regional problem ? *Regional Studies*, vol.13 (233-243).
- Massey, D. (1984): *Spatial division of labour. Social structures and the geography of production*. Macmillan Education, London.
- Massey, D. og Meegan, R. (1982): *The anatomy of job loss. The how, why and where of employment decline*. Methuen, London.
- Mitchell, T.R. og Larsen, J.R. (1987): *People in organizations. An introduction to organizational behaviour*. Third edition. McGraw-Hill.
- Morgan, K. (1992): Innovating by networking: new models of corporate and regional development. I: Dunford, M. og Kafkalas, G. (red): *Cities and regions in the new Europe: the global – local interplay and spatial development strategies*. Belhaven Press, London.
- Morgan, K. (1997): The learning region: Institutions, innovations and regional renewal. *Regional Studies*, vol.35 (491-503).
- Nelson, R.R og Winter, S.G. (1982): *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- NOU 1983:10: Ensidige industristeder
- Piore, M.J. og Sabel, C.F. (1984): *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*. Basic Books, United States.
- Porter, M.E. (1985): *Competitive advantage*. Free Press, New York.
- Porter, M.E. (1990): *The competitive advantage of nations*. Macmillan Press, London.
- Porter, M.E. (2000): Location, competition and economic development: Local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, vol.14 (15-34).
- Putnam, R.D. (1993): *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- Reve, T. og Walderhaug, K. (1997): *Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver*. SNF-rapport 8/97
- Schumpeter, J.A. (1934): *The theory of economic development*. Harvard University Press, Cambridge.

- Scott, W.R. (1995): *Institutions and organizations*. Sage Publications, London.
- Selznick, P. (1992): *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community*. University of California Press, California.
- Soya, E. (1989): *Postmodern geographies: The reassertion of space in critical social theory*. Verso, London.
- Storper, M. (1997): *The regional world. Territorial development in a global economy*. The Guilford Press, New York.
- St.meld. nr.78 (1983-84): Om ensidige industrikommuner
- St.meld. nr. 67 (1984-85): Regional planlegging og distriktpolitikk.
- Sørli, K. (1995): *Regional demografi – metoder for å studere regional befolkningsutvikling og variasjon i adferdsmønstre*. Oslo: TANO/NIBR
- Teigen, H. (1982): Tiltaksplanlegging og samfunnssystem. I: Veggeland, N. (red.): *Forvaltning av regionene*. Oslo.
- Teigen, H. (2000): Is there an alternative to the Schumpeterian Entrepreneur? A regional policy design for peripheral areas. Paper presentert på "Most CCPP workshop", Joensuu, Finland, november 2000.
- Tichy, N.M. (1983): *Managing strategic change: Technical, political and cultural dynamics*. John Wiley & Sons, New York.
- Torvatn, H. (1993): *Use of evaluations of Norwegian technology transfer programs*. Norges Tekniske Høgskole, Trondheim.
- Torvatn, H. og Rolfsen, M. (2000): Rituale eller læring? Evalueringer i skjæringsfeltet mellom politikk og utvikling. Paper presentert på "EVA-seminar" i Bergen, september 2000.
- Tödtling, E. (1994): The uneven landscape of innovation poles: Local embeddedness and global networks. I: Amin, A. og Thift, N. (red) (1994) : *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Van de Ven, A., Polley, D.E., Garud, R. og Venkataraman, S. (1999): *The innovation journey*. Oxford University Press, Oxford.
- Vatne, E. (1989): Har teknologisk utvikling og internasjonal konkurranse betydning for norsk regionalpolitikk? *Plan og Arbeid*, nr.5.
- Wicken, O. (1997): Regionenes industrialisering. Et historisk perspektiv. I: Isaksen, A. (red): *Innovasjoner, næringsutvikling og regional politikk*. Høgskoleforlaget
- Zucker, L.G. (1983): Organizations as institutions. I: Bacharach, S.B. (red): *Research in the sociology of organizations*. JAI Press, Greenwich.
- Østerberg, Ø. (1999): *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Ad Notam Gyldendal.
- Aarset, B. (1997): *The blue revolution revisited: Institutional limits to the industrialization of fin-fish aquaculture*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Tromsø.