Telemarksforsking

Evaluering av ordningen med regional omstilling

Knut Vareide, Hanna N. Storm og Jenny Fossum Grønn

TF-rapport nr. 704

Tittel:	Evaluering av ordningen med regional omstilling
Undertittel:	
TF-rapport nr:	704
Forfatter(e):	Knut Vareide, Jenny Fossum Grønn, Hanna Nyborg Storm
Dato:	6. mai 2022
ISBN:	978-82-336-0530-8
ISSN:	1501-9918
Pris:	(Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidefoto:	Illustrasjon Ezre Vareide
Prosjekt:	Evaluering av ordningen med regional omstilling
Prosjektnr.:	20210690
Prosjektleder:	Knut Vareide
Oppdragsgiver(e):	Kommunal- og Distriktsdepartementet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:
Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:
I denne evalueringsrapporten vurderer Telemarksforsking organisering, gjennomføring og resultat av omstillingsprogrammene som har blitt gjennomført i perioden 2004 til 2015.

Knut Vareide er utdannet sosialøkonom (cand. oecon.) fra Universitetet i Oslo (1985). Han har arbeidet ved Telemarksforsking siden 1996. Han har spesielt arbeidet med næringsutvikling og attraktivitet i kommuner og regioner i Norge.

Hanna Nyborg Storm har master i økonomi og ressursforvaltning fra Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås, og er i avsluttende fase av en doktorgrad ved Copenhagen Business School, Department of Strategy and Innovation, med prosjektet "Why do Regions Grow? Measuring Regional Attractiveness". Storm arbeider primært med forskning, analyser og utredninger innen regional utvikling, samt tverrfaglig innen flere forskingsfelt som kulturøkonomi og kommunal styring.

Jenny Fossum Grønn er tilknyttet forskergruppa grønn omstilling. Hun har hovedfag i nordisk språk og litteratur fra Universitetet i Oslo og har tidligere jobbet med nordisk samarbeid på kulturfeltet. Før hun kom til Telemarksforsking, var hun ansatt som rådgiver i enhet for plan, landbruk og miljøvern i Tinn kommune. Hun var prosjektleder for et bolystprosjekt i perioden 2013-16 og arbeidet fram til 2021 med planer, utredninger og prosjekter knyttet opp mot stedsutvikling, næringsutvikling, reiseliv, landbruk og naturforvaltning. I Telemarksforsking jobber hun med evalueringer og prosjekter som bl.a. handler om næringsarbeid, kompetanse, stedsattraktivitet og samskapende prosesser.

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og Distriktsdepartementet (KDD) har Telemarksforsking gjennomført en evaluering av ordningen for regional omstilling. Bakgrunnen for oppdraget er at KDD ønsket ny og oppdatert kunnskap om de samlede virkningene av ordningen regional omstilling på sysselsetting, næringsstruktur og utviklingsevne, og om ressursinnsatsen er treffsikker nok.

Evalueringen er gjennomført fra oktober 2021 til mai 2022 og har basert seg på dokumentgjennomgang, statistiske analyser og intervjuer av sentrale personer fra fylkeskommunene, Innovasjon Norge og KDD.

Knut Vareide, Hanna Nyborg Storm og Jenny Fossum Grønn har deltatt fra Telemarksforsking. Vår hovedkontaktperson hos oppdragsgiver i KDD har vært Bente Boye Lund. Det har også vært en referansegruppe tilknyttet prosjektet som har aktivt bidratt i diskusjoner om metodevalg og analyser av resultat. Vi vil takke alle involverte som har bidratt med innspill, kunnskap og informasjon om omstillingsprogrammene.

Bø, 6.5.22

Knut Vareide, prosjektleder

Innhold

1. Innledning ... 12

2. Omstillingsprogrammene ... 13

2.1 Omstillingsprogram og omstillingskommuner ... 15

2.2 Sentralitet og folkemengde ... 17

2.3 Befolkningsvekst ... 18

2.4 Aldersfordeling – demografisk struktur ... 19

2.5 Arbeidsplassutvikling ... 20

2.6 Sysselsetting ... 22

2.7 Arbeidsmarkedsintegrasjon ... 23

2.8 Utdanningsnivå ... 24

2.9 Næringsstruktur ... 25

2.9.1 Den typiske omstillingskommunen ... 30

3. Kjennetegn ved gjennomførte omstillingsprogram ... 31

3.1 Typer og grupper av program ... 31

3.2 Organisering ... 32

3.3 Forankring ... 33

3.4 Innretning ... 34

3.5 Plan for videreføring ... 36

3.6 Vurdering av effekter og måloppnåelse ... 36

3.7 Vurdering av utviklingsevne ... 37

3.8 Valg av indikatorer ... 38

4. Gjennomgang av sluttrapporter ... 40

4.1 Bakgrunn og størrelse ... 40

4.2 Organisering og forankring ... 42

4.1 Innretning ... 45

4.2 Målsettinger ... 46
4.2.1 Målsetting næringsliv ... 46
4.2.2 Målsetting folketall ... 48
4.3 Overordnet vurdering av programgjennomføring ... 49
4.4 Plan for videreføring ... 50
4.5 Vurdering utviklingsevne ... 52
4.6 Oppsummering ... 53
5. Måling av effekt av omstillingsprogrammene ... 56
5.1 Omstillingsprogram – utvalg av kommuner ... 56
5.2 Hva evalueringsrapportene viser ... 57
5.3 Forventet arbeidsplassvekst ... 59
5.3.1 Bransjeeffekten ... 59
5.3.2 Befolkningseffekten ... 60
5.3.3 Konjunktureffekten ... 61
5.3.4 Forventet arbeidsplassvekst i næringslivet ... 62
5.3.5 Test for arbeidsplassvekst i omstillingskommunene ... 62
5.4 Test med kontrollgruppe ... 64
5.5 Test – arbeidsplassutvikling i vellykkede omstillingsprogram ... 65
5.6 Hvorfor gir de to ulike målemetodene helt forskjellig resultat? ... 67
5.7 Robust næringsstruktur ... 68
5.8 Målkonflikt mellom målene om arbeidsplassvekst og mer robust næringsliv? ... 69
5.9 Andre effekter ... 73
5.9.1 Verdiskaping og produktivitet ... 73
5.9.2 Nyetableringer ... 77
5.9.3 Flyttinger av bedrifter ... 78
5.9.4 Befolkningsvekst og bostedsattraktivitet ... 80
5.10 Oppsummering ... 82

6. Erfaringer og problemstillinger ... 83

6.1 Utvelgelse og involvering fra fylkeskommunene ... 83

6.2 Organisering av omstillingsprogrammene ... 86

6.3 Erfaringer med gjennomføring ... 88

6.3.1 Strategi og forankring ... 88

6.3.2 Gjennomføring og ulike typer tiltak ... 90

Erfaringer med Innovasjon Norges virkemidler og systemer ... 91

6.3.3 Avslutning og videreføring ... 92

6.4 Resultat og effekter ... 93

6.5 Forslag til endringer ... 96

6.6 Oppsummering ... 98

7. Vår vurdering og konklusjon ... 100

7.1.1 Hvilke problemer skal omstillingsprogrammet løse? ... 100

7.1.2 Målene for omstillingsprogrammet ... 102

7.1.3 Innhold og gjennomføring i framtidige omstillingsprogram ... 104

Vedlegg: ... 106

Sammendrag

Omstillingsprogrammene er en tidsavgrenset ekstrainnsats for å få snudd en svært negativ utvikling i sysselsetting. Målet med regional omstilling er bidra til etablering av nye arbeidsplasser og styrke næringsgrunnlaget i kommuner og regioner som opplever stor nedgang i sysselsettingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021). Ifølge Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler §18 vil måloppnåelsen bli vurdert opp mot:

a) antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet
b) et styrket næringsgrunnlag, slik at kommunene og regionene fremstår mer robust og med en mer variert næringsstruktur
c) styrket utviklingsevne i området i løpet av omstillingsperioden

Bakgrunnen for denne evalueringen er at KMD ønsket ny og oppdatert kunnskap om de samlede virkningene av ordningen regional omstilling på sysselsetting, næringsstruktur og utviklingsevne, og om ressursinnsatsen er treffsikker nok. Evalueringen skal brukes i å utvikle virkemiddelet slik at det blir mest mulig treffsikkert.

I denne evalueringen har vi tatt utgangspunkt i omstillingsprogram som er identifisert med oppstart mellom 2004 og 2015. Det er til sammen 49 slike omstillingsprogram som har startet opp i denne perioden. Omstillingsprogrammet har omfattet 61 ulike kommuner. I kapittel 2 har vi sett nærmere på omstillingskommunene ut fra geografiske, demografiske og økonomiske kjennetegn. 18 av omstillingsprogrammene er geografisk lokalisert til Troms og Finnmark, mens Vestland har hatt ni omstillingsprogram i denne perioden.

De fleste av omstillingskommunene er i kommuner med relativt få innbyggere i de minst sentrale områdene av landet, men det finnes også større og mer sentrale kommuner i utvalget. De fleste av kommunene i dette utvalget har hatt nedgang i folketallet og antall arbeidsplasser i næringslivet de siste 20 årene, samt nedgang i antall offentlige arbeidsplasser. De har videre generelt lavt utdanningsnivå. Den mest typiske omstillingskommunen er en distriktskommune med et ensidig næringsliv, rettet mot fiske, oppdrett eller tradisjonell industri. Det er også et flertall av omstillingskommuner som har en ugunstig demografisk struktur med mange eldre og få kvinner i fødedyktig alder. Den typiske omstillingskommunen har også lav arbeidsmarkedsintegrasjon med lite muligheter for befolkningen til å pendle til andre kommuner. Sysselsettingsandelen i omstillingskommunene varierer mye, fra kommuner med svært lav sysselsettingsandel til kommuner med svært høy sysselsettingsandel. Noen, men ikke alle omstillingskommuner, har også en eller flere dominerende bedrifter og omstillingsprogrammet er ofte initiert etter brå nedgang i antall ansatte i hjørnesteinsbedriften. Det er imidlertid også mange eksempler på at nedgangen i arbeidsplasser i omstillingskommunen ikke er knyttet til enkeltbedrifter, men har mer preg av langvarig forvitring. Men det finnes en del eksempler på omstillingskommuner som avviker fra bildet av den «typiske omstillingskommunen», ved at de er relativt sentrale, med gunstig demografi og lite ensidig næringsliv. Det gjelder spesielt omstillingskommunene som har vært omfattet av regionale utviklingsprogram.

I kapittel 3 tar utgangspunkt i tidligere studier og evalueringer av omstillingsprogram for å definere kjennetegn som beskriver suksesskriterier og viktige faktorer ved omstillingsprogrammene.

Dette gjelder i hovedsak studiene til Drangsland & Jakobsen (2009), Sand et al. (2010) og Oxford Resarch (2018). I kapittel 4 har vi gått igjennom sluttevalueringsapportene til 29 program hvor slike rapportert foreligger og forsøkt å kategorisere de i henhold til hvordan programmene er omtalt innenfor de ulike temaene: 1) størrelse, 2) bakgrunn, 3) organisering, 4) mobilisering og forankring, 5) innretning, 6) målsettinger, 7) overordet vurdering av programgjennomføring, 8) plan for videreføring og 9) vurdering av utviklingsevnen.

I kapittel 5 har vi forsøkt å måle effektene av omstillingsprogrammene når det gjelder vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet. Vi har satt opp et design som skal kunne svare helt objektivt på spørsmålet: Har omstillingskommunene hatt bedre arbeidsplassvekst i og etter perioden med omstillingsprogrammet enn andre kommuner? Gjennom analysen finner vi at omstillingskommunene i gjennomsnitt hadde en klar negativ arbeidsplassutvikling forut for omstillingsprogrammet startet, men har hatt en arbeidsplassutvikling som forventet under og etter omstillingsperioden. Vi har også sammenliknet arbeidsplassutviklingen i omstillingskommunene med en kontrollgruppe av kommuner som har hatt tilsvarende svak arbeidsplassutvikling i årene forut for at programmet startet opp. Kontrollgruppen hadde samme forbedring av arbeidsplassutviklingen som omstillingskommunene. Vi tolker resultatet som at omstillingskommunene ikke synes å ha hatt bedre arbeidsplassutvikling enn sammenliknbare kommuner, verken under omstillingsperioden eller i årene etter. Det betyr nødvendigvis ikke at omstillingsprogrammet ikke har hatt noen effekt, men at sammenliknbare kommuner uten omstillingsprogram kan ha hatt alternative måter å stimulere sin næringsutvikling på som har vært like effektive som omstillingsprogrammet, når det gjelder å forbedre arbeidsplassveksten i næringslivet. Resultatet fra denne statistiske analysen står i sterk kontrast til de arbeidsplasseffektene som har blitt rapportert fra tidligere evalueringer av omstillingsprogrammet. Evalueringene som er gjort tidligere har stipulert et høyt antall nye skapte og sikrede arbeidsplasser. Årsaken til at resultatene er så forskjellige er at metoden for å måle effekten er ulik. Tidligere evalueringer er basert på anslag om antall nye og sikrede arbeidsplasser fra bedrifter som har deltatt på aktiviteter eller fått tilskudd fra omstillingsprogrammet.

Kapitel 6 baserer seg på intervjuer av sentrale personer fra fylkeskommuner, Innovasjon Norge og KDD. Her oppsummerer vi hvilke erfaringer som er gjort med hensyn til omstillingsprogrammet. Mange av erfaringene er i tråd med funnene fra tidligere studier omtalt i kapittel 3. Erfaringene understøtter at det ikke finnes en optimal måte å organisere omstillingsprogrammene på. Personlige egenskaper til leder av omstillingsprogrammet, omstillingsstyret og den kommunale ledelsen synes å være mye mer viktig for at omstillingsprogrammet skal bli vellykket. Viktigheten av en god utviklingsanalyse og forankringsfase i oppstarten av arbeidet blir videre fremhevet som viktig for det videre arbeidet. På spørsmål om hvilke tiltak som oppfattes som mest effektive, var det vanskelig for informantene å peke på akkurat hvilke tiltak dette gjaldt. Effekten av tiltakene og type program kommer an på kommunenes situasjon og hva de selv har av ressurser. Samtidig er det noen tiltak som trekkes frem som spesielt positive. Dette gjelder blant annet Innovasjon Norge sitt verktøy SMB utvikling og det lignende programmet Innovasjonsløft. Det er få tiltak informantene trekker fram som mindre hensiktsmessige, men det vises til mange eksempler på mindre vellykkede program hvor man i stor grad har brukt midlene på eksterne konsulenter og mange forprosjekt. Innovasjon Norge har en rekke systemer, verktøy og virkemidler som er spesielt tilpasset omstillingsprogrammet. Disse blir mye brukt og oppfattes

som svært nyttige av et stort flertall av informantene, men nytten varierer imidlertid litt ut fra kommunenes egne forutsetninger til å drive utviklingsarbeid.

Arbeidet med videreføringen av omstillingsprogrammet trekkes fram som helt avgjørende for videre utvikling og langtidseffekter av omstillingsprogrammene, men dette er også en fase med mange utfordringer. Det finnes klare retningslinjer og rutiner for hvordan arbeidet med videreføring skal gjøres, men likevel ser man stadig at kommuner kommer sent i gang med dette arbeidet. Hva som skjer med kompetansen til programlederen etter programslutt blir beskrevet som spesielt viktig, og at kommunen stiller midler til å videreføre arbeidet i en eller annen form. Gjennom intervjuene kommer det frem en oppfatning om at omstillingsprogrammene oppleves å være litt for ensidig fokusert på arbeidsplasser. Det er, og skal være, en sentral målsetting ifølge informantene. Men det blir for smalt å fokusere kun på dette, og mange etterlyser en bredere tilnærming. Mange etterlyser at ordningen bør «moderniseres» for å fange opp de utfordringene man har i mange av dagens distriktskommuner i dag. De opplever at det er andre type utfordringer mange distriktskommuner sliter med i dag enn de type utfordringer omstillingsprogrammene i utgangspunktet har vært innrettet mot. Det foreslås at «krise-inngangen» i omstillingsarbeidet tones litt ned, og at man heller jobbet på en litt annen måte.

I kapittel 7 har vi redegjort for de konklusjoner som vi som evaluator trekker, basert på informasjon fra tidligere evalueringer, de statistiske analysene og intervjuene. Ordningen er opprinnelig laget for kriserammede, isolerte kommuner som er rammet av sterk nedgang i sysselsettingen som følge av nedlegging av industriarbeidsplasser. Det er imidlertid flere regionaløkonomiske forhold som har gjort at problemkompleksene er annerledes nå enn da omstillingsprogrammet ble født. Vi som evaluator mener at omstillingsprogrammet i større grad bør rette seg inn mot kommuner med demografiske problemer, det vil si kommuner med sterk langvarig nedgang og aldring i befolkningen. Det er fordi det er langt flere kommuner som sliter med disse problemene enn det er kommuner som er rammet av brå nedgang i antall arbeidsplasser. Et alternativ kan være å etablere et nytt program for slike forvitringskommuner med demografiutfordringer, samtidig som en beholder omstillingsprogrammet, men da begrenset til færre kommuner med sterk arbeidsplassnedgang knyttet til enkelthendelser i næringslivet.

Kriteriene for måloppnåelse for omstillingsprogrammene kan operasjonaliseres i følgende tre punkt: 1) å utvikle lønnsomme arbeidsplasser, 2) få en mer robust og variert næringsstruktur og 3) styrke næringsutviklingsevnen. Målet som er knyttet til antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet, har fått en dominerende plass av flere årsaker. Dette handler både om programmenes innretning og krav om rapportering av effekter. Vi mener at den metoden som brukes til å registrere nye og sikrede arbeidsplasser gir et alt for optimistisk bilde av effekten av omstillingsprogrammene. Vi tror det er svært vanskelig å måle slike effekter for enkeltprogram av denne type, og mener det ikke er hensiktsmessig å registrere skapte eller sikrede arbeidsplasser på den måten det er gjort hittil. Det andre hovedmålet om et styrket næringsgrunnlag og økt robusthet finner vi at i svært liten grad er brukt, og det hersker en stor usikkerhet rundt hvordan målet skal forstås og operasjonaliseres. Vi mener det er en reell målkonflikt mellom å skape flere arbeidsplasser og å få en mer variert næringsstruktur, og foreslår at man går bort i fra dette målet. Det tredje målet handler om å oppnå en styrket utviklingsevne i området i løpet av omstillingsperioden. Intervjuene med omstillingsansvarlige i fylkeskommune er ganske entydige i at dette er det viktigste målet med omstillingsprogrammene, særlig på lang sikt. Men begrepet «utviklingsevne» har et ganske mangfoldig innhold, og handler både om

kompetanse, nettverk og møteplasser, organisering og «kulturelle forhold» som holdninger, tillit og samarbeid. Vi mener at det bør gis enda større vekt på målsettingen om varig utviklingsevne. Et problem i denne henseende kan være at utviklingsevnen er kompleks og vanskelig å måle. Dersom en skal ha måleindikatorer for utviklingsevnen i en kommune, må det antakelig utvikles metoder for dette som ikke finnes i dag.

1. Innledning

Bakgrunnen for oppdraget er at KDD ønsket ny og oppdatert kunnskap om de samlede virkningene av ordningen med regional omstilling på sysselsetting, næringsstruktur og utviklingsevne, og om ressursinnsatsen er treffsikker nok.

Evalueringen skal brukes i å utvikle virkemiddelet slik at det blir mest mulig treffsikkert. Utredningens formål er flere:

a) Systematisere og kategorisere eksisterende kunnskap fra evalueringene av de ulike omstillingsprogrammene.
b) Kunnskap om effekter på lengre sikt. Alle programmer blir evaluert etter endt program, men KDD vil vite mer om langtidseffektene av omstillingsarbeidet og hvordan resultatene på kort sikt står seg over tid. På hvilken måte har programmet varige effekter?
c) Kunnskap om betydningen av organisering, aktører, verktøy og samspill med andre virkemidler. Hvor viktig er strukturer for resultatene i punkt b)?

I denne evalueringen har vi tatt utgangspunkt i et utvalg av alle omstillingsprogram som er identifisert med oppstart mellom 2004 og 2015. Det er til sammen 49 slike omstillingsprogram som er startet opp i denne perioden. Fem av disse omstillingsprogrammene omfatter flere kommuner, slik at det totalt er 61 kommuner som har blitt omfattet av et omstillingsprogram i denne perioden. Omstillingsområdene er forskjellige med hensyn til næringsstruktur, geografiske forutsetninger, menneskelige ressurser mv. I tillegg jobbes det ulikt med omstillingsprogrammene i de ulike kommunene og fylkeskommunene.

I kapittel 2 vil vi se nærmere på omstillingskommunene ut fra geografiske, demografiske og økonomiske kjennetegn. Mye av denne informasjonen kan vi finne i offentlig statistikk. I kapittel 3 tar vi utgangspunkt i tidligere studier og evalueringer av omstillingsprogram og forsøker å definere hvilke kjennetegn vi skal kategorisere omstillingsprogrammene etter. I kapittel 4 går vi igjennom sluttevalueringsapportene i program hvor slike rapportert foreligger, og har forsøkt å kategorisere de i henhold til hvordan programmene er omtalt innenfor de ulike temaene som defineres i kapittel 3.

I andre del av prosjektet har vi ønsket å se på hvordan det har gått i disse kommunene i etterkant av gjennomføringen av omstillingsprogrammene. I kapittel 5 vil vi forsøke å måle effektene av omstillingsprogrammene når det gjelder vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet. Videre har vi sett på utviklingen i omstillingskommunene når det gjelder verdiskaping, næringsspesialisering, nyetablering og nettoflytting av bedrifter og arbeidsplasser.

I kapittel 6 skal vi oppsummere hvilke erfaringer som er gjort med hensyn til omstillingsprogrammet fra sentrale aktører som har fulgt omstillingsarbeidet de siste årene. Det er gjennomført intervjuer med sentrale personer fra fylkeskommuner, Innovasjon Norge og KDD.

I kapittel 7 gir vi våre egne vurderinger av hvordan omstillingsprogrammet kan forbedres, basert på den innsamlede empirien i de foregående kapitlene.

2. Omstillingsprogrammene

Omstillingsprogrammene er en tidsavgrenset ekstrainnsats for å få snudd en svært negativ utvikling i sysselsetting. Målet med regional omstilling er bidra til etablering av nye arbeidsplasser og styrke næringsgrunnlaget i kommuner og regioner som opplever stor nedgang i sysselsettingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021).

Kommuner med omstillingsstatus får overført ekstraordinære midler fra fylkeskommunen over en periode på inntil seks år. Pengene skal gå til omstillings- og nyskapingsarbeid. De kommer med gitte rammer og krav til resultater (Innovasjon Norge 2021). Fylkeskommunene har siden 2004 hatt ansvaret for denne type omstilling i eget fylke. Dette innebærer at de har ansvaret for å prioritere hvilke områder som skal få økonomisk bistand, hvor mye som skal stilles til disposisjon og over hvor lang tid. Midler til regionalt omstillingsarbeid fordeles årlig fra KMD til fylkeskommunene basert på innspill fra fylkeskommunene.

Kommunen er prosjekteier av omstillingsprogrammet, og etablerer organisasjon som gjennomfører og realiserer planene. Departementet legger ellers vekt på samordnet innsats mellom ulike aktører og forvaltningsnivå og mange andre aktører har også en rolle i omstillingsarbeidet. Rollefordelingen mellom de ulike aktørene er ifølge Innovasjon Norge (2021) slik:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå KDD) finansierer ordningen
- Fylkeskommunen er oppdragsgiver for omstillingsarbeidet
- Kommunen er eier av omstillingsprogrammet
- Omstillingsorganisasjonen gjennomfører og realiserer planene
- Styret for omstillingsarbeidet beslutter og rapporterer
- Innovasjon Norge er rådgiver og kvalitetssikrer

Innovasjon Norge (2021) beskriver hvordan omstillingsarbeidet organiseres i fire faser:

1. I *avklaringsfasen* utarbeides en konsekvensanalyse for å dokumentere situasjonen for næringslivet og sysselsettingen i det aktuelle omstillingsområdet.
2. I *strategi- og forankringsfasen* gjennomføres analyser og aktiviteter for å vurdere omfanget av et ekstraordinært arbeid for næringsutvikling.
3. I *gjennomføringsfasen* realiseres planene for omstillingsarbeidet.
4. I *avslutningsfasen* vil man videreføre kompetanse og erfaring fra omstillingsperioden til ordinær drift.

Innovasjon Norge har utviklet veiledere, verktøy og maler til bruk i alle de fire fasene.

Innovasjon Norge (2021) beskriver videre at omstillingsmidlene skal brukes til ledelse av omstillingsprogrammet og utvikling av gode prosjekter som kan bidra til å skape vekst i kommunen. Bedrifter, organisasjoner eller privatpersoner som ønsker å starte eller utvikle en virksomhet i en kommune eller region som har fått innvilget omstillingsmidler, kan søke om økonomisk bistand. Styret vedtar egne retningslinjer for tildeling av midler. Midlene kan for eksempel brukes til:

- Utvikling av nye og eksisterende bedrifter
- Kompetanseutvikling
- Nettverksbygging mellom bedrifter
- Mobilisering og tiltaksarbeid
- Administrative kostnader til ledelse av omstillingsprogrammet

Midlene skal være et supplement til andre offentlige virkemidler fra Innovasjon Norge, fylkeskommunen, Norges forskningsråd eller SIVA. Det er den enkelte fylkeskommunen som fastsetter rammen og legger føringer for hvordan midlene skal brukes.

Ifølge Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler §18 vil måloppnåelsen bli vurdert opp mot:

a) antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet
b) et styrket næringsgrunnlag, slik at kommunene og regionene fremstår mer robust og med en mer variert næringsstruktur
c) styrket utviklingsevne i området i løpet av omstillingsperioden

Innovasjon Norge samler inn og sammenstiller resultater på a), mens de øvrige punktene dokumenteres gjennom evalueringer (Lovdata 2021).

2.1 Omstillingsprogram og omstillingskommuner

Virkemidlet omstillingsprogram ble først tatt i bruk på 1980-tallet, først i Rana og Kirkenes. Siden da har det blitt gjennomført en rekke omstillingsprogram i et stort antall kommuner. Så vidt vi vet foreligger det ingen fullstendig oversikt over antall omstillingsprogram for hele perioden siden oppstart. Det foreligger så vidt vi vet heller ikke en fullstendig oversikt over hvor mye offentlige midler som er brukt på omstillingsprogrammet siden ordningen ble tatt i bruk, men KDD har anslått at det har vært bevilget til sammen omtrent 2,5 mrd. kr fra statlige midler fra 1980-tallet til i dag. I tillegg kommer finansiering fra fylkeskommuner og deltakende kommuner.

Vi har kartlagt 49 omstillingsprogrammer som startet opp mellom 2004 og 2015. Etter 2015 har det blitt startet opp en del nye programmer, hvorav 20 omstillingsprogrammer er aktive akkurat nå (ifølge IN hjemmesider).

Denne evalueringen vil ta utgangspunkt i de omstillingsprogrammer som er identifisert med oppstart mellom 2004 og 2015. Under har vi vist en liste over de som vi har identifisert. I lista har vi også angitt sluttevalueringer der vi har funnet slike.

Tabell 1: Omstillingsprogram med oppstart mellom 2004 og 2015. Kilde: KDD og IN.

Omstillingsprogram	Periode	Evaluert år	Evaluert av
Flora kommune	2004 - 2010	2010	SNF
FRONT (Osen, Roan, Flatanger, Namdalseid)	2004 - 2007		
Høyanger kommune	2004 - 2011	2012	
Årdal kommune	2004 - 2008	2008	IFO
Bø og Øksnes kommuner	2006 - 2012	2013	OXF
Vågsøy kommune	2006 - 2011	2012	Egen
Båtsfjord kommune	2007 - 2012	2013	Norut
Gamvik kommune	2007 - 2012	2014	Norkyn
Kvam kommune	2007 - 2011	2011	HiB
Lebesby kommune	2007 - 2012	2014	Ukjent
Loppa kommune	2007 - 2012	2013	Egen
Lyngen kommune	2007 - 2012		
Meråker	2007 - 2013	2013	OXF
Skjervøy kommune	2007 - 2012		
Sunndal kommune	2007 - 2013	2013	OXF
Vanylven	2007 - 2013	2013	OXF
Bjarkøy kommune	2008 - 2009		
Ibestad kommune	2008 - 2013		
Kåfjord kommune	2008 - 2009		
Torsken kommune	2008 - 2013		
Berlevåg kommune	2009 - 2014	2015	TFU
Nesset kommune	2009 - 2013	2013	OXF
Porsanger kommune	2009 - 2014	2015	Damvad
Ytre Namdal (Leka, Nærøy og Vikna)	2009 - 2016	2016	TFU
Hyllestad kommune	2010 - 2015	2016	TFU
Jevnaker kommune	2010 - 2012		
Karlsøy kommune	2010 - 2014	2015	OXF
Søndre Land kommune	2010 - 2016	2017	OXF
Vardø kommune	2010 - 2013		
Vestre Toten kommune	2010 - 2017	2018	OXF
Askvoll kommune	2011 - 2016	2017	OXF
Karmøy kommune	2011 - 2016	2014	OXF

Kongsvinger kommune	2011 - 2014		
Rollag kommune	2011 - 2020	2021	OXF
Flakstad kommune	2012 - 2017	2017	OXF
Lærdal kommune	2012 - 2019	2019	OXF
Meløy	2012 - 2018	2019	OXF
Gratangen kommune	2013 - 2018	2019	OXF
Mosseregionen (Moss, Rygge ogVåler)	2013 - 2018		Egen
Måsøy kommune	2013 - 2018	2019	OXF
Narvik kommune	2013 - 2015	2016	
Nordkapp kommune	2013 - 2018	2019	OXF
Ringeriksregionen (Ringerike, Hole og Jevnaker)	2013 - 2019	2019	OXF
Sauda kommune	2013 - 2019		Egen
Elverumsregionen (Elverum, Åmot og Våler)	2014 - 2018	2018	OXF
Hurum	2014 - 2018	2018	OXF
Stordal kommune	2014 - 2018		
Bindal kommune	2015 - 2020	2021	OXF
Tinn kommune	2015 - 2021	2021	OXF

Fem av disse 49 omstillingsprogrammene omfatter flere kommuner, slik at det er 61 kommuner som har blitt omfattet av et omstillingsprogram i denne perioden.

36 av disse programmene har gjennomført sluttevaluering. 22 av disse sluttevalueringene er gjennomført av Oxford Research. Disse sluttevalueringene vil være vår primærkilde for å kategorisere omstillingsprogrammene i kapitel 5. 16 omstillingsprogram har ikke fått gjennomført sluttevaluering. De fleste uten en slik sluttevaluering er i Troms og Finnmark. Innovasjon Norge hadde ikke ansvaret for oppfølging i Troms i mesteparten av denne perioden. Det var Troms fylkeskommune som hadde ansvaret for å følge opp disse programmene.

De 49 omstillingsprogrammene fordeler seg geografisk slik:

Troms og Finnmark	18
Vestland	9
Nordland	5
Viken	5
Innlandet	4
Trøndelag	3
Møre og Romsdal	2
Rogaland	2
Vestfold og Telemark	1

18 av omstillingsprogrammene er geografisk lokalisert til Troms og Finnmark. Vestland har hatt nest flest, med ni omstillingsprogram i denne perioden. Agder har ikke hatt noen omstillingsprogram i denne perioden. I resten av dette kapitlet skal vi vise sentrale karakteristika for kommunene som ble omfattet av disse omstillingsprogrammene. Vi har da sett bort i fra noen av de 61 kommunene som var omfattet av omstillingsprogrammet, blant annet kommuner som er slått sammen med andre og ikke lenger eksisterer. Vi har også utelatt kommunene i Mosseregionen, siden dette omstillingsprogrammet har vært av en annen karakter og ikke geografisk begrenset. Vi konsentrerer oss da om de 52 omstillingskommunene som omfattes av effektanalysen i kapittel 6.

2.2 Sentralitet og folkemengde

Sentralitet og folkemengde er sentrale dimensjoner i den regionale utviklingen og en kommunes sentralitet vil prege både næringsutviklingen og befolkningsveksten. SSB har utarbeidet en sentralitetsindeks for kommunene i Norge. Denne indeksen måler hvor mange arbeidsplasser en kan nå i praktisk pendlingsavstand med bosted i kommunen og hvor mange ulike tjenestetilbud som er tilgjengelig innenfor praktisk reiseavstand.

I tabellen under har vi vist omstillingskommunene med deres folkemengde og sentralitet.

Tabell 2: Omstillingskommuner, folkemengde 2010, sentralitetsindeks 2020, sentralitetsklasse og rang for sentralitet. Kilde: SSB, bearbeidet av Telemarksforsking.

Kommune	Innbyggere	Indeks	Klasse	Rang sent
Loppa	1087	368	06	349
Leka	593	392	06	344
Måsøy	1267	402	06	340
Gamvik	1009	408	06	339
Bindal	1601	417	06	337
Kåfjord	2207	431	06	333
Berlevåg	1044	432	06	332
Lebesby	1342	435	06	331
Ibestad	1408	438	06	328
Karlsøy	2371	441	06	326
Osen	1033	462	06	322
Flatanger	1104	464	06	319
Lyngen	3152	472	06	315
Meløy	6639	487	06	308
Hyllestad	1502	487	06	308
Gratangen	1150	496	06	303
Askvoll	2999	505	06	295
Bø	2789	508	06	294
Vardø	2124	509	06	292
Flakstad	1369	520	06	286
Vanylven	3471	526	06	284
Nordkapp	3185	533	06	278
Porsanger	3991	539	06	269
Høyanger	4385	541	06	264
Båtsfjord	2070	543	06	263
Lærdal	2199	552	06	257

Kommune	Innbyggere	Indeks	Klasse	Rang sent
Nærøysund	9048	563	06	246
Skjervøy	2881	564	06	244
Rollag	1390	578	05	234
Øksnes	4438	588	05	223
Årdal	5634	595	05	217
Tinn	6022	598	05	212
Meråker	2471	618	05	195
Sauda	4695	620	05	192
Sunndal	7289	630	05	181
Åmot	4285	634	05	178
Grue	5078	657	05	151
Åsnes	7607	657	05	151
Våler	3870	662	05	149
Kvam	8360	675	04	143
Narvik	21984	679	04	138
Søndre Land	5811	694	04	123
Eidskog	6327	700	04	118
Nord-Odal	5118	716	04	108
Karmøy	39624	756	04	84
Sør-Odal	7791	774	04	77
Elverum	19834	776	03	76
Vestre Toten	12770	782	03	71
Jevnaker	6268	794	03	63
Kongsvinger	17377	794	03	63
Hole	5976	833	03	44
Ringerike	28806	836	03	42

Sentralitetsindeksen gir hver kommune et tall fra 1000 = mest sentrale kommune (som er Oslo) til 295 for den minst sentrale kommune (som er Utsira). SSB har definert seks ulike klasser av sentralitet:1 = mest sentrale kommuner (Oslo og nabokommuner), 2 = Storbykommuner og kommuner på det sentrale Østlandet, 3 = Mellomstore bykommuner og byomland, 4 = Småby-kommuner og byomland, 5 = Småsenterkommuner til 6=minst sentrale kommuner (som omfatter de 113 minst sentrale kommunene).

Sentralitetsindeksen ble først utarbeidet i 2018 og deretter modifisert litt i beregningen av sentralitet i kommunene i 2020. Sentralitetsindeksen foreligger ikke for tidligere årganger. Det betyr at vi må bruke sentralitetsindeksen som ble utarbeidet i 2020. Hvis det hadde vært utarbeidet sentralitetsindeks for tidligere år vil disse kunne ha vist andre verdier. Det er imidlertid

grunn til å tro at kommunenes interne rangering for sentralitet ikke ville ha vært vesentlig annerledes i tidligere år. Det betyr at vi regner sentralitetsindeksen fra 2020 som representativ for kommunenes sentralitet for hele perioden 2000 til 2020.

28 av de 52 omstillingskommunene er i sentralitetsklasse 6. 11 kommuner er i sentralitetsklasse 5. Sju av kommunene er i sentralitetsklasse 4, mens seks av kommunen er i sentralitetsklasse 3.. De mest sentrale kommunene er Ringerike, Hole og Kongsvinger.

Den typiske omstillingskommunen er altså en kommune med relativt få innbyggere i de minst sentrale områdene av landet, men det finnes også større og mer sentrale kommuner i utvalget.

2.3 Befolkningsvekst

Befolkningsveksten og arbeidsplassveksten har en gjensidig påvirkning på hverandre. Nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet vil som regel påvirke flyttingen og befolkningsutviklingen negativt, samtidig som nedgang i folketallet også påvirker utviklingen i antall arbeidsplasser i næringslivet negativt.

Omstillingskommunene har hatt ulik befolkningsutvikling. I tabellen under har vi vist befolkningsveksten i perioden 2000-2020 i prosent og kommunens rang når det gjelder befolkningsvekst i perioden.

Tabell 3: Befolkningsvekst i prosent i perioden 2000-2020 og rangering for befolkningsvekst i denne perioden blant de 356 kommunene i landet. Kilde: SSB, bearbeidet av Telemarksforsking.

Kommune	Befolkningsvekst	Rang vekst
Loppa	-39,7 %	356
Vardø	-27,6 %	355
Bindal	-27,3 %	354
Ibestad	-25,1 %	351
Berlevåg	-24,9 %	349
Osen	-22,5 %	343
Vanylven	-22,4 %	341
Bø	-21,7 %	340
Flakstad	-21,4 %	338
Leka	-21,1 %	337
Måsøy	-19,0 %	330
Gratangen	-18,8 %	328
Hyllestad	-16,7 %	321
Høyanger	-16,5 %	320
Grue	-16,5 %	319
Karlsøy	-15,0 %	313
Gamvik	-14,8 %	312
Tinn	-14,6 %	311
Lyngen	-14,0 %	304
Lebesby	-13,1 %	297
Nordkapp	-12,6 %	292
Kåfjord	-12,5 %	291
Porsanger	-11,9 %	286
Våler	-11,7 %	284
Flatanger	-11,1 %	282
Båtsfjord	-10,9 %	279

Kommune	Befolkningsvekst	Rang vekst
Åsnes	-10,9 %	278
Årdal	-10,8 %	276
Askvoll	-10,7 %	275
Sauda	-10,2 %	273
Meråker	-8,5 %	257
Søndre Land	-8,1 %	256
Meløy	-8,1 %	255
Øksnes	-7,2 %	248
Rollag	-7,1 %	247
Sunndal	-5,6 %	233
Eidskog	-4,8 %	227
Narvik	-3,8 %	219
Lærdal	-3,3 %	217
Kvam	-1,5 %	194
Skjervøy	-1,4 %	193
Nord-Odal	-1,0 %	191
Åmot	-0,9 %	189
Kongsvinger	2,9 %	162
Nærøysund	4,9 %	150
Vestre Toten	6,9 %	133
Sør-Odal	7,7 %	124
Ringerike	10,5 %	109
Karmøy	14,5 %	95
Jevnaker	14,5 %	94
Elverum	18,0 %	78
Hole	36,8 %	21

De fleste av kommunene har hatt relativt stor befolkningsnedgang de siste 20 årene. Loppa har størst befolkningsnedgang av alle kommunene i landet i denne perioden. Ni av kommunene har hatt vekst i folketallet i denne perioden. Kommuner som Hole, Elverum, Jevnaker og Ringerike har hatt befolkningsvekst på over ti prosent og var også blant de mest sentrale av omstillingskommunene. Det er en høy korrelasjon mellom sentralitet og befolkningsvekst. Sentrale kommuner har langt bedre strukturelle betingelser for å få vekst i folketallet enn mindre sentrale kommuner. I den statistiske analysen vi skal gjøre senere, vil vi vurdere befolkningsveksten i lys av sentraliteten til kommunene.

2.4 Aldersfordeling – demografisk struktur

Den demografiske strukturen, det vil si befolkningens fordeling på alder og kjønn, har en stor betydning for utviklingen i folketallet, fordi den har en avgjørende betydning for fødselsbalansen.

For å få et godt mål på aldersfordelingen og den demografiske strukturen i kommunene har vi brukt forventet dødelighet og forventet antall fødsler i perioden 2000-2020. Forventet dødelighet beregner antall døde i prosent av befolkningen med bruk av dødssannsynligheter for hvert alderstrinn. En høy andel eldre i befolkningen vil da gi en høy andel døde i perioden. Forventet antall fødte tar utgangspunkt i andel av befolkningen som er kvinner i fødedyktig alder. En høy andel forventet fødte vil da gjenspeile at det er en stor andel kvinner i fødedyktig alder på stedet. Kombinasjonen av disse indikatorene vil da gjenspeile stedets evne til å reprodusere befolkningen.

Tabell 4: Forventet fødselsbalanse i perioden 2000-2020 og kommunens rangering for forventet fødselsbalanse blant de 356 kommunene i landet. Kilde: SSB, bearbeidet av Telemarksforsking.

Kommune	Forventet fødselsbalanse	Rang
Ibestad	-16,3 %	356
Bø	-13,8 %	354
Osen	-12,9 %	351
Rollag	-12,3 %	348
Bindal	-12,1 %	347
Gratangen	-11,4 %	346
Grue	-11,3 %	343
Hyllestad	-10,8 %	342
Askvoll	-10,3 %	339
Vanylven	-9,2 %	324
Leka	-8,8 %	319
Åsnes	-8,8 %	318
Meråker	-8,5 %	317
Våler	-7,7 %	307
Flatanger	-7,4 %	304
Eidskog	-6,6 %	290
Kvam	-6,1 %	277
Flakstad	-6,0 %	274
Høyanger	-6,0 %	273
Loppa	-5,8 %	272
Tinn	-5,3 %	267
Lærdal	-5,2 %	266
Karlsøy	-4,9 %	261

Kommune	Forventet fødselsbalanse	Rang
Kåfjord	-3,9 %	239
Berlevåg	-3,6 %	232
Meløy	-3,0 %	216
Søndre Land	-3,0 %	215
Åmot	-2,7 %	210
Måsøy	-2,5 %	206
Årdal	-2,5 %	205
Sunndal	-2,3 %	202
Lebesby	-0,1 %	170
Sør-Odal	0,1 %	168
Narvik	0,5 %	161
Vardø	0,6 %	159
Kongsvinger	0,8 %	151
Nærøysund	1,0 %	147
Nordkapp	1,7 %	135
Øksnes	1,7 %	134
Vestre Toten	1,9 %	129
Ringerike	1,9 %	128
Jevnaker	2,0 %	125
Gamvik	2,6 %	118
Elverum	3,1 %	112
Skjervøy	3,6 %	104
Porsanger	4,4 %	95

Lyngen	-4,9 %	259
Nord-Odal	-4,7 %	255
Sauda	-4,4 %	247

Hole	6,5 %	63
Båtsfjord	9,2 %	44
Karmøy	9,3 %	42

Omstillingskommunene omfatter mest kommuner med svært ugunstig demografisk struktur, men også kommuner med relativt gunstig demografi. Ibestad kommune har det høyeste forventede fødselsunderskuddet av alle kommuner i landet i de siste 20 årene. Kommuner som Bø (Vesterålen), Osen, Rollag og Bindal er også blant de ti kommunene i landet med mest ugunstig demografi. På den andre enden av skalaen finner vi Karmøy, Båtsfjord og Hole, kommuner som har en gunstig demografisk struktur med få eldre og mange unge.

2.5 Arbeidsplassutvikling

For å få et bilde av utviklingen i antall arbeidsplasser har vi brukt registerbasert sysselsettingsstatistikk fra SSB og sett på den prosentvise veksten i henholdsvis privat og offentlig sektor i perioden 2000 til 2020. Omstillingskommunene har hatt en utvikling som vist i tabellen under.

Tabell 5: Prosentvis vekst i antall arbeidsplasser i næringsliv, offentlig sektor og samlet i perioden 2000 til og med 2020, sortert etter vekst i næringslivet. Kilde: SSB, bearbeidet av Telemarksforsking.

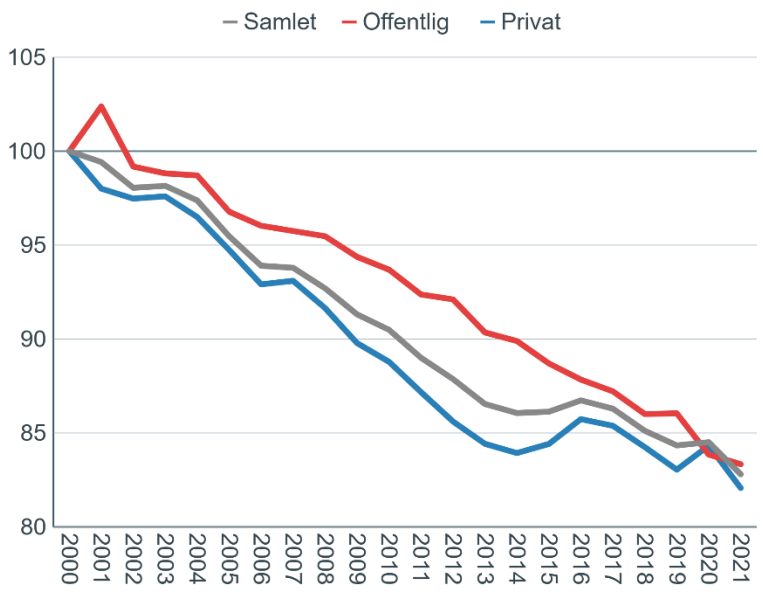
Kommune	Næringsliv	Offentlig	Samlet
Vardø	-45,1 %	-15,0 %	-32,7 %
Loppa	-43,7 %	-35,3 %	-40,3 %
Bindal	-38,7 %	-30,5 %	-35,1 %
Måsøy	-36,5 %	-12,5 %	-28,8 %
Meråker	-30,9 %	-2,6 %	-21,4 %
Høyanger	-29,4 %	-22,5 %	-26,8 %
Vanylven	-29,4 %	6,8 %	-19,3 %
Lebesby	-25,4 %	6,0 %	-16,3 %
Berlevåg	-20,8 %	5,0 %	-12,3 %
Åsnes	-20,3 %	4,2 %	-12,3 %
Rollag	-18,3 %	-17,7 %	-18,1 %
Båtsfjord	-17,6 %	5,8 %	-12,5 %
Hyllestad	-17,0 %	-15,1 %	-16,4 %
Bø	-16,9 %	-9,8 %	-14,2 %
Åmot	-16,4 %	27,0 %	3,9 %
Årdal	-16,3 %	-10,3 %	-14,8 %
Kvam	-16,0 %	11,8 %	-8,3 %
Lyngen	-15,8 %	9,9 %	-6,8 %
Kåfjord	-15,0 %	4,6 %	-7,0 %
Sauda	-14,1 %	10,4 %	-6,0 %
Grue	-14,1 %	-8,1 %	-12,1 %
Osen	-12,8 %	-20,3 %	-15,4 %
Meløy	-12,8 %	14,4 %	-3,8 %
Sør-Odal	-12,5 %	17,3 %	-3,6 %
Tinn	-11,6 %	-17,1 %	-13,5 %
Søndre Land	-11,3 %	-23,3 %	-17,1 %

Kommune	Næringsliv	Offentlig	Samlet
Våler	-10,5 %	-18,6 %	-13,5 %
Ibestad	-10,5 %	-30,2 %	-19,7 %
Karlsøy	-9,6 %	-5,1 %	-8,0 %
Askvoll	-8,3 %	-6,3 %	-7,6 %
Nordkapp	-7,5 %	-24,9 %	-14,2 %
Kongsvinger	-6,7 %	14,1 %	1,0 %
Flakstad	-6,0 %	-19,3 %	-9,8 %
Vestre Toten	-4,8 %	17,7 %	0,6 %
Skjervøy	-4,5 %	12,6 %	0,8 %
Elverum	-3,7 %	44,2 %	14,0 %
Øksnes	-3,1 %	8,6 %	0,1 %
Lærdal	-2,6 %	3,3 %	0,1 %
Eidskog	-1,1 %	10,9 %	2,9 %
Sunndal	-0,5 %	0,0 %	-0,4 %
Ringerike	-0,3 %	21,9 %	6,6 %
Narvik	1,0 %	-0,1 %	0,5 %
Jevnaker	2,5 %	-3,6 %	0,7 %
Leka	4,8 %	-13,4 %	-2,5 %
Porsanger	16,0 %	-26,0 %	-5,1 %
Nord-Odal	16,1 %	6,4 %	12,2 %
Karmøy	19,0 %	29,8 %	21,7 %
Nærøysund	19,5 %	20,1 %	19,7 %
Gamvik	22,6 %	-30,8 %	-2,1 %
Hole	32,6 %	34,9 %	33,3 %
Gratangen	54,8 %	-37,1 %	3,3 %
Flatanger	65,3 %	-22,4 %	28,0 %

De fleste av kommunene i dette utvalget har hatt nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet de siste 20 årene. På landsbasis har det vært en vekst på 14,4 prosent i antall arbeidsplasser i næringslivet i denne perioden. Åtte av omstillingskommunene kan vise til en arbeidsplassvekst som er bedre enn landsgjennomsnittet: Flatanger, Gratangen, Hole, Gamvik, Nærøysund, Karmøy, Nord-Odal og Porsanger. Årene fra 2000 til 2020 vil omfatte perioder forut for omstillingsprogrammet der et viktig kriterium for å få omstillingsstatus er at kommunene har hatt nedgang i antall arbeidsplasser. Det er derfor ikke overraskende at mange av disse kommunene har hatt arbeidsplassnedgang i næringslivet i denne perioden. Senere skal vi se om arbeidsplassutviklingen i disse kommunene har vist tegn til å bli bedre under og etter omstillingsperioden.

Det er verd å merke seg at de fleste av omstillingskommunene også har hatt stor nedgang i antall offentlige arbeidsplasser. I Norge har det vært en vekst på hele 28,3 prosent i antall arbeidsplasser i det offentlige i denne perioden. Av omstillingskommunene er det bare Hole, Elverum og Karmøy som har en vekst i antall offentlige arbeidsplasser som er høyere enn landsgjennomsnittet.

Vi kan også se hvordan utviklingen i antall arbeidsplasser har vært i omstillingskommunene samlet sett. Vi bruker da en indeks hvor nivået i 2000=100, hvor vi deretter dividerer på tilsvarende indeks for Norge og multipliserer med 100. Vi får da en relativ indeks hvor vi kan se hvordan utviklingen på stedet har vært i forhold til den nasjonale utviklingen.



Figur 1: Samlet antall arbeidsplasser i de 52 omstillingskommunene indeksert relativt til den nasjonale utviklingen. Kilde: SSB, bearbeidet av Telemarksforsking.

Figuren viser at arbeidsplassveksten i næringslivet i omstillingskommunene var langt dårligere enn ellers i landet fram til 2014. Fra 2014 til 2020 har arbeidsplassveksten i omstillingskommunene faktisk vært litt bedre enn ellers i landet. Omstillingskommunene hadde forholdsvis en relativt god utvikling i 2020, i likhet med distriktskommunene samlet sett. Det er nok fordi de har en næringsstruktur som ikke ble så hardt rammet av nedstengningene i forbindelse med korona-

epidemien. I 2021 var den relative arbeidsplassutviklingen i omstillingskommunene igjen svak i forhold til resten av landet.

I offentlig sektor har arbeidsplassutviklingen i omstillingskommunene vært klart svakere enn i Norge i hele perioden.

2.6 Sysselsetting

Vi skal også se på andelen sysselsatte i befolkningen i omstillingskommunene. Sysselsettingsandelen beregnes vanligvis som den prosentvise andelen av befolkningen mellom 15 og 74 år som er sysselsatt. Denne andelen påvirkes ganske mye av aldersfordelingen, så vi har gjort en analyse som måler alderskorrigert sysselsettingsandel som er vist i figuren under. Tallene som framkommer viser hvordan den faktiske sysselsettingsandelen i kommunene avviker fra det som ville vært sysselsettingsandelen dersom andelen hadde vært som landsgjennomsnittet på alle alderstrinn for kvinner og menn.

Tabell 6: Avvik fra forventet sysselsettingsandel ut fra befolkningens fordeling på alder og kjønn i omstillingskommunene i 2021. Kilde: SSB, bearbeidet av Telemarksforsking.

Kommune	Avvik syssel-setting	Rang
Gamvik	-8,5 %	356
Vardø	-7,6 %	354
Lebesby	-6,7 %	352
Meråker	-5,7 %	349
Eidskog	-5,6 %	348
Kongsvinger	-5,4 %	347
Grue	-5,3 %	346
Nord-Odal	-5,3 %	345
Søndre Land	-5,0 %	342
Åmot	-4,9 %	339
Våler	-4,9 %	338
Kåfjord	-4,8 %	337
Åsnes	-4,0 %	328
Gratangen	-3,8 %	327
Måsøy	-3,7 %	325
Bø	-3,6 %	323
Øksnes	-3,3 %	318
Skjervøy	-3,1 %	314
Loppa	-2,3 %	303
Ibestad	-2,2 %	299
Narvik	-2,2 %	298
Båtsfjord	-2,0 %	291
Sunndal	-2,0 %	290
Sør-Odal	-1,6 %	283
Ringerike	-1,4 %	276
Karmøy	-1,3 %	273

Kommune	Avvik syssel-setting	Rang
Porsanger	-1,2 %	268
Elverum	-1,1 %	264
Nordkapp	-1,1 %	263
Årdal	-1,1 %	259
Meløy	-1,1 %	258
Vestre Toten	-0,9 %	252
Høyanger	-0,9 %	248
Bindal	-0,6 %	241
Karlsøy	-0,4 %	236
Tinn	0,1 %	214
Osen	0,4 %	197
Sauda	0,5 %	196
Lyngen	0,7 %	182
Jevnaker	1,0 %	175
Flakstad	1,7 %	150
Vanylven	2,2 %	133
Berlevåg	2,6 %	107
Lærdal	2,6 %	105
Hole	2,9 %	98
Hyllestad	3,0 %	94
Nærøysund	3,2 %	91
Kvam	3,9 %	80
Flatanger	4,5 %	61
Askvoll	4,6 %	60
Rollag	5,7 %	44
Leka	6,7 %	31

Noen av omstillingskommunene, som Gamvik, Vardø, Lebesby og Meråker har en svært lav sysselsettingsandel. Mange av omstillingskommunene i Innlandet har også svært lav sysselsettingsandel. På den annen side er det også en del omstillingskommuner som har svært høy sysselsettingsandel. Kommuner som Leka, Rollag, Askvoll, Flatanger, Kvam og Nærøysund er

kommuner hvor sysselsettingsandelen er langt høyere enn landsgjennomsnittet. Det er altså ikke et generelt trekk at omstillingskommunene har lav andel sysselsatte i befolkningen.

2.7 Arbeidsmarkedsintegrasjon

Arbeidsmarkedsintegrasjon er et begrep som er knyttet til pendling. Steder med en stor andel inn- og utpendlere er godt integrert i et større arbeidsmarked, mens steder med lite pendling er isolert fra større arbeidsmarkeder. I tabellen under har vi vist innpendling, utpendling og summen av inn- og utpendling i omstillingskommunene.

Tabell 7: Andel innpendlere og andel utpendlere i gjennomsnitt for årene 2000-2020. Integrasjon er summen av inn- og utpendlingsandel. I siste kolonne er kommunes rangering for arbeidsmarkedsintegrasjonen angitt. Kilde: SSB, bearbeidet av Telemarksforsking.

Kommune	Andel inn	Andel ut	Integrasjon	Rang integrasjon
Båtsfjord	5,9 %	9,8 %	15,7 %	355
Nærøysund	6,5 %	11,8 %	18,4 %	351
Nordkapp	7,3 %	13,2 %	20,5 %	346
Berlevåg	5,2 %	16,4 %	21,6 %	343
Måsøy	5,8 %	16,2 %	22,1 %	342
Narvik	10,5 %	11,8 %	22,3 %	341
Årdal	12,7 %	10,3 %	23,0 %	338
Vardø	7,8 %	15,5 %	23,3 %	336
Meløy	9,0 %	14,6 %	23,6 %	335
Sauda	7,0 %	18,1 %	25,1 %	330
Bø	6,4 %	19,3 %	25,6 %	324
Porsanger	10,3 %	15,3 %	25,6 %	323
Gamvik	5,6 %	20,1 %	25,7 %	322
Øksnes	8,8 %	17,3 %	26,0 %	320
Tinn	11,1 %	15,1 %	26,3 %	319
Lebesby	10,5 %	17,0 %	27,5 %	314
Ibestad	9,2 %	19,8 %	29,1 %	307
Sunndal	17,5 %	11,8 %	29,3 %	305
Skjervøy	12,9 %	16,6 %	29,5 %	303
Leka	10,7 %	20,4 %	31,1 %	296
Kvam	11,5 %	20,1 %	31,6 %	292
Loppa	9,0 %	22,8 %	31,8 %	290
Bindal	6,7 %	25,3 %	32,0 %	288
Lyngen	11,6 %	24,2 %	35,8 %	266
Vanylven	11,1 %	26,2 %	37,2 %	258
Askvoll	8,7 %	29,5 %	38,3 %	253

Kommune	Andel inn	Andel ut	Integrasjon	Rang integrasjon
Karlsøy	11,8 %	26,9 %	38,7 %	250
Osen	11,8 %	27,3 %	39,2 %	247
Flatanger	13,0 %	26,2 %	39,2 %	246
Meråker	14,0 %	25,6 %	39,6 %	245
Kåfjord	8,9 %	33,4 %	42,3 %	228
Høyanger	17,8 %	24,7 %	42,6 %	224
Flakstad	18,9 %	26,1 %	45,0 %	215
Åmot	18,8 %	28,7 %	47,6 %	196
Gratangen	19,0 %	31,4 %	50,4 %	184
Elverum	25,0 %	25,8 %	50,8 %	182
Lærdal	23,2 %	27,7 %	50,9 %	181
Hyllestad	25,7 %	28,1 %	53,8 %	160
Rollag	22,0 %	32,4 %	54,4 %	157
Ringerike	26,0 %	29,7 %	55,7 %	150
Eidskog	15,6 %	43,2 %	58,8 %	136
Åsnes	24,0 %	35,0 %	59,0 %	133
Kongsvinger	32,4 %	29,1 %	61,5 %	125
Karmøy	22,8 %	41,1 %	63,9 %	115
Grue	28,1 %	38,6 %	66,7 %	106
Nord-Odal	21,7 %	48,4 %	70,1 %	88
Søndre Land	23,1 %	48,4 %	71,5 %	83
Våler	34,3 %	44,6 %	78,9 %	67
Vestre Toten	42,0 %	41,4 %	83,4 %	54
Sør-Odal	35,6 %	58,0 %	93,6 %	41
Jevnaker	37,0 %	57,3 %	94,3 %	38
Hole	48,9 %	67,4 %	116,3 %	13

Arbeidsmarkedsintegrasjon har stor betydning for hvor sårbar en kommune er for nedgang i antall arbeidsplasser. For kommuner hvor det pendles lite, og som derfor har lav arbeidsmarkedsintegrasjon, vil nedgang i antall arbeidsplasser være et større problem, fordi det ikke er mulig å søke arbeid i nabokommuner i særlig grad. Der arbeidsmarkedsintegrasjonen er stor, er det bedre muligheter til å pendle.

De fleste omstillingskommunene har lav arbeidsmarkedsintegrasjon, som jo også kjennetegner distriktskommunene. Det er imidlertid enkelte kommuner med høy arbeidsmarkedsintegrasjon, som Vestre Toten, Våler, Søndre Land og Karmøy.

2.8 Utdanningsnivå

Vi kan måle utdanningsnivå i befolkningen med å beregne andelen av den sysselsatte befolkningen som har minst tre års utdanning. For utdanningsnivå i næringslivet kan vi se på andelen av de ansatte som har minst tre års høyere utdanning.

Tabell 8: Prosentvis andel av den sysselsatte befolkningen med minst tre års høyere utdanning og andelen av ansatte i næringslivet med minst tre års høyere utdanning. Gjennomsnitt for årene 2000-2020. Kilde: SSB, bearbeidet av Telemarksforsking.

Kommune	Befolkning	Rang	Næringsliv	Rang
Båtsfjord	13,9 %	352	6,3 %	350
Karlsøy	14,9 %	350	6,7 %	346
Gamvik	15,8 %	346	6,3 %	349
Flakstad	16,1 %	344	7,1 %	344
Berlevåg	16,3 %	341	5,1 %	353
Eidskog	16,8 %	336	8,2 %	331
Måsøy	17,1 %	335	5,8 %	351
Øksnes	17,5 %	328	10,8 %	262
Osen	17,6 %	327	7,7 %	334
Bø	18,1 %	318	9,0 %	317
Nord-Odal	18,2 %	315	10,0 %	292
Vanylven	18,4 %	310	10,1 %	284
Leka	18,5 %	306	9,4 %	306
Hyllestad	18,8 %	296	8,7 %	324
Nærøysund	18,9 %	293	10,4 %	277
Sør-Odal	19,2 %	290	10,6 %	268
Skjervøy	19,3 %	287	8,2 %	329
Meløy	19,4 %	280	11,1 %	253
Ibestad	19,6 %	278	10,1 %	286
Våler	20,1 %	266	11,4 %	244
Loppa	20,1 %	265	9,4 %	310
Åsnes	20,4 %	260	12,9 %	190
Lebesby	20,4 %	257	9,3 %	312
Lyngen	20,5 %	254	9,5 %	304
Grue	21,0 %	240	12,6 %	203
Tinn	21,1 %	236	12,8 %	193

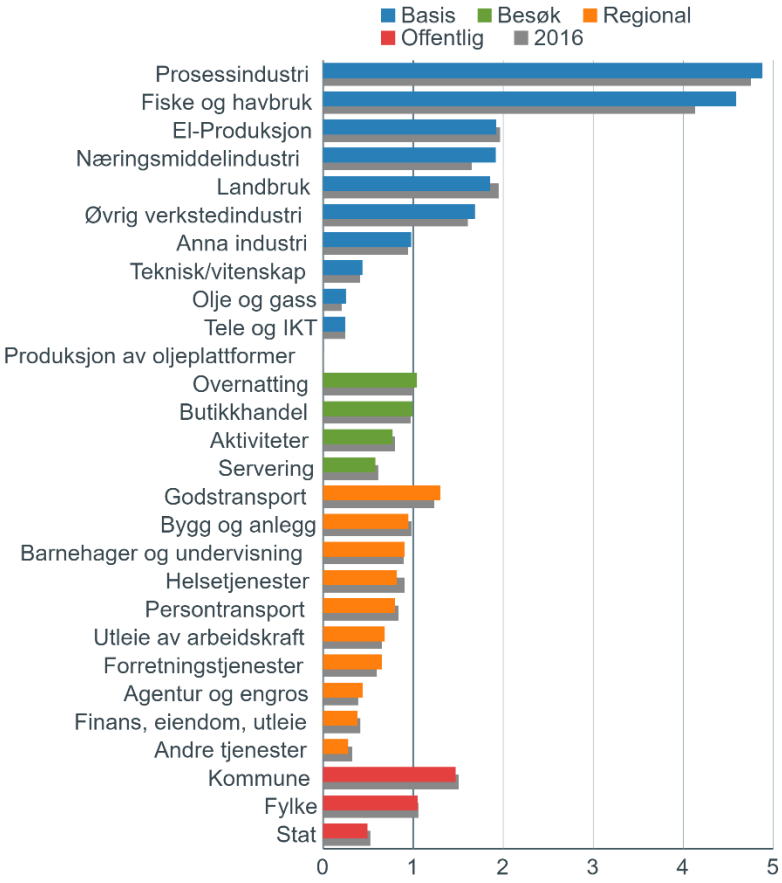
Kommune	Befolkning	Rang	Næringsliv	Rang
Vardø	21,2 %	234	7,9 %	332
Kåfjord	21,2 %	233	9,6 %	302
Flatanger	21,3 %	232	11,8 %	231
Nordkapp	21,3 %	229	9,7 %	297
Søndre Land	21,4 %	227	15,0 %	113
Sauda	21,4 %	225	12,9 %	188
Bindal	21,5 %	222	12,8 %	191
Årdal	21,8 %	211	14,0 %	149
Askvoll	21,9 %	208	10,2 %	281
Meråker	21,9 %	206	15,5 %	98
Vestre Toten	22,1 %	198	17,0 %	65
Høyanger	22,3 %	192	11,5 %	236
Gratangen	22,5 %	182	16,5 %	71
Rollag	22,6 %	178	9,4 %	308
Jevnaker	22,8 %	171	14,2 %	140
Karmøy	23,0 %	164	14,5 %	130
Sunndal	24,2 %	136	15,3 %	104
Åmot	25,0 %	121	14,7 %	123
Kvam	25,1 %	118	15,7 %	94
Kongsvinger	25,2 %	113	12,3 %	210
Ringerike	26,8 %	92	18,0 %	52
Porsanger	27,0 %	90	15,2 %	107
Lærdal	27,6 %	82	14,6 %	128
Narvik	28,3 %	69	17,2 %	62
Elverum	32,0 %	33	17,0 %	63
Hole	36,0 %	17	23,2 %	12

De fleste av omstillingskommunene har et lavt utdanningsnivå, både i befolkning og i næringslivet. Det er ikke overraskende, siden det er et vanlig trekk blant små og usentrale kommuner. Noen av kommunene har imidlertid et forholdsvis høyt utdanningsnivå, som Hole, Elverum, Narvik, Lærdal, Porsanger og Ringerike. Kommunene med høyt utdanningsnivå har gjennomgående større andel kompetansearbeidsplasser (ofte statlige arbeidsplasser) og derfor et arbeidsmarked som etterspør utdannet arbeidskraft.

2.9 Næringsstruktur

For å få et bilde av næringsstrukturen på et sted, brukes ofte bransjenes lokaliseringskvotienter. Lokaliseringskvotienten er bransjens andel av det totale antallet arbeidsplasser på stedet dividert med bransjens andel av arbeidsplassene i landet. Der lokaliseringskvotienten er over 1, har bransjen en større andel av arbeidsplassene på stedet enn landet. Vi bruker da data over antall ansatte i næringslivet.

Vi kan se på hvordan næringsstrukturen er for omstillingskommunene samlet sett i figuren under.



Figur 2: Lokaliseringskvotienter for bransjene i omstillingskommunene i 2020 og 2016.

Bransjene prosessindustri og fiske og havbruk skiller seg ut, ved å ha høy lokaliseringskvotient i omstillingskommunene. Prosessindustrien har en lokaliseringskvotient på 4,88, mens fiske og havbruk har en lokaliseringskvotient på 4,59. Begge disse bransjene har fått økt sin lokaliseringskvotient fra 2016 til 2020 i omstillingskommunene. Bransjene el-produksjon, næringsmiddelindustri, landbruk, øvrig verkstedindustri og godstransport har også lokaliseringskvotient over 1.

Vi skal se nærmere på næringsstrukturen i hver enkelt av omstillingskommunene. Vi vil da konsentrere oss om de bransjene som omstillingskommunene har generelt mye av. Det er spesielt to

typer kommuner som skiller seg ut blant omstillingskommunene: Fiskerikommuner og prosess-industrikommuner.

Fiskerikommuner

24 av omstillingskommunene har en høy lokaliseringskvotient for fiske og havbruk. I kommuner som Flatanger og Loppa er lokaliseringskvotienten for bransjen fiske og havbruk mer enn 40 ganger så høy som landsgjennomsnittet. Fiskerikommuner er den klart største gruppen innenfor omstillingskommunene.

Tabell 9: Lokaliseringskvotient for utvalgte bransjer i 2016. Kilde: Enhetsregisteret, bearbeidet av Telemarksforsking.

Kommune	Fiske og havbruk	Næringsmiddel-industri	Overnatting	Prosess-industri	Øvrig verk-sted-industri	Anna industri
Flatanger	47,3	0,3	1,9		1,7	0,1
Loppa	44,3		1,8		1,4	
Ibestad	33,7	2,9	0,9		0,5	0,7
Osen	27,6			0,6	0,8	0,4
Båtsfjord	27,5	15,6	0,7		0,5	
Lebesby	22,6	2,9	2,2		0,1	
Flakstad	20,9	3,1	1,0	0,7	0,5	0,1
Leka	18,7		0,7			
Vardø	17,1	1,7	1,4			0,4
Nærøysund	16,9	3,2	0,8	0,4	1,1	0,9
Karlsøy	15,1	5,7	0,1	0,2	0,1	
Gratangen	14,8	4,3	0,2	0,3	0,7	0,1
Hyllestad	12,9		1,3	0,4	12,1	
Øksnes	10,3	8,4	0,6	0,5	0,5	0,7
Vanylven	10,1	0,9		0,1	0,0	5,4
Skjervøy	9,4	11,2	1,1		0,4	
Gamvik	9,2	10,6	1,2			
Askvoll	9,1	1,9	0,4		1,0	0,4
Måsøy	7,8	8,2	2,3		2,0	
Bindal	6,7				0,1	2,8
Nordkapp	6,2	4,9	2,0		0,3	
Kåfjord	5,3		0,3		0,0	
Berlevåg	4,9	11,6	1,5		0,7	0,1
Bø	1,8	2,9	0,8		0,4	0,5

En del av disse, men ikke alle, har i tillegg en høy lokaliseringskvotient for næringsmiddelindustri. Dette er stort sett næringsmiddelindustri som er knyttet til bearbeiding og videreforedling av fisk. Hyllestad har i tillegg en høy konsentrasjon av øvrig verkstedindustri.

Fiskeri er en svært konkurranseutsatt bransje hvor mesteparten av produksjonen går til eksport. Både tilgang på fangst og prisene på fisk kan variere sterkt fra år til år. Det er dessuten en bransje med høy konkurranse mellom aktørene, det vil si fiskebåtene og mottak og foredlingsleddet. Oppdrettsnæringene er også en bransje hvor nesten all produksjon går til eksport og hvor prisene kan variere mye. Det at bransjen er så konkurranseutsatt og at det er mange kommuner som er ensidige fiske- og oppdrettskommuner, gjør det det er naturlig at det er mange slike kommuner blant omstillingskommunene.

Prosessindustrikommuner

Den andre store gruppen er prosessindustrikommuner. Det er 11 omstillingskommuner som har en høy lokaliseringskvotient for prosessindustri.

Tabell 10: Lokaliseringskvotient for utvalgte bransjer i 2016. Kilde: Enhetsregisteret, bearbeidet av Telemarksforsking.

Kommune	Fiske og havbruk	Næringsmiddel-industri	Overnatting	Prosess-industri	Øvrig verk-stedindustri	Anna industri
Årdal		0,2	0,7	29,5	1,9	0,6
Sunndal	0,2	0,2	0,6	19,0	1,7	0,3
Vestre Toten		0,3	0,6	12,0	7,4	0,6
Høyanger	8,0	0,0	1,7	9,9	2,4	1,3
Sauda		0,3	0,9	8,5	1,2	1,4
Meløy	8,1	0,9	1,2	8,1	1,1	1,0
Nord-Odal			1,3	7,9	0,5	1,1
Karmøy	1,5	0,8	0,1	5,5	2,1	0,6
Eidskog		0,1	0,4	4,7	1,8	3,7
Lyngen	6,3	2,0	0,6	4,7	0,3	0,6
Kvam	5,6	1,5	1,7	4,2	1,2	1,6
Tinn		0,2	3,8	2,4	1,7	0,6

Årdal og Sunndal er steder som i stor grad er bygget opp rundt prosessindustri, i det tilfellet produksjon av aluminium. I Høyanger og Karmøy er det også aluminiumsproduksjon. Kommuner som Høyanger, Meløy, Lyngen og Kvam har også en høy lokaliseringskvotient for fiske og havbruk og kunne også karakteriseres som fiskerikommuner. Tinn kommune sist på denne lista og var tidligere et ensidig industristed. Nå er Tinn mer å betrakte som en reiselivskommune enn en industrikommune. Tinn er en av omstillingskommunene som har høy lokaliseringskvotient for overnatting.

Øvrige omstillingskommuner

I tabellen under er de øvrige omstillingskommunene.

Tabell 11: Lokaliseringskvotient for utvalgte bransjer i 2016. Kilde: Enhetsregisteret, bearbeidet av Telemarksforsking.

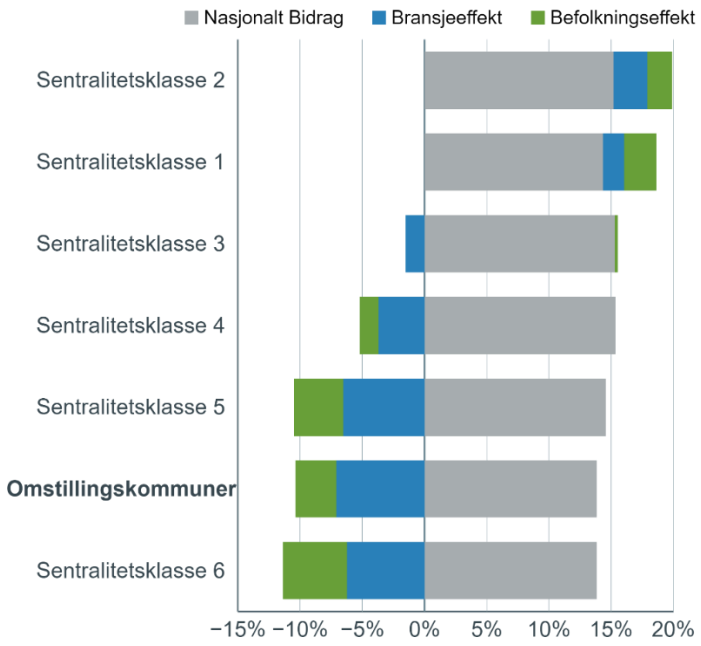
Kommune	Fiske og havbruk	Næringsmid-del-industri	Overnat-ting	Prosess-industri	Øvrig verk-sted-industri	Anna industri
Meråker	0,6	3,5	3,7		0,5	5,2
Rollag		0,8	1,9		5,6	
Våler		0,3	0,5		0,1	10,6
Jevnaker		0,1	1,9		3,0	6,6
Grue		0,8	1,6		1,3	4,8
Narvik	1,0	0,4	1,3	0,8	0,4	0,8
Porsanger	0,2	0,4	2,3	0,2	0,0	1,6
Lærdal		0,1	1,3			2,5
Sør-Odal		5,6	0,8	1,6	0,1	2,5
Åsnes		0,4	0,2	0,5	0,4	2,1
Ringerike		0,8	1,0	1,5	1,1	1,8
Kongsvinger		0,3	0,4	0,6	1,0	1,2
Elverum		1,4	0,8	0,8	0,4	1,0
Søndre Land		3,5		0,1	0,4	1,0

Hole		0,1	6,3	0,1	0,9	0,4
Åmot		0,3	1,2		0,2	0,3

Våler, Meråker, Rollag, Jevnaker og Grue er industrikommuner, men da for verkstedindustri eller annen industri.

En del av kommunene har ikke spesielt høye lokaliseringskvotienter for de bransjene vi har fokusert på her. Det er kommuner med forholdsvis lite spesialisert næringsliv. Noen av disse, som Åmot, Hole, Elverum, Kongsvinger, Ringerike, Åsnes og Sør-Odal er omstillingskommuner som følge av regionale omstillingsprogram. Søndre Land, Lærdal, Porsanger og Narvik er eksempel på kommuner med kommunale omstillingsprogram som har en lite spesialisert næringsstruktur. Det finnes altså eksempler på omstillingskommuner uten særlig spesialisert næringsliv, men de aller fleste har en sterkt spesialisert næringsstruktur og da spesielt spesialisert mot fiske eller prosessindustri.

Næringsstrukturen på et sted vil prege utviklingen i stor grad. Steder med en stor andel av arbeidsplassene i bransjer med nedgang på landsbasis vil som regel få nedgang, men andre steder med stor andel av næringslivet i bransjer som vokser på landsbasis vil som oftest få vekst i næringslivet. Denne bransjeeffekten kan vi regne ut. I figuren under har vi beregnet forventet vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet til omstillingskommunene samlet sett for perioden 2002 til 2014, altså den perioden hvor vi så at arbeidsplassutviklingen i næringslivet var svakere enn landet (figur 1).

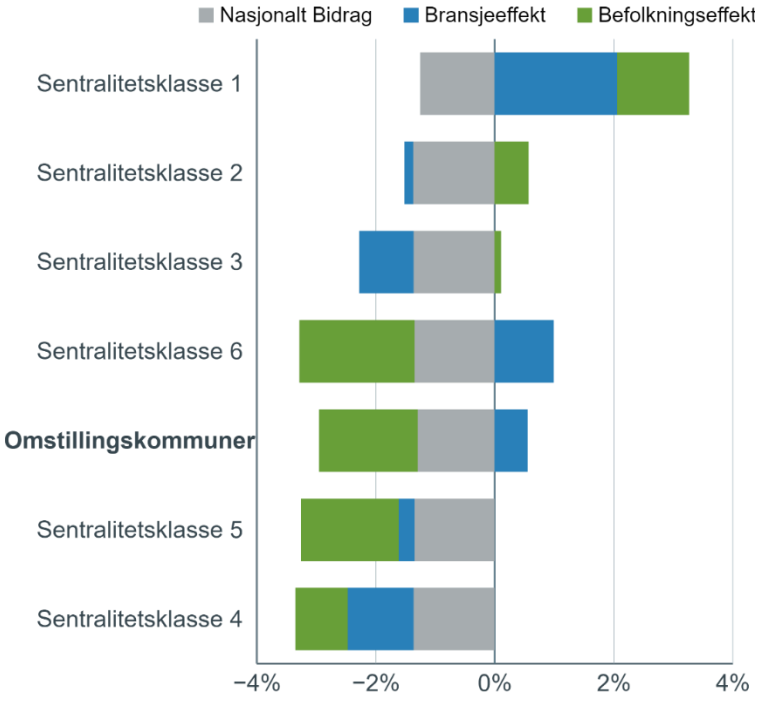


Figur 3: Forventet vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet i perioden 2002-2014.

Bransjestrukturen som omstillingskommunene hadde i denne perioden, var sterkt negativ. Bransjeeffekten var -7,1 prosentpoeng. Det betyr at dersom alle bransjene enkeltvis hadde samme

vekst som landet, ville det samlet sett blitt 7,1 prosentpoeng lavere arbeidsplassvekst i næringslivet i omstillingskommunene. De mest sentrale kommunene, sentralitetsklasse 1 og 2, har hatt en bransjestruktur som gjør at vi forventer høyere vekst. Bransjeeffekten til omstillingskommunene har vært mer negativ enn i kommunene i de minst sentrale områdene (sentralitetsklasse 5 og 6). I figuren har vi også beregnet effekten av folketallsutviklingen på arbeidsplassveksten i næringslivet. Områder med høyere vekst enn landsgjennomsnittet vil da få en positiv effekt. Denne befolkningseffekten er nært knyttet til sentralitet, ettersom de mest sentrale områdene har en systematisk bedre befolkningsvekst enn de minst sentrale områdene.

I de siste årene, i perioden 2015 til 2020, har den strukturelle utviklingen blitt ganske annerledes enn tidligere:



Figur 4: Forventet vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet i perioden 2015-2020.

I perioden etter 2014 har bransjestrukturen til omstillingskommunene blitt gunstig. I denne perioden ville omstillingskommunene ha fått bedre arbeidsplassvekst i næringslivet dersom de hadde hatt nøyaktig samme vekst som landsgjennomsnittet i hver enkelt bransje. I denne perioden har de mest sentrale kommunene i sentralitetsklasse 1 en svært gunstig bransjestruktur, mens det er de mellomsentrale kommunene i sentralitetsklasse 3 og 4 som har hatt den minst gunstige næringsstrukturen.

Figuren viser at den positive effekten av bransjestrukturen i omstillingskommunene blir mer enn oppveiet av den negative befolkningseffekten.

Skiftet fra en negativ bransjeeffekt til en positiv i disse to periodene er en delforklaring til at arbeidsplassveksten i omstillingskommunene har blitt langt mer positiv i perioden etter 2014 enn i perioden før 2014.

Når vi senere skal vurdere effekten som omstillingsprogrammet har hatt på veksten i næringslivet, er effekten av bransjestrukturen og befolkningsveksten svært viktige forhold som vi må kontrollere for i dette regnestykket. Det innebærer i praksis at vi må ta hensyn til at omstillingskommunene har mindre gunstige vekstbetingelser enn gjennomsnittet. Dersom arbeidsplassveksten i omstillingskommunene er som gjennomsnittet, vil dette være et godt resultat.

2.9.1 Den typiske omstillingskommunen

Den mest typiske omstillingskommunen er en distriktskommune med et ensidig næringsliv, rettet mot fiske, oppdrett eller tradisjonell industri. Det er også et flertall av omstillingskommuner som har nedgang i folketall, ugunstig demografisk struktur med mange eldre og få kvinner i fødedyktig alder. Den typiske omstillingskommunen har også lav arbeidsmarkedsintegrasjon med lite muligheter for befolkningen til å pendle til andre kommuner. Utdanningsnivået er også generelt lavt. Sysselsettingsandelen i omstillingskommunene variere mye, fra kommuner med svært lav sysselsettingsandel til kommuner med svært høy sysselsettingsandel.

Den typiske omstillingskommunen har også en eller flere dominerende bedrifter, og omstillingsstatusent er ofte initiert etter brå nedgang i antall ansatte i hjørnesteinsbedriften. Det er imidlertid også mange eksempler på at nedgangen i arbeidsplasser i omstillingskommunen ikke er knyttet til enkeltbedrifter, men har mer preg av forvitring.

Det er imidlertid en del eksempler på omstillingskommuner som avviker fra dette, ved at de er relativt sentrale, med gunstig demografi og lite ensidig næringsliv. Mange av disse avvikende omstillingskommunene finner vi i de regionale omstillingsprogrammene som er gjennomført i Mosseregionen, Ringerikeregionen, Elverumregionen og Kongsvingerregionen. Narvik og Karmøy er også større omstillingskommuner med forholdvis høy sentralitet og ikke spesielt ensidig næringsliv.

3. Kjennetegn ved gjennomførte omstillingsprogram

Vi tar utgangspunkt i tidligere studier og evalueringer av omstillingsprogram når vi skal definere hvilke kjennetegn vi skal kategorisere omstillingsprogrammene etter. Dette gjelder i hovedsak studiene til Drangsland & Jakobsen (2009), Sand et al. (2010) og Oxford Resarch (2018).

I 2009 kartla og systematiserte Drangsland og Jakobsen (2009) faktorer som syntes å ha kritisk betydning for hvor vellykket omstillingsprogrammene var. Analysen baserte seg på en gjennomgang av rapporteringen fra 17 avsluttede programmer. Sand et al. (2010) studerte langtidseffekter av omstillingsprogram, ved å studere 10 utvalgte kommuner/regioner 5-8 år etter programslutt. Oxford Research har gjennomført en lang rekke evalueringer av omstillingsprogram, og i publikasjonen Oxford Resarch (2018) gjennomgår de 19 program og finner frem til noen fellestrekk som gikk igjen.

Disse gjennomgangene av suksesskriterier og viktige faktorer vil danne grunnlaget for valget av kjennetegn som vi i dette prosjektet ønsker å bruke i vår kategorisering av omstillingsprogrammene. Indikatorene presenteres i kapittel 3.8.

3.1 Typer og grupper av program

Studien til Sand et al. (2010) fokuserte på langtidseffekter av omstillingsprogram som ble avsluttet i perioden 2000-2003. De 10 caseområdene som inngår i utvalget for studien varierer betydelig med hensyn til organisering, strategier, tiltak og innsatsområder. De fant at programmene kunne deles inn i tre grupper:

1) Beredskapsbaserte regionprogram
2) Beredskapsbaserte kommuneprogram
3) Kriseinitierte kommuneprogram

Kriseinitiert betydde at bakgrunnen for omstillingsprogrammet var et akutt fall i sysselsetting på på grunn av nedbemanning ved en hjørnesteinsbedrift. *Beredskapsbasert* betydde at bakgrunnen var negativ utvikling over tid og frykt for at denne utviklingen ville fortsette. Et begrep som brukes mye i dag om kommuner med denne typen utfordringer er «forvitringskommuner». Vi velger å bruke begrepet «beredskapsbaserte program» i dette kapitlet, men vil senere i rapporten bruke «forvitringskommuner» som begrep.

Kategoriseringen av program er basert på arbeidet til Karlsen og Lindeløv (1998), som identifiserer to idealtyper omstilling. Den første er kriseinitiert og blir gjerne satt i gang når hjørnesteinsbedrift i løpet av forholdsvis kort tid avvikles helt eller delvis. Den andre typen er den beredskapsbaserte, som settes i gang på bakgrunn av «langvarig fall i sentrale variabler som oppfattes som viktige for lokalsamfunnets livskraft». De to omstillingstypenes har ikke bare ulikt utgangspunkt, men utviklingsforløpet blir også forskjellig. I praksis er det imidlertid sjeldent at

man finner rendyrkede omstillingsprogram av det ene aller andre slaget. Karlsen og Lindeløv (1998) fant også at det hadde skjedd en dreining fra kriseiniterte til beredskapsbaserte omstillingsprogram.

Gjennomgangen til Oxford Resarch (2018) viser til at det kan identifiseres tre hovedtyper bakenforliggende utfordringer som har ledet frem til omstillingsstatus:

- Hjørnesteinsbedriften avvikler, eller sentrale bedrifter nedskalerer
- Varige strukturendringer og befolkningsnedgang
- Ensidig næringsstruktur i kommunen innebærer stor sårbarhet

Virkemiddelet som omstillingsprogrammene representerer kan videre beskrives som «reparerende», ettersom det blir satt i verk i områder som opplever utfordringer og som har et behov for å adressere disse. Imidlertid har virkemiddelet en funksjon utover å bare «reparere», ettersom det også skal bidra til en bedring i utvikling i omstillingsområder også etter at programmet er avsluttet, gjennom en styrking av utviklingsevnen både i næringslivet og i kommuneorganisasjonen (Drangsland & Jakobsen 2009).

I følge Drangsland & Jakobsen (2009) kan det i hovedtrekk skilles mellom tre ulike typer omstillingsområder: kommuner med hjørnesteinsbedrifter, kommuner/regioner med strukturproblemer i næringslivet og forsvarsavhengige kommuner.

Oxford Resarch (2018) finner også i sin gjennomgang at det er stor variasjon i utfordringer og tilgjengelige ressurser blant omstillingsprogrammene. Enkelte programmer gjennomføres i kommuner som for eksempel har opplevd strukturelle endringer i fiskerinæringen og medfølgende befolkningsnedgang, mens andre har tapt et stort antall arbeidsplasser gjennom avvikling av enkeltbedrifter. Budsjettene i de aktuelle programmene varierer stort, fra omtrent 10 til 100 millioner kroner. Oxford påpeker at i de minste programmene kan det hevdes at formålet ikke er å «omstille» næringslivet i form av å skape store endringer i næringslivet. Det kan være mer relevant å omtale dette som utviklingsprogrammer, ettersom det arbeides med konkrete bedrifter med hensikt til å bidra til vekst og utvikling i eksisterende næringsliv, heller enn en omfattende endring av næringslivet som helhet. I de største programmene er derimot målsettingen å «substituere avviklet næringsvirksomhet med noe nytt».

3.2 Organisering

I følge Drangsland & Jakobsen (2009) finnes det ulike måter å organisere omstillingsprogrammene på formelt sett, blant annet som aksjeselskap, kommunalt foretak, stiftelse, eller som prosjekt/program hvor juridisk ansvar ligger hos programeier. I utvalget de studerte hadde de fleste valgt å organisere omstillingsarbeidet som aksjeselskap. Et mindre antall kommuner hadde valgt å organisere omstillingsarbeidet som program, mens kun to kommuner har valgt å organisere det som kommunalt foretak. Tidligere var det et krav om at omstillingsprogrammene skulle være organisert som et AS, men på et tidspunkt gikk man bort i fra dette kravet.

I et flertall casene i undersøkelsen til Drangsland & Jakobsen (2009) var valg av organisasjonsform et viktig tema. Spørsmålet var i stor grad hvordan valget av organisasjonsform la føringer for hvilken rolle næringslivet og det offentlige skulle spille i omstillingsarbeidet. Drøftingene av

organisasjonsform synes ofte å bunne i to spørsmål: I hvilken grad bør kommunale myndigheter ha direkte innflytelse på bruken av omstillingsmidlene, og hvordan sikrer man næringslivsforankring og næringslivsprofil? Aksjeselskap ble i evalueringene vurdert som den organisasjonsformen som best sikrer effektivitet og profesjonalitet i driften og en god forankring til næringslivet. En ulempe ved denne organisasjonsformen kan imidlertid være at kommunen i enkelte tilfeller ikke får optimal læring fra omstillingsarbeidet, siden kompetansen utvikles utenfor det kommunale apparatet. Dette skaper utfordringer i forhold til å videreføre denne kompetansen etter at omstillingsperioden er over.

Gjennomgangen til Drangsland & Jakobsen (2009) viste at aksjeselskapsformen hadde vært vellykket i flere program, men at det viktigste var å finne en organiseringsform som gir legitimitet i det lokale næringslivet. De vurderte det som at styresammensetning, styremedlemmenes engasjement/posisjon og kompetansen i styret hadde vært viktigere for forankringen til næringslivet enn selve organisasjonsformen. Mer enn type organisasjonsform syntes det å være et suksesskriterium at næringslivet oppfatter programorganisasjonen som selvstendig i forhold til det kommunale apparatet. Gjennomgangen viste også at erfaringene med å organisere prosjektene som program i overveiende grad var positive, og at det i liten grad hadde skjedd en politisering av arbeidet ved denne organisasjonsformen. Særlig i de minste kommunene hvor tilgangen på privat kapital og investorer er svært begrenset, virket en offentlig programorganisering å være et godt alternativ. Det var imidlertid enkelte tilfeller der politisk og administrativ ledelse i kommunen hadde lagt for sterke føringer, noe som hadde ført til uro i omstillingsorganisasjonen.

Sand et al. (2010) finner også i sin studie også at organisasjonsform varierer mye mellom de ulike casene, og de støtter langt på vei funnene til Drangsland & Jakobsen (2009).. Et viktig funn fra studien var at de ikke fant noe mønster i effekter ut fra type organisering. Det var ingen spesifikke organisasjonsformer for omstillingsarbeidet som synes å gi større effekter på lang sikt enn andre. Organisering som selvstendig selskap så imidlertid ut til medføre problemer med finansiering av driften på lengre sikt, mens organisering som prosjekt i kommunen kan gi for mange politiserte beslutninger. Dette gir motstridende effekter. Når det også varierte veldig hvordan næringsarbeidet organiseres, konkluderer Sand et al. (2010) altså med at de ikke kan påvise noen klar sammenheng mellom valg av organisasjonsform og effekter under eller etter gjennomføringen av omstillingsprogrammet. Men gjennomgangen viser at det er viktig at rollefordelingen mellom omstillingsadministrasjonen og kommunale myndigheter er avklart.

3.3 Forankring

Sand et al. (2010) finner at bred mobilisering og forankring virker å være en viktig suksessfaktor for programmene. Blant de vanlige kjennetegnene til casene de studerte var at en vilje til omstilling og gjennomføring av omstillingsprogrammet gjennom bred forankring virket å være viktigere enn selve organiseringen av programmet. Dette er ifølge Sand et al. (2010) i tråd med funnene fra Drangsland & Jakobsen (2009) samt Innovasjon Norges egne erfaringer redegjort for i heftet ”Veiledning i omstillings- og nyskapingsarbeid”.

I Drangsland & Jakobsen (2009) studie av kritiske suksessfaktorer i omstillingsområder fant de i de fleste casene at de sentrale aktørene i omstillingsarbeidet hadde anerkjent viktigheten av bred

lokal forankring. I praksis var dette i stor grad forsøkt gjennomført gjennom brede strategiprosesser, for eksempel folkemøter og opprettelse av arbeidsgrupper med et bredt tilfang deltakere fra arbeids- og organisasjonsliv. Dette mener Sand et al. (2010) at samsvarer godt med sine funn. Forankring til næringslivet, til offentlige myndigheter og til andre sentrale aktører i lokalsamfunnet har videre blitt ansett som en kritisk suksessfaktor for et vellykket omstillingsprogram sett fra Innovasjon Norges side.

Drangsland & Jakobsen (2009) påpeker at det er svært viktig at omstillingsprogrammet er forankret både til det politiske og det administrative nivået i den kommunale organisasjonen. Ettersom det er kommunene som er eiere av omstillingsprogrammet, er det de som skal beslutte hvilke strategier og mål man skal legge for omstillingsperioden. Men som også Sand et al. (2010) påpeker, så kan ikke omstillingsprogrammet lykkes om kommunen alene blir sittende med ansvaret for gjennomføringen. Et premiss for et vellykket omstillingsarbeid er også at programmet og prosjektene er godt forankret i næringslivet. Alle rapportene/evalueringene gjennomgått av Drangsland & Jakobsen (2009) viser nettopp til viktigheten av det lokale næringslivets engasjement og deltakelse for å kunne skape et vellykket program. Og grunnlaget for en vellykket inkludering av næringslivet virker å ligge i strategi- og forankringsfasen: næringslivet må involveres tidlig og tiltakene/strategiene må oppleves som relevante for næringslivet selv.

Erfaringene fra Drangsland & Jakobsen (2009) viser videre at det er viktig å engasjere lokale ildsjeler og nøkkelaktører i arbeidet med omstilling og nyskaping. Slike ildsjeler kan for eksempel være gründere/entreprenører, bedriftsledere, organisasjonsmennesker og sentrale politikere, og de må gjerne ha flere roller samtidig. Analysen til Drangsland & Jakobsen (2009) tyder på at engasjement og deltakelse fra lokale nøkkelaktører «sørger for at prosessen får legitimitet og oppslutning også blant andre lokale aktører, gir lokal læring og kompetansebygging blant lokale ressurspersoner, bidrar til bedre samordning mellom omstillingsorganisasjonen og andre initiativ, og skaper grobunn for mer varige resultater.»

Drangsland & Jakobsen (2009) peker også på at arbeidet med forankring i stor grad må tilpasses lokale og regionale forhold i det enkelte omstillingsområdet. Samtidig vil utgangspunktet for forankring og deltakelse ofte variere i forhold til hvorvidt programmene er krisebasert eller mer beredskapsbasert. Program som springer ut fra en (opplevd) krise vil etter deres syn ofte ha en mer naturlig legitimitet i lokalmiljøet.

3.4 Innretning

Omstillingsprogrammets «innretning» viser til de tiltakene og aktivitetene som gjennomføres i programmet for å nå programmets formulerte målsettinger. I følge Oxford Resarch (2018) kan man trekke et skille mellom bedriftsrettede og tilretteleggende programmer. Med tilretteleggende programmer menes blant annet stedsutvikling, bolysttiltak, arbeid med attraksjon og omdømme, der effekter først kan forventes å inntreffe etter en viss tid og ha betydning på «samfunnsnivå». Bedriftsrettede tiltak gjennomføres internt i eller mellom bedrifter, og effekten inntreffer i hovedsak i de bedriftene som gjennomfører programmene.

Lindeløv & Karlsen (1998) viser på sin side til den smale og breie næringsomstilling, som dreier seg om ulike forståelser av næringsutvikling. Den tradisjonelle forståelsen er at næringsomstilling er noe som foregår innenfor næringslivet, mens en alternativ forståelse som ser næringslivet som en del av en helhet, det omliggende samfunn, åpner for regionale program som retter seg mot næringslivets rammebetingelser. Dette kan være infrastruktur som grunnlagsinvesteringer og samferdsel og myk infrastruktur som utdanning, praksisbasert opplæring og FoU. Det smale, tradisjonelle forståelsen åpner heller for bedriftsrettede program. I perioden 1983-95 gikk 62 prosent av omstillingsmidlene til å støtte enkeltbedrifter, men i løpet av denne perioden var det en klar tendens til at andelen av andre prosjekter økte. Vurderingen til Lindeløv & Karlsen (1998) var at bedriftsrettede prosjekter trolig vil gi større resultater på kort sikt, mens regionale prosjekter vil kunne gi bedre resultater på lengre sikt.

Omstillingsprogrammene åpner for en kombinasjon av bedriftsrettede og tilretteleggende tiltak. De bedriftsrettede tiltakene involverer i hovedsak næringslivet direkte, gjennom prosjekter og tilskudd, eller ved at programmet setter i gang tiltak hvor næringslivet involveres, for eksempel gjennom etablering av nettverk og samarbeidsarenaer. Omstillingsprogrammene gjennomfører også ulike typer tilretteleggende tiltak som ikke har som direkte hensikt å føre til etablering av arbeidsplasser i bestemte bedrifter, men med hensikt å tilrettelegge for en mer attraktiv kommune å bo og drive næringsvirksomhet i (Oxford Resarch 2018).

Innovasjon Norge har utviklet en omfattende «verktøykasse» som omstillingsprogrammer kan benytte seg av. Verktøyene kan ifølge Oxford Resarch (2018) klassifiseres som følger:

- Program- og prosjektledelse: Dette er verktøy som benyttes for å styre programmet som helhet og enkeltprosjekter i programmets portefølje. De omfatter kompetansetilførsel (INTRO-kurs for strategi- og forankringsfasen og for gjennomføringsfasen), strategiarbeid (styreseminar), veiledere for utforming av styringsdokumenter (utviklingsanalyse, omstillingsplan og handlingsplan) og prosjektgjennomføring (PLP-kurs og prosjektlederrapporten).
- Næringsutvikling: Dette er konsepter som omstillingsprogrammer kan benytte i omstillingsarbeidet, enten for å tilrettelegge for næringsutvikling og attraktivitet (Næringsvennlig region og Omdømmebygging) eller i arbeid direkte med næringslivet (SMB-utvikling og Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen).
- Evaluering og videreføring: Dette er verktøy som bidrar til god gjennomføring og videreføring av omstillingsprogrammer. Programstatusvurderinger gjennomføres årlig for å identifisere forbedringsmuligheter i programmers organisering og innretting, mens sluttevalueringer skal gi en avsluttende vurdering av programmet og trekke frem læringspunkter for kommunens videre utviklingsarbeid og for andre omstillingsprogrammer.

I sin gjennomgang viser Oxford Resarch (2018) at det er visse fellestrekk som går igjen, i større eller mindre grad, i de aller fleste omstillingsprogrammer. Disse fellestrekkene innebærer blant annet proaktivt arbeid for å mobilisere næringslivet, kompetanseoverføring knyttet til bedriftsutvikling, opplæring i PLP-metodikk og tilbud om medfinansiering av utviklingsprosjekter.

Drangsland & Jakobsen (2009) kom frem til at det overordnet synes å være særlig kompetansehevende tiltak, samt SMB-utvikling og direkte bedriftsrettede prosjekter, som fremsto som de

mest vellykkede type tiltak i omstillingsarbeidet. Defineringen og operasjonaliseringen av «resultat» var imidlertid i denne sammenhengen som oftest knyttet til aktørenes egen tilfredshet og opplevde utbytte av tiltakene, slik det fremgikk av rapportene og evalueringene som ble omfattet av denne studien. De har altså ikke knyttet dette direkte opp imot hvordan utviklingen har vært underveis og i etterkant av omstillingsprogrammene.

3.5 Plan for videreføring

En av hovedkonklusjonene i studien som Sand et al. (2010) gjennomførte, var at videreføring av næringsarbeidet etter omstillingsperioden var viktig for langtidseffektene av omstillingsprogrammene. Her kunne de blant annet vise til at vekstpotensialet i næringslivet bygger seg opp gjennom omstillingsprogrammet. De kunne også vise til at når mange kommuner sliter med å finansiere et godt næringsapparat etter omstillingsperioder, vil man realisere mindre av det oppbygde potensialet.

Oxford Resarch (2018) viste i sin gjennomgang av 19 omstillingsprogram at alle hadde fått en videreføring i form av at kommunen hadde fortsatt å arbeide med næringsutvikling. Det var ingen som oppga at innsatsen mot næringslivet hadde blitt avviklet ved programavslutning. De fleste hadde tatt utviklingsarbeidet videre som del av kommunens ordinære virksomhet, mens enkelte hadde iverksatt konkrete programmer eller satsinger som en direkte oppfølging av omstillingsprogrammet. De fant imidlertid at kun et mindretall av programmene hadde valgt å benytte seg av konseptet «Videreføring av omstillingsarbeidet» som Innovasjon Norge har utviklet som en mulig struktur for prosessen.

Et flertall av kommunene rapporterte likevel at de arbeidet med næringsutvikling på «et høyere nivå» sammenlignet med da begynte med omstillingsarbeidet. Kommunene refererte blant annet til at det ble bevilget større beløp til næringsarbeid, at samlede personellressurser hadde økt, samt at kompetanse, interesse og bevissthet hadde økt hos kommuneorganisasjonen og nøkkelpersoner. 16 av kommunene kunne opplyse om at de arbeidet mobiliserende overfor næringslivet, mens hele 18 av kommunene har en søkbar tilskuddsordning for finansiering av utviklingsprosjekter.

Oxford spurte også om hvorvidt kompetanse og arbeidsform var videreført etter omstillingsprogrammets avslutning. Kompetansen fra omstillingsarbeidet vil etter deres vurdering i sterkest grad vil være knyttet til lederen av programmet, men kompetansen kan i tillegg være spredt og institusjonalisert i kommuneorganisasjonen ellers. I kun seks av kommunene kunne de opplyse om at programlederen fremdeles arbeider med næringsutvikling i kommunen, mens tretten kommuner hadde ivaretatt og videreført utviklingskompetansen i organisasjonen.

3.6 Vurdering av effekter og måloppnåelse

Ifølge Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler §18 vil måloppnåelsen for omstillingsprogrammene bli vurdert opp mot:

a) antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet

b) et styrket næringsgrunnlag, slik at kommunene og regionene fremstår mer robust og med en mer variert næringsstruktur
c) styrket utviklingsevne i området i løpet av omstillingsperioden

Oxford Resarch (2018) oppsummerer målsettingene for omstillingsprogrammene på denne måten:

- De skal bidra til etablering av nye arbeidsplasser eller eventuelt sikring av eksisterende arbeidsplasser
- De skal skape et mer robust næringsliv, i form av å være mindre ensidig og mindre sårbart for konjunkturer og negativ utvikling i enkeltnæringer
- De skal styrket utviklingskompetanse i kommunens administrasjon og næringslivet

Disse generelle målsettingene reflekteres ifølge Oxford Resarch (2018) gjerne i de enkelte programmenes målsettinger. Omstillingsprogrammene har ofte målsettinger for antall arbeidsplasser som skal etableres eller sikres. Enkelte programmer har i tillegg særlige sektorer som innsatsområder, som for eksempel etableringer innen maritime og marine næringer, og eventuelt målformuleringer angående kommunens attraktivitet og befolkningsutvikling.

Målene med omstillingsmidlene kan ifølge Sand et al. (2010) sammenfattes og forenkles i tre punkter:

a) å utvikle lønnsomme arbeidsplasser
b) å få en mer robust og variert næringsstruktur
c) å styrke næringsutviklingsevnen

Næringsutviklingsevnen, i betydning av evnen til å utvikle nye og eksisterende bedrifter, skal styrkes gjennom blant annet økt kompetanse og kapasitet innenfor støtteapparat for næringslivet, økt samhandling mellom private og offentlige aktører og økt samarbeid i næringslivet.

3.7 Vurdering av utviklingsevne

Drangsland & Jakobsen (2009) fant i sin studie at de viktigste resultatene fra omstillingsarbeidet kan sammenfattes gjennom tre indikatorer: i) samhandling/nettverk, ii) kompetanse og iii) holdningsendring. Disse tre momentene ble ansett som viktige for å styrke den lokale utviklings- og omstillingsevnen. Deres vurdering var at programmene i første rekke hadde bidratt til å bedre forutsetningene for næringsutvikling.

En overordnet konklusjon fra studien var at programmene i større grad hadde bidratt til å styrke forutsetningene for næringsutvikling, enn å bidra til store, konkrete bedriftsetableringer. Det var imidlertid ikke grunnlag på bakgrunn av de gjennomgåtte rapportene og evalueringene å kunne si noe mer presist om i hvor stor grad forutsetningene for næringsutviklingen var blitt styrket i de ulike kommunene/regionene.

Sand et al. (2010) finner imidlertid at måten opparbeidet kompetanse blir brukt videre i næringsutviklingsarbeidet var sentralt for effektene av omstillingsprogrammene. Et gjennomgående

budskap hos informantene hadde vært at programmene hadde bidratt til å bedre kultur og holdninger for nyskaping. Langsiktige effekter i forhold kultur og holdninger ble trukket frem som viktig i 7 av de 10 studerte casene, og det ble spesielt pekt på bedret entreprenørskapskultur og holdningsendringer knyttet til samarbeid. Programmene i mindre kommuner så videre ut til å gi størst effekt på holdninger, kultur og antall nyetableringer. Samtidig var det i de minste kommunene at det var størst vanskeligheter med å videreføre et godt næringsapparat når omstillingsmidlene var brukt opp.

Et annet sentralt funn var at omstillingsprogrammene hadde bidratt til å bedre den organisatoriske infrastrukturen. Næringsutviklingsarbeidet hadde fått et løft som fortsatte etter at programmene var avsluttet. Dette hadde fremgått i så godt som alle de 10 studerte casene, og ble vurdert som en viktig langsikt effekt av omstillingsprogrammene (Sand et al. 2010).

Oxford Resarch (2018) viser i sin gjennomgang til at «mobilisering, kompetansetilførsel og gjennomføring av utviklingsprosjekter bidrar direkte til styrking av næringslivets utviklingsevne, og tilrettelegger for at bedriftene fortsetter å prioritere innovasjon og utvikling også i fortsettelsen.»

3.8 Valg av indikatorer

Basert på gjennomgangen av kritiske faktorer for et vellykket omstillingsarbeid fra de tidligere studiene, har vi valgt ut 9 kjennetegn i som vi ønsker å kategorisere omstillingsprogrammene etter. Kjennetegnene er valgt ut på bakgrunn av de kriteriene som er fremhevet som viktige i de tidligere studiene, men også på bakgrunn av at dette er mål som vi kan finne informasjon om i sluttevalueringene av programmene:

1. **Størrelse**. Hvor mye midler har omstillingsprogrammene fått bevilget og hatt til disposisjon i sitt arbeid?
2. **Bakgrunn**. Er programmene kriseinitiert etter nedleggelse/nedskjæring av en hjørnesteinsbedrift eller beredskapsbaserte på bakgrunn av svak utvikling over tid og/eller svikt i sentrale næringer?
3. **Organisering**. Er programmene organisert som kommunalt prosjekt, kommunalt foretak eller AS/ekstern organisasjon?
4. **Mobilisering og forankring**. Hvor godt er programmene forankret? Vi skiller videre mellom
    a. Forankring i kommuneorganisasjonen
    b. Forankring i næringslivet
5. **Innretning**. Har tiltakene i programmene i hovedsak vært bedriftsrettet eller tilrettelegende?
6. **Målsettinger**. Hva slags hovedmålsettinger har programmene hatt? Vi skiller videre mellom:
    a. Målsettinger for næringsliv
    b. Målsettinger for samfunnsutvikling/attraktivitet
7. **Overordnet vurdering av programgjennomføring.** Er programmene vurdert å ha vært gjennomført på en god måte, eller har det vært mangler?

8. **Plan for videreføring.** Har kommunene en konkret plan for hvordan arbeidet skal videreføres i etterkant av omstillingsprogrammet?
9. **Vurdering av utviklingsevnen.** Er det vurdert som at omstillingsprogrammene har bidratt til å øke omstillingsevnen i kommunen? Vi skiller videre mellom:
    a. Vurdering av utviklingsevnen i kommuneorganisasjonen
    b. Vurdering av utviklingsevnen i næringslivet

4. Gjennomgang av sluttrapporter

Basert på gjennomgangen i forrige kapittel av kritiske faktorer har vi valgt ut 9 ulike kjennetegn, presentert i 3.8. Vi har deretter gått igjennom sluttevalueringsapportene i programmene hvor slike rapportert foreligger og forsøkt å kategorisere de i henhold til hvordan programmene er omtalt innenfor de ulike kjennetegnene. Blant enkelte i program beskrevet i kapittel 2.1, og som omfatter kommuner vi ønsker å studere videre i kapittel 5, har vi ikke sluttrapporter. Dette gjelder blant annet Bindal, FRONT (Osen, Roan, Flatanger, Namdalseid), Høyanger, Ibestad og Narvik.

De fleste evalueringsrapportene følger i hovedsak Innovasjon Norges mal for denne type evalueringer, og inneholder punkt som:

- Bakgrunn, mål, aktører og ressursbruk for programmet.
- Omstillingsprogrammets innretning, effekter, erfaringer, måloppnåelse og hvordan omstillingsprogrammet ser ut til å bli videreført.
- Sentrale resultater fra omstillingsprogrammet med fokus på læring og videre arbeid med omstilling i norske kommuner.

Denne strukturen gjør det mulig å hente ut nokså lik informasjon på tvers av programmene. Enkelte evalueringsrapporter avviker imidlertid fra denne malen, noe som gjør det vanskelig å finne gode beskrivelser for enkelte indikatorer.

4.1 Bakgrunn og størrelse

I tabell 12 har vi kategorisert programmene etter kjennetegn og størrelse.

Tabell 12: Bakgrunn og størrelse.

Omstillingsprogram	Bakgrunn	Størrelse (millioner)
Årdal kommune	Krise (Norsk Hydro)	70 fra staten + midler fra Hydro
Bø og Øksnes kommuner	Beredskap	36
Kvam kommune	Krise (Elkem Bjølvefossen)	7,3
Loppa kommune	Beredskap	?
Båtsfjord kommune	Beredskap (men har også hatt konkurser i hjørnesteinsbedrifter)	2,1 årlig
Lebesby kommune	Beredskap	18,51
Gamvik kommune	Beredskap	18,51
Sunndal kommune	Krise (nedleggelse av produksjonslinje, Hydro aluminium. Krise av mindre omfang- OP i begrenset skala)	Ca. 10 (kun midler fra fylket)
Meråker 2013	Krise (nedleggelse av smelteverk)	49,9
Vanylven 2013	Beredskap	25
Porsanger kommune	Beredskap? (Forsvaret trappet ned over tid)	20,6
Berlevåg kommune	Beredskap	20
Ytre Namdal	Beredskap	37

Karlsøy kommune	Kombinasjon (nedleggelse av sentrale bedrifter)	6,71 + supplering av kommunens næringsfond på 1,4
Hyllestad kommune	Beredskap	23 + kommunens næringsfond
Søndre Land kommune	Krise (Hov Møbelindustri)	11,25
Vestre Toten kommune	Krise	21,9
Karmøy kommune	Krise	11
Askvoll kommune	Beredskap	14,6 + kommunens næringsfond på 5,8
Rollag kommune	Beredskap/kombinasjon (svak utvikling og nedbemanning i hjørnesteinsbedrift)	27
Flakstad kommune	Beredskap	24
Lærdal kommune	Krise	27,4
Meløy 2019	Krise (REC Wafer Norway Glomfjord)	108
Gratangen kommune	Beredskap	15,9
Nordkapp kommune	Beredskap	19,25
Måsøy kommune	Beredskap	19,9
Ringeriksregionen	Krise (Norske Skog Follum)	15,4
Sauda kommune	Beredskap	10 fra Kdu +?
Elverumsregionen	Krise (nedleggelser)	12,6

15 av programmene er i kategorien beredskapsbaserte. Disse har pågått i kommuner som over tid har vist en svak utvikling i befolkning og sysselsetting. Flere av programmene er knyttet til nedgang i fiskerinæringen, og kan vise til en kombinasjon av nedgang i arbeidsplasser innen en sentral næring og folketallsnedgang.

11 av programmene er kriseinitierte. Disse kommunene har vært rammet av nedleggelser eller kraftige nedbemanninger i en sentral virksomhet. 3 kommuner har fått omstillingsmidler på bakgrunn av en kombinasjon av svak utvikling og nedleggelse av arbeidsplasser i en eller flere sentrale virksomheter.

I følge Drangsland & Jakobsen (2009) vil program som springer ut fra en (opplevd) krise ofte ha en mer naturlig legitimitet. Dette påpekes i evalueringsrapporten for Kvam, som videre beskriver følgende:

Det verkar ikkje som om utfordringane ved Elkem vart oppfatta som så omfattande eller trugande at den skapte ei generell "krisestemning" i Kvam. Dette kan blant anna komme av at dei to store hjørnesteinsverksemdene i kommunen, Elkem i Ålvik og Fjellstrand på Omastrand tradisjonelt er kjenneteikna ved sterke konjunktursvingingar. Befolkninga kan dermed ha blitt vane med å takle utfordringane som følgjer når det er økonomiske nedgangstider. Strategien til Ålvik vekst har heilt fram til 2010 vore konsentrert om Ålvik. "Det var ein politisk beslutning om at det var Ålvik som skulle reddast. IN var enig i dette. Det var ikkje politisk mulig å utvide til Kvam i starten."(informant). Dette vedtaket har truleg og verka til å tone ned krisestemninga i Kvam. Det blei oppfatta av befolkninga som eit lokalt Ålvik-. Derimot var denne "krisestemninga" tydeleg i Ålvik.

Størrelsen på programmene varierer fra 8 til 108 millioner. De klart største, Meløy og Årdal, var ekstraordinære statlige omstillingsprogram der søknaden ble behandlet i regjeringen og lagt fram for Stortinget for beslutning.

Meløy skiller seg ut ved å være det klart største programmet med 108 millioner. 50 millioner kroner kom fra Kommunal- og regionaldepartementet, 25 millioner kroner fra Nordland fylkeskommune og 25 millioner kroner fra Meløy kommune. I tillegg var det finansinntekter på 8 millioner. Meløy blir i sluttevalueringen omtalt som en «klassisk omstillingskommune i den forstand at omstillingsstatus ble gitt på grunnlag av en avviklet hjørnesteinsbedrift». Bakgrunnen for omstillingsprogrammet var nedleggelsen av REC Wafer Norway Glomfjord i 2012, som innebar et bortfall av 650 arbeidsplasser. Dette utgjorde omtrent 20 prosent av arbeidsplassene i kommunen på dette tidspunktet. Omstillingsprogrammet i Årdal er med sine 70 millioner også et stort program sammenlignet med flertallet av programmene.

I gjennomsnitt har omstillingsprogrammene en størrelse på 24,8 millioner, men de statlige programmene drar snittet opp. Ser man bort i fra de statlige programmene, er gjennomsnittet 19,0 millioner. Medianen, som beskriver et middels stort program, er 18,9 millioner. Videre i analysene i kapittel 5 vil vi benytte oss av en indikator som viser relativ størrelse, for eksempel i forhold til antall arbeidsplasser i kommunen.

Sunndal er blant de minste programmene. Hjørnesteinsbedriften Hydro Aluminium stengte ned en produksjonslinje i 2009, noe som innebar at nærmere 10 prosent av arbeidsplassene i kommunen forsvant. I følge evalueringsrapporten var krisen imidlertid ikke av et omfang som tilsa at det var grunnlag for et ordinært omstillingsprogram. Det var heller ikke en utbredt kriseforståelse i Sunndal. I samråd med fylkeskommunen ble det bestemt å etablere et fireårig omstillingsprogram i begrenset skala, med støtte fra fylkeskommunen.

Det aller minste programmet er Karlsøy kommune, med et program på totalt 8,1 millioner. Programmet fikk 6,71 millioner kroner i basisfinansiering, 75 prosent av midlene kom fra Troms fylkeskommune og 25 prosent fra Karlsøy kommune. I tillegg bidro fylkeskommunen med 1,4 millioner i supplerende finansiering av kommunens næringsfond. Karlsøy fikk ifølge sluttevalueringen omstillingsstatus «på bakgrunn av en kombinasjon av langsiktige strukturelle utfordringer i form av negative trender i befolknings- og arbeidsplassutviklingen, samt bortfall av arbeidsplasser i forbindelse med konkurser og nedleggelser i sentrale bedrifter i kommunen».

4.2 Organisering og forankring

I tabell 13 har vi kategorisert de programmene etter organisering og forankring.

Tabell 13: Organisering og forankring.

Omstillingsprogram	Organisering	Forankring kommune	Forankring næringsliv
Årdal kommune	Årdal Framtid AS, Årdal Utvikling,	God	God
Bø og Øksnes kommuner	AS eid av kommunene og næringsforeninger	Svak	Ikke konkretisert, men antatt svakt
Kvam kommune	Kommunalt foretak	Ikke konkretisert, men antatt svakt	
Loppa kommune	Kommunalt prosjekt	Ikke konkretisert, men antatt svakt	Ikke konkretisert, men antatt god
Båtsfjord kommune	Kommunalt prosjekt (?), prosjektledelse næringshage (AS)	Ikke konkretisert, men antatt god	Ikke konkretisert, men antatt god

Lebesby kommune	Kommunalt prosjekt	Ikke konkretisert, men antatt god	Ikke konkretisert, men antatt god
Gamvik kommune	Opprettet kommunalt foretak	God	God
Sunndal kommune	AS (?) eid av kommunen sammen med næringslivet. Operativt ansvar i næringsselskap (AS)	God	God
Meråker 2013	Kommunalt prosjekt (?), prosjektledelse kommunens næringsselskap (AS)	Middels (god blant politikere, få involverte i administrasjon)	Middels (svak i begynnelsen, styrket etter hvert)
Vanylven 2013	Kommunalt foretak, slått sammen med næringsforening i 2019. Nytt selskap eid 40 % av kommunen	Middels	Middels (svak i begynnelsen, bedret seg med ny organisering fra 2009)
Porsanger kommune	Kommunalt foretak	?	Ikke konkretisert, men antatt middels
Berlevåg kommune	Kommunalt prosjekt	Svakt	Middels (svakt i begynnelsen, men bedret seg)
Ytre Namdal (Leka, Nærøy og Vikna)	Interkommunalt selskap	Svakt	Godt
Karlsøy kommune	Kommunalt prosjekt (?)	middels (aktivt kommunestyre, men uenigheter. Mindre forankret i administrasjon)	Svakt
Hyllestad kommune	Kommunalt prosjekt	Middels (svakt i adm. i starten)	Middels (ble bedre i andre havldel)
Søndre Land kommune	Kommunalt prosjekt	Godt	Svakt
Vestre Toten kommune	Kommunalt prosjekt	Godt	godt
Karmøy kommune	AS	Svakt	god, men få involverte
Askvoll kommune	Kommunalt prosjekt (?)	Svakt	Middels (Programmets forankring var god i enkelte deler av næringslivet, mens den var svak i andre deler)
Rollag kommune	kommunalt prosjekt (?)	Godt	God
Flakstad kommune	AS med flere eiere	Middels (svak i begynnelsen, bedret seg)	God (men tok noe tid før ble etablert)
Lærdal kommune	Lærdal Utvikling	Svakt	God
Meløy 2019	I starten AS eid av kommunen og næringsaktører 50/50, men etter hvert bra et KF etablert	Middels/svak? (formelt sett god)	God
Gratangen kommune	Kommunalt prosjekt	Ikke konkretisert, men antatt god	God
Nordkapp kommune	Kommunalt foretak	Godt/middels (godt politisk, svakt for administrasjon)	God
Måsøy kommune	Kommunalt foretak	Svakt	God
Ringeriksregionen		Med i oppstart og avvikling, men tilbaketrukket imens	God
Sauda kommune		God	God
Elverumsregionen	Elverumregionens næringsutvikling	Representert i styret	God

Den vanligste organisasjonsformen for et omstillingsprogram er et kommunalt prosjekt internt i kommuneorganisasjonen. 12 av programmene er organisert på denne måten. Kommunalt foretak er også nokså vanlig, 6 program er organisert på denne måten. De resterende programmene er organisert som AS og/eller i næringsselskap. Samlet sett utgjør dette 7 program. Det har altså vært en endring fra studien til Drangsland & Jakobsen (2009) ble gjennomført, da flertallet av program var organisert som aksjeselskap. Tidligere var det et krav om at omstillingsorganisasjonens ledelse skulle plasseres utenfor kommuneorganisasjonen, for å komme nærmere det lokale næringslivet og få en større legitimitet. Kravet ble etter hvert tatt bort, med begrunnelse i at erfaring og kompetanse lettere kan beholdes og innarbeides i kommunens næringsarbeid ved å legge det i kommuneorganisasjonen.

Studien til Sand et al. (2010) viser at organisasjonsform er har mindre betydning for langtidseffektene, men at en god forankring er av desto større betydning. I vår gjennomgang av sluttrapporter finner vi at det er omtrent like mange program som betegnes som godt og svakt forankret i kommuneorganisasjonen. Enkelte oppgir imidlertid at programmet er godt forankret politisk, men ikke administrativt. Andre oppgir det motsatte. Langt flere oppgir at programmet har vært godt forankret i næringslivet. 19 av evalueringsrapportene hevder at omstillingsprogrammene har vært godt forankret i næringslivet. Kun to program peker på svak forankring: Karlsøy og Søndre Land.

I evalueringsrapporten for omstillingsprogrammet for Karlsøy hevdes det at: *Næringslivet i kommunen har vært lite engasjert og involvert i programmet, og det var ikke fokus på å forankre programmet i kommunens næringsliv. Næringslivet har hatt inngripen med programmet gjennom representasjon i styret, og gjennom de bedriftsrettede prosjektene innen reiseliv og Næringslivets hus, samt det særskilte næringsfondet og enkelte andre mindre prosjekter.*

I Søndre Land hevdes det at forankring i næringslivet var begrenset *fordi antall bedrifter som gjennomførte substansielle utviklingstiltak som følge av støtte fra omstillingsprogrammet, gjennom tilskuddsordninger eller kompetanseprogrammer, var lavt, både i antall og som andel av det totale antall bedrifter i kommunen. I tillegg hadde flere av de større, sentrale bedriftene i kommunen ikke inngripen med programmet.*

Det fremgår av evalueringsrapportene at det er svært ulikt hvordan kommunen og næringslivet er rustet for slike prosjekt, og at dette kan ha betydning for hvordan man nyttiggjør seg av de ressursene som gjøres tilgjengelig. I evalueringsrapporten fra Vanylven er det beskrevet følgende:

Usikker og mangelfull måloppnåelse skyldes etter evaluators mening delvis måten man valgte å innrette seg på i programmet. Samtidig må ikke omstillingsprogrammets krevende oppgave undervurderes. Næringsgrunnlaget i kommunen i form av virksomheter med vilje til og potensial for vekst er svakt. Programmets forankring i næringslivet var svak fordi næringslivsaktørene i betydelig utstrekning ikke hadde evne og vilje til å nyttiggjøre seg verktøyet.

4.1 Innretning

I tabell 11 har vi forsøkt å kategorisere programmene etter innretning.

Tabell 14: Innretning

Omstillingsprogram	Innretning	Merknad
Årdal kommune	Bedriftsrettet	Stor vekt på akkvisisjon
Bø og Øksnes kommuner	Ingen tydelig innretning	Har gitt støtte til et stort antall prosjekt
Kvam kommune	Begge, men mye bedriftsrettet (?)	
Loppa kommune	Begge, men mye bedriftsrettet (?)	
Båtsfjord kommune		
Lebesby kommune		
Gamvik kommune		Tilskudd til prosjekt samt noe tilretteleggende
Sunndal kommune	Hovedsakelig bedriftsrettet	
Meråker 2013	Bedriftsrettet	
Vanylven 2013	Tilretteleggende	
Porsanger kommune	Tilretteleggende i hovedsak (?)	
Berlevåg kommune	Tilretteleggende i hovedsak (?)	
Ytre Namdal (Leka, Nærøy og Vikna)	begge (bedriftsrettet i starten, tilretteleggende etter hvert)	
Karlsøy kommune	Hovedsakelig tilretteleggende	
Hyllestad kommune	Hovedsakelig tilretteleggende	
Søndre Land kommune	Begge	
Vestre Toten kommune	Begge, men med en klar overvekt bedriftsrettet	
Karmøy kommune	Bedriftsrettet	
Askvoll kommune	Både bedriftsrettet og tilretteleggende	
Rollag kommune	Begge, men hovedvekt bedriftsrettet (?)	tre hovedelementer: (i) søkbar tilskuddordning til bedrifter (til forstudie og forprosjekt), (ii) tilretteleggende prosjekter og (iii) bedriftsutvikler.
Flakstad kommune	Både bedriftsrettet og tilretteleggende	
Lærdal kommune	Begge	
Meløy 2019	Begge, overvekt bedriftsrettet	
Gratangen kommune		
Nordkapp kommune	Bedriftsrettet i hovedsak	
Måsøy kommune	Begge, usikkert hovedretning	
Ringeriksregionen		Kompetanseheving i næringslivet
Sauda kommune	Tilretteleggende	
Elverumsregionen	Bedriftsrettet	Bedriftstilskudd, SMB utvikling
Tinn kommune		

Det har vist seg vanskelig å kategorisere programmene etter type tiltak, ettersom de fleste program kan vise til et stort antall ulike tiltak. De fleste har hatt ulike ordninger for tilskudd til ulike typer prosjekt, hovedsakelig forprosjekt og prosjekt i tidlig fase, ulike typer kompetansehevende tiltak samt etablering av møteplasser og nettverksarbeid. Et mindretall har drevet med direkte veiledning av bedrifter.

Vi har valgt å skille mellom programmenes innretning i form av at de har vært bedriftsrettede eller tilretteleggende. Et stort flertall har hatt i hovedsak hatt bedriftsrettede tiltak. Kun fem program er betegnet som å i hovedsak ha gjennomført tilretteleggende tiltak. Dette er Lærdal, Meløy, Gratangen, Nordkapp og Måsøy.

4.2 Målsettinger

Som presentert innledningsvis, har selve ordningen for regional omstilling tre hovedmålsettinger som handler om 1) etablering eller sikring av arbeidsplasser 2) stryket næringsgrunnlag og 3) styrket utviklingsevne. Kommunene står likevel nokså fritt i deres valg av mål og innretting i de enkelte programmene. Ut fra vår gjennomgang av omstillingsprogram finner vi at det er to typer hovedmålsettinger som går igjen for de enkelte omstillingsprogrammene. Den ene målsettingen er å skape nye, eventuelt sikre, arbeidsplasser i næringslivet. I mange tilfeller er dette målet kvantifisert i antall nye eller sikrede arbeidsplasser som omstillingsprogrammet skal bidra til. Den andre målsetningen er å skape vekst i, alternativt stabilisere, folketallet. Dette er et type mål som i utgangpunktet ikke er omfattet av ordningen, men som vi altså finner er nokså vanlig i de enkelte programmene.

4.2.1 Målsetting næringsliv

I de fleste tilfellene har omstillingsprogrammene kvantifisert et mål for antall nye eller sikrede arbeidsplasser som de skal bidra til i omstillingsperioden. I en del program som er evaluert, er det også angitt hvor mange arbeidsplasser omstillingsprogrammene faktisk har bidratt til. Disse tallene har vi satt i sammenheng med faktisk antall arbeidsplasser i de ulike områdene, som vist i tabellen under:

Tabell 15: Omstillingsprogrammenes mål for arbeidsplasser og oppgitt resultat, i absolutte tall, i prosent av antall arbeidsplasser i næringslivet ved oppstart, antall arbeidsplasser i første og siste år i programperioden, samt faktisk vekst i antall arbeidsplasser i programperioden.

Omstillingsprogram	Periode	Mål	Resultat	Mål %	Resul-tat %	Arbeids-plasser første år	Arbeids-plasser siste år	Faktisk vekst i perio-den
Bø og Øksnes kommu-	2007-2012	125		6,2 %		2028	1983	-2,2 %
Lebesby kommune	2007-2012	140		40,7		344	341	-0,9 %
Vanylven 2013	2007-2013	150		13,9		1080	888	-17,8 %
Berlevåg kommune	2009 -2014					271	283	4,4 %
Ytre Namdal	2010-2016	250		7,4 %		3401	3357	-1,3 %
Askvoll kommune	2011-2016	30	50,8	4,0 %	6,7 %	759	727	-4,2 %
Flakstad kommune	2012-2017	50	52,5	11,7	12,3 %	426	407	-4,5 %
Nordkapp kommune	2013-2018	103	117	10,9	12,4 %	945	974	3,1 %
Hyllestad kommune	2010-2015	40	27	8,4 %	5,6 %	478	498	4,2 %
Båtsfjord kommune	2007-2012	25		3,7 %		679	761	12,1 %
Porsanger kommune	2009-2014	15		1,3 %		1122	1130	0,7 %
Karlsøy kommune	2010-2015	50		8,4 %		594	542	-8,8 %
Meråker 2013	2007-2013	200	151	31,9	24,1 %	626	540	-13,7 %
Søndre Land kommune	2010-2016	60	12	6,7 %		900	904	0,4 %
Karmøy kommune	2011-2014					10945	11386	4,0 %
Meløy 2019	2012-2018	400	310,6	22,2	17,2 %	1804	1647	-8,7 %
Kvam kommune	2007-2011	200		6,9 %		2894	2615	-9,6 %
Vestre Toten kommune	2010-2017	300	178	6,8 %	4,0 %	4414	4938	11,9 %
Sunndal kommune	2010-2013	150	54	5,8 %	2,1 %	2608	2649	1,6 %
Loppa kommune	2007-2012	40		18,4		217	193	-11,1 %
Rollag kommune	2011-2020	70		17,9		391	375	-4,1 %
Gratangen kommune	2013-2019	80		34,6		231	274	18,6 %
Måsøy kommune	2013-2018	60	44	19,5	14,3 %	308	317	2,9 %
Årdal kommune	2004-2008	134	286	6,2 %	13,2 %	2161	2250	4,1 %

Gamvik kommune	2007-2012	13	18	5,0 %	7,4 %	230	266	15,7 %
Lærdal kommune	2012-2019	50	15	9,4 %	2,8 %	531	571	7,5 %
Ringeriksregionen	2013-2019	250	73	2,1 %	0,6 %	12123	12274	1,2 %
Sauda kommune	2013-2019					1292	1204	-6,8 %
Elverumsregionen	2014-2018	150	110	2,0 %	1,5 %	7489	7185	-4,1 %
Tinn kommune	2016-2020	100		5,7 %		1758	1729	-1,6 %
Gjennomsnitt		120	100	11,8	8,9 %			-0,2 %

Måltallene for antall arbeidsplasser varierer fra 13 i Gamvik til 400 i Meløy. I gjennomsnitt har omstillingsprogrammene et mål om 120 nye/sikrede arbeidsplasser. Gjør vi dette måltallet om til prosent av antall arbeidsplasser i næringslivet, tilsvarer det en vekst fra 2,0 prosent i Elverumregionen til over 40 prosent vekst i Lebesby kommune. De ulike omstillingsområdene spenner fra 230 ansatte i næringslivet i Gamvik (første år) og 12 123 arbeidsplasser i Ringeriksregionen. De minste områdene har gjennomgående høyere måltall når vi regner om til prosentvis vekst enn de største områdene. I gjennomsnitt har omstillingsprogrammene målsetting om å skape/sikre et antall arbeidsplasser som tilsvarer 11,8 prosent av antall arbeidsplasser i næringslivet ved oppstart.

I 14 av disse programmene har det blitt tallfestet resultat i sluttevalueringene. Alle disse evalueringsrapportene angir en positiv effekt av omstillingsprogrammet. Effekten varierer fra 0,6 prosent i Ringeriksregionen (73 arbeidsplasser) til 17,2 prosent ekstra vekst i Meløy (301,6 arbeidsplasser). I gjennomsnitt har omstillingsprogrammene angivelig bidratt til 8,9 prosent vekst i antall arbeidsplasser ifølge sluttrapportene. Sammenliknet med målsettingen på 11,8 prosent, er resultatene noe lavere, men en må kunne si at sluttevalueringene gir et bilde av at omstillingsprogrammene har hatt en betydelig effekt på arbeidsplassutviklingen i de områdene som har hatt omstillingsprogram.

Tre av omstillingsprogrammene har ikke tallfestet målsetting. Vi tror ikke det nødvendigvis betyr at programmene er mindre ambisiøse.

I enkelte av sluttrapportene er det tallfestet effekter, for eksempel hvor mange nye eller sikrede arbeidsplasser som er kommet som følge av omstillingsprogrammet. Disse tallene bygger delvis på tall som omstillingsprogrammene har rapportert om, og delvis basert på evaluators egne undersøkelser og vurderinger. Noen ganger er disse tallene presentert og vurdert opp mot hverandre. For 15 av omstillingsprogrammene er ikke effekten av tiltakene tallfestet i sluttrapporten. En kan spørre seg om det er tilfeldig hvilke omstillingsprogram hvor effekten er tallfestet i sluttevalueringen. Hvis det er tilfeldig, kan vi regne med at de som har effekttall er representative for omstillingsprogrammene. Det kan også være mulig at de «beste» omstillingsprogrammene er mer tilbøyelige til å få tallfeste effekten. I så fall vil den oppnådde effekten være svakere for de omstillingsprogrammene som mangler tallfesting i sluttevalueringen.

I alle tilfeller er en oppgitt effekt på 8,9 prosent vekst i antall arbeidsplasser en størrelse som vil kunne spores i den statistiske analysen vi skal gjennomføre i fase to, spesielt fordi vi har omtrent 40 kommuner i utvalget. For en enkelt kommune, særlig de små, vil antall arbeidsplasser kunne variere mye ut fra tilfeldige årsaker, men i en gruppe på 40 kommuner vil det de tilfeldige forhold utliknes i stor grad. Mange av evalueringsrapportene peker også på at effektene av tiltakene av omstillingsprogrammet er forventet å komme på et senere tidspunkt, altså etter omstillingsperioden er ferdig.

I den siste kolonnen i tabell 15 har vi vist faktisk vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet i perioden som omstillingsprogrammet har vart. Omtrent halvparten av disse omstillingsområdene har hatt faktisk vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet i løpet av sin programperiode, mens den andre halvparten har hatt nedgang. En kunne kanskje forventet at mer enn halvparten av disse områdene har hatt vekst, siden omstillingsprogrammet har bidratt til en ekstra vekst på 8,9 prosent ifølge evalueringsrapportene. Her må vi imidlertid ta høyde for både bransjestrukturen i de ulike områdene og konjunkturutviklingen i næringslivet i programperioden. Det planlegges gjort i neste fase i den statistiske analysen.

4.2.2 Målsetting folketall

15 av omstillingsprogrammene har målsettinger om å påvirke befolkningsutviklingen. Disse målsettingene har vært formulert forskjellig, enten ved å tallfeste ønsket befolkningstall i fremtiden (for eksempel Årdal og Meløy), kvantifisert antall nye innbyggere (for eksempel Gratangen og Lærdal), eller med mer vage målsettinger om generell vekst i innbyggertall, økt innflytting eller økt bostedsattraktivitet.

I en del av omstillingsprogrammene er det imidlertid uklart om målet om bedre befolkningsutvikling er noe som skal påvirkes direkte gjennom tiltak i regi av omstillingsprogrammet, eller om den bedrede befolkningsutviklingen er tenkt å være et resultat av at en lykkes med å skape vekst i antall arbeidsplasser. Der aktiviteten og tiltakene i omstillingsprogrammet i hovedsak er rettet mot næringsutvikling, er det nærliggende å konkludere med at målet om bedre befolkningsutvikling er tenkt realisert gjennom arbeidsplassvekst. I de programmene hvor det har vært gjennomført tiltak som er direkte rettet mot innflytting eller bostedsattraktivitet virker det som at omstillingsprogrammet har tenkt å påvirke stedets nettoflytting med andre tiltak enn arbeidsplassvekst. Eksempler på slike tiltak i omstillingsprogrammene er:

Søndre Land har brukt omstillingsprogrammet til en tilskuddsordning for identitet og attraktivitet, prosjektet «liv i alle husa», og utvikling av et nytt boligfelt.

Lærdal har hatt et satstingsområde under paraplyen «attraktive Lærdal» som blant annet omfattet prosjektet «levende lokaler».

Det er relativt få eksempler på aktiviteter i omstillingsprogrammet som direkte forsøker å påvirke «bolyst»- eller «bostedsattraktivitet» uten å gå veien om arbeidsplassskaping, selv om mange av omstillingsprogrammene har målsettinger som går på bolyst, befolkningsvekst og innflytting.

Vårt inntrykk er at omstillingsprogrammene ikke er oppmuntret til å sette i gang bolyst- eller bostedsattraktivitetstiltak, men at omstillingsprogrammet er forutsatt brukt til næringsutvikling eller arbeidsplass-skapende tiltak. I evalueringsrapporten til Lærdal (Oxford 2019) står det:

«Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastslår at virkemiddelet «regional omstilling» skal styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser, og at det viktigste kriteriet for måloppnåelse er antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet.»

Når det gjelder måltall kan vi hente ut følgende sitat fra den samme sluttevalueringen:

«Oxford Research anser derfor målsettinger for demografisk utvikling som lite hensiktsmessig å benytte. Befolkningsutviklingen er naturligvis av stor betydning for en kommune, men ettersom denne påvirkes av en rekke forhold utenfor omstillingsprogrammets kontroll, er den ikke hensiktsmessig å benytte som måleparameter for et omstillingsprogram. Arbeidsplasser derimot er en helt sentral måleparameter, men det er nødvendig å benytte nettotall for å fastslå hvilke og hvor mange arbeidsplasser som kan tilskrives omstillingsinnsatsen. Oxford Research anbefaler at omstillingsprogrammer løpende monitorerer resultatoppnåelsen når det gjelder arbeidsplasser, ettersom dette er viktig styringsinformasjon for programmet.»

Dette kan tolkes som om utviklingen i antall arbeidsplasser en noe som man anser å være innenfor utviklingsprogrammets kontroll, mens befolkningsutviklingen er utenfor. Betyr det følgelig at en mener at det er mulig å påvirke antall arbeidsplasser i næringslivet i et område, men ikke befolkningsutviklingen? Videre kommer det fram av sitatet at det er mulig å måle nettotall, det vil si hvilke og hvor mange arbeidsplasser som kan tilskrives omstillingsinnsatsen.

4.3 Overordnet vurdering av programgjennomføring

Flere av evalueringsrapportene har formuleringer om hvorvidt programmet kan betegnes om vellykket eller ikke. Dette har vi så brukt til å kategorisere programmene ut fra en overordet vurdering av prosjektgjennomføringen.

Tabell 16: Vurdering av programgjennomføring. Programmene som er kategorisert som vellykkede er markert med stjerne.

Omstillingsprogram	**Overordnet vurdering**
Årdal kommune *	Svært vellykket
Bø og Øksnes kommuner	Organisasjon har funger tilfredsstillende, men valg av innretning feil
Kvam kommune	Ingen konkret vurdering, men peker på store mangler
Loppa kommune	Ukjent
Båtsfjord kommune *	Vellykket
Lebesby kommune	Ingen konkret vurdering, oppfattes som en «aktiv organisasjon» med «god rapportering»
Gamvik kommune *	Svært vellykket
Sunndal kommune *	«Vel gjennomført»
Meråker 2013	Trøblete start, men vellykket
Vanylven 2013	Mindre vellykket
Porsanger kommune *	Vellykket
Berlevåg kommune	Mangler
Ytre Namdal	Varierende gjennom perioden
Karlsøy kommune	Mindre vellykket
Hyllestad kommune	Ingen konkret vurdering, men peker på mangler
Søndre Land kommune	Organisering hovedsakelig god, men personellutskiftinger svekket kontinuitet
Vestre Toten kommune *	Vellykket
Karmøy kommune *	God
Askvoll kommune *	Vel gjennomført
Rollag kommune *	Vellykket

Flakstad kommune	Ingen konkret vurdering, men peker på mangler ved organisering og gjennomføring
Lærdal kommune	God gjennomføring, men lav effekt
Meløy *	Vellykket
Gratangen kommune	I hovedsak god, men med mangler
Nordkapp kommune	ingen konkret vurdering, men peker på mangler
Måsøy kommune *	Vellykket
Ringeriksregionen *	Vellykket, god effekt
Sauda kommune	God, men er egenevaluering, ikke ekstern
Elverumsregionen *	Vellykket, svært god effekt

Et stort flertall, rundt 15 av programmene, blir vurdert som godt eller svært godt gjennomført. I tillegg får rundt fire program en god vurdering, men med tydelige forbehold, som eksempelvis i Søndre Land:

Oxford Research mener organiseringen av omstillingsprogrammet i hovedsak var god. Personellutskiftninger i posisjonen som programleder har i noen grad svekket kontinuiteten i gjennomføringen, og styringsgruppen kunne gjerne hatt en mer fremoverlent, strategisk rolle, og på den måten bidratt til å sikre retning og fremdrift i omstillingsprogrammet.

Få program blir hevdet å være dårlig gjennomført. Unntakene er Karlsøy og Vanylven. For Vanylvens del er det beskrevet følgende:

Oxford Research vurderer omstillingsprogrammet i Vanylven som mindre vellykket. Sysselsettingen i kommunen har sunket med over 10 % i perioden 2007-12. I hvilken grad programmet har bidratt til å begrense denne nedgangen er uvisst, både fordi effekten av et virkemiddel for næringsutvikling i seg selv er vanskelig å påvise og fordi det i programmet ikke er foretatt en systematisk registrering av resultater. Basert på de data som er innhentet er det grunn til å anta at effekten av programmet har vært liten. Både i 2009 og i 2012 valgte man å gå bort fra den strategien som frem til da var benyttet basert på en vurdering om at lite var oppnådd.

Det kan stilles spørsmål ved om det er effektiv virkemiddelbruk når et så stort beløp som 25 millioner kroner tildeles og anvendes i en kommune med såpass dårlige forutsetningene som det Vanylven hadde. Forutsetningene var dårlige både når det gjelder potensial for å utvikle det eksisterende næringslivet og den kompetansen som fantes for å gjennomføre komplekse omstillingsprosesser. Kommuner av samme størrelse og med lignende forutsetninger har gjennomført omstillingsprogrammer med langt mindre midler og bedre resultat.

Dette er en uvanlig direkte beskrivelse av et lite vellykket program. Men flere av evalueringsrapportene unngår å direkte formulere at programmet har vært gjennomført på en svak måte, men peker samtidig på betydelige mangler ved gjennomføring og organisering.

4.4 Plan for videreføring

Som presentert i kapitel 3.5 var en hovedkonklusjonene i studien som Sand et al. (2010) at videreføring av næringsarbeidet etter omstillingsperioden var viktig for langtidseffektene av omstillingsprogrammene. Vi har gått igjennom sluttrapportene for å se om det forelå en konkret plan for hvordan arbeidet skulle videreføres i etterkant av omstillingsprogrammet.

Tabell 17: Plan for videreføring.

Omstillingsprogram	Plan for videreføring
Årdal kommune	Åfås avviklet, Årdal utvikling slanket
Bø og Øksnes kommuner	Nei
Kvam kommune	Nei
Loppa kommune	Uavklart
Båtsfjord kommune	Ja, bla gjennom nytt næringsfond
Lebesby kommune	Ja
Gamvik kommune	Ja
Sunndal kommune	Ja
Meråker 2013	Uavklart
Vanylven 2013	Delvis
Porsanger kommune	Ja, videreført som KF
Berlevåg kommune	Ja
Ytre Namdal	Ja, videreføres i næringsutviklingsselskap
Karlsøy kommune	Nei
Hyllestad kommune	usikkert (overføres regionalt næringsselskap)
Søndre Land kommune	
Vestre Toten kommune	Ja
Karmøy kommune	Ikke konkludert
Askvoll kommune	Delvis (men i regionalt utviklingsselskap, som ikke har med omstillingsprogrammet å gjøre)
Rollag kommune	uavklart hvordan, men intensjon, midler satt av
Flakstad kommune	Usikkert
Lærdal kommune	
Meløy 2019	Ja, KF videreføres
Gratangen kommune	Usikkert
Nordkapp kommune	
Måsøy kommune	Vedtatt, men ikke i gang
Ringeriksregionen	Uklar
Sauda kommune	Ja
Elverumsregionen	Uklar

Rundt 10-12 av programmene kan vise til en konkret plan for videreføring av programmene, men flere kan vise til intensjoner om det. I to av kommunene er det klart at omstillingsprogrammet ikke videreføres, mens i en rekke kommuner er spørsmålet uavklart. I Bø og Øksnes henger beslutningen om at programmet ikke videreføres sammen med at det er to kommuner med ulike utfordringer som ikke finner det hensiktsmessig å fortsette å samarbeide om næringsutviklingen. Evalueringsrapporten beskriver følgende:

Det ligger en konkret forventning i omstillingsprogrammet om bevaring og videreføring av oppnådd utviklingskompetanse, gjennom videreføring av omstillingsselskapet i en permanent struktur. Dette har man ikke lyktes med i Bøks, og næringsutviklingsarbeidet i kommunene returnerer dermed til situasjonen før omstillingsprogrammet. Evaluator vurderer på generell basis dette som en svakhet ved et omstillingsprogramprosjekt, samtidig som de opplevde utfordringene knyttet til forskjellene i næringsstruktur kan tilsi at den riktige løsningen ikke er videreføring av samarbeidet.

Sand et al. (2010) finner i sin studie at de minste kommunene hadde størst vanskeligheter med å videreføre et godt næringsapparat når omstillingsmidlene var brukt opp. I evalueringsrapporten fra Porsanger blir utfordringene med videreføring omtalt:

Det er en klassisk utfordring for omstillingsprogrammer at det er vanskelig å lykkes med videreføring av arbeidet. Det overordnede inntrykket er at omstillingsarbeidet ofte tar slutt så å si samtidig med at overgangsmidlene tar slutt. Dette henger sammen med stram kommuneøkonomi og få kommuner har mulighet, eller ønsker å prioritere, finansiering av videre drift. Enkelte kommuner klarer å beholde nye av den oppbygde kompetansen internt i kommunen (eks. ved å ha en næringssjef), men ofte forsvinner også denne kompetansen når omstillingsorganisasjonen legges ned.

Riktig nok ble det i Porsanger vedtatt å videreføre omstillingsorganisasjonen som et utviklingsselskap i et kommunalt foretak.

4.5 Vurdering utviklingsevne

Tabell 18: Vurdering utviklingsevne.

Omstillingsprogram	**utviklingsevne kommune**	**utviklingsevne næringsliv**
Årdal kommune	Uklar	
Bø og Øksnes kommuner	ikke styrket	noe bedret
Kvam kommune	noe bedret?	noe bedret
Loppa kommune		
Båtsfjord kommune	? (Står ikke konkret)	styrket
Lebesby kommune	bedret	bedret
Gamvik kommune	Styrket	Bedret
Sunndal kommune	bedret	
Meråker 2013	bedret	
Vanylven 2013	stryket	
Porsanger kommune	ikke omtalt, men sannsynlig	viser til positiv utvikling
Berlevåg kommune		
Ytre Namdal (Leka, Nærøy og Vikna)		
Karlsøy kommune		
Hyllestad kommune	styrket	styrket
Søndre Land kommune	lite styrket	betydelig styrket
Vestre Toten kommune	bedret	
Karmøy kommune	lite styrket	har hatt liten betydning
Askvoll kommune	noe styrket	styrket
Rollag kommune	styrket	
Flakstad kommune	styrket	styrket
Lærdal kommune	Ikke styrket	bedret og oppgradert
Meløy 2019	bedret	bedret
Gratangen kommune	ikke styrket	styrket

Nordkapp kommune	til dels styrket	stryket
Måsøy kommune	noe bedret (?)	bedret
Sauda kommune	bedret	Bedret
Ringeriksregionen (Ringerike, Hole og Jevnaker)	Uklar	bedret og oppgradert, pga økt kompetanse
Elverumsregionen (Elverum, Åmot og Våler)	Uklar	

I de fleste evalueringsrapportene står det en vurdering eller beskrivelse av hvordan omstillingsprogrammet har bidratt til kommunenes utviklingsevne. Vi har brukt dette i kategoriseringen, og skiller mellom utviklingsevnen i kommuneorganisasjonen og næringslivet.

I et flertall av programmene er det vurdert som at omstillingsprogrammet har bidratt til en styrking av kommunens utviklingsevne: Rundt 12 program er omtalt som å ha styrket utviklingsevnen, mens i 4 program er utviklingsevnen beskrevet å være noe styrket. Kun fem av evalueringsrapportene påpeker at utviklingsevnen er lite eller ikke styrket.

For næringslivet er vurderingen enda mer positiv. Kun for ett program er omstillingsevnen i næringslivet ikke vurdert å ha blitt styrket. For Karmøy er det påpekt at omstillingsprogrammet har hatt liten betydning. Ifølge evalueringsrapporten har det heller ikke vært behov for et omstillingsprogram her:

Til tross for enkelte utfordringer, blant annet i form av lavt utdannelsesnivå, er næringslivet på Karmøy i hovedsak robust og vekstkraftig, og det fantes ingen markedssvikt som måtte korrigeres gjennom offentlig virkemiddelbruk. Økningen i antall arbeidsledige viste seg å være svært midlertidig, og situasjonen var snart normalisert. Det er evaluators vurdering at en adekvat avklaringsfase med en konsekvensanalyse ville tydeliggjort at det ikke var behov for et omstillingsprogram på Karmøy.

[…]

For næringslivet og økonomien på Karmøy har imidlertid omstillingsprogrammet hatt liten betydning – til det er innsatsen for liten sammenlignet med størrelsen på økonomien. Det kan stilles spørsmål ved om verktøyet regional omstilling er egnet for kommuner på Karmøys størrelse. Omstillingsprogrammet kan gi positive effekter for involverte bedrifter og for kommunens utviklingskompetanse, men det vil ha svært begrenset innvirkning på kommunens næringsliv som helhet.

Flere av rapportene peker imidlertid på at programmene i hovedsak har hatt positiv betydning for de virksomhetene som har vært omfattet av tiltakene. Det er langt fra sikkert at dette omfatter næringslivets utviklingsevne som helhet.

4.6 Oppsummering

I kapittel 3 tok vi utgangspunkt i tidligere studer og evalueringer av omstillingsprogram for å definere hvilke kjennetegn vi skal kategorisere omstillingsprogrammene etter. I dette kapitelet

har vi gått igjennom sluttevalueringsapportene program hvor slike rapportert foreligger og forsøkt å kategorisere de i henhold til hvordan programmene er omtalt innenfor de ulike temaene:

- **Størrelse** Størrelsen på programmene varierer fra 8 til 108 millioner. Gjennomsnittet av størrelsen på omstillingsprogrammene er i overkant av 25 millioner, men de største programmene med statlige midler drar snittet noe opp. Uten de statlig finaniserte programmene er gjennomsnittet 19,5 millioner.
- **Bakgrunn**: 15 av programmene er i kategorien beredskapsbaserte. Disse har over tid vist en svak utvikling i befolkning og sysselsetting. Flere av programmene er knyttet til nedgang i fiskerinæringen, og kan vise til en kombinasjon av nedgang i arbeidsplasser innen en sentral næring og folketallsnedgang. 11 av programmene er kriseinitierte. Disse kommunene har vært rammet av nedleggelser eller kraftige nedbemanninger i en sentral virksomhet. 3 kommuner har fått omstillingsmidler på bakgrunn av en kombinasjon av svak utvikling og nedleggelse av arbeidsplasser i en eller flere sentrale virksomheter.
- **Organisering**. Den vanligste organisasjonsformen for et omstillingsprogrammet er kommunalt prosjekt. 12 av programmene er organisert på denne måten. Kommunalt foretak er også nokså vanlig- 6 program er organisert på denne måten. Det har skjedd en endring fra studien til Drangsland & Jakobsen (2009) ble gjennomført, da flertallet av program var organisert som aksjeselskap.
- **Mobilisering og forankring**. Studien til Sand et al. (2010) viser at forankring har stor for langtidseffektene. I vår gjennomgang finner vi at det er omtrent like mange program som betegnes som godt og svakt forankret i kommuneorganisasjonen.
- **Innretning**. Det viste seg vanskelig å kategorisere programmene etter type tiltak, ettersom de fleste program kan vise til en stort antall ulike tiltak. De fleste har hatt ulike ordninger for tilskudd til ulike typer prosjekt, hovedsakelig forprosjekt og prosjekt i tidlig fase, ulike typer kompetansehevende tiltak samt etablering av møteplasser og nettverksarbeid. Et mindretall har drevet med direkte veiledning av bedrifter. Vi har valgt å skille mellom prosjektenes innretning i form av at de har vært bedriftsrettede eller tilretteleggende. Et stort flertall har hatt i hovedsak hatt bedriftsrettede tiltak.
- **Målsettinger**. Ut fra vår gjennomgang av omstillingsprogram finner vi at det er to typer hovedmålsettinger som går igjen for omstillingsprogrammene. Den ene målsettingen er å skape nye, eventuelt sikre, arbeidsplasser i næringslivet. I mange tilfeller er dette målet kvantifisert i antall nye eller sikrede arbeidsplasser som omstillingsprogrammet skal bidra til. Den andre målsetningen er å skape vekst i, alternativt stabilisere, folketallet.
- **Overordet vurdering av programgjennomføring.** Et stort flertall, rundt 15 av programmene, blir vurdert som godt eller svært godt gjennomført. I tillegg får rundt fire program en god vurdering, men med tydelige forbehold.
- **Plan for videreføring.** I studien til Sand et al. (2010) var en av hovedkonklusjonene at videreføring av næringsarbeidet etter omstillingsperioden var viktig for langtidseffektene av omstillingsprogrammene. Rundt 10-12 av programmene kan vise til en konkret plan for videreføring av programmene på tidspunktet da programmene ble sluttevaluert, men flere kan vise til intensjoner om det. I to av kommunene er det klart at omstillingsprogrammet ikke videreføres, mens i en rekke kommuner er spørsmålet uavklart.
- **Vurdering av utviklingsevnen.** I et flertall av programmene er det vurdert som at omstillingsprogrammet har bidratt til en styrking av kommunens utviklingsevne: Rundt 12

program er omtalt som å ha styrket utviklingsevnen, mens i 4 program er utviklingsevnen beskrevet å være noe styrket. Kun fem av evalueringsrapportene påpeker at utviklingsevnen er lite eller ikke styrket.

5. Måling av effekt av omstillingsprogrammene

I dette kapitlet har vi forsøkt å måle effektene av omstillingsprogrammene når det gjelder vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet. Vi har satt opp et design som skal kunne svare helt objektivt på spørsmålet: Har omstillingskommunene hatt bedre arbeidsplassvekst i og etter perioden med omstillingsprogrammet enn andre kommuner

5.1 Omstillingsprogram – utvalg av kommuner

I den statistiske analysen av effekt av omstillingsprogrammet ønsker vi å identifisere utviklingstrekk i kommunen i tre perioder:

1. Perioden forut for oppstart av omstillingsprogrammet
2. Perioden hvor omstillingsprogrammet pågår
3. Perioden etter omstillingsprogrammet

Et metodisk problem oppstår der en kommune har deltatt i omstillingsprogram i flere perioder. Det gjelder i flere av de 49 omstillingsprogrammene vi har i bruttoutvalget:

- Porsanger kommune
- Ringeriksregionen
- Kongsvinger
- Jevnaker
- Båtsfjord kommune

I de tilfellene hvor det har vært flere perioder med omstillingsprogram vil vi ikke kunne definere klart hva som er langtidseffekter av det første eller kort-tidseffekter av det andre omstillingsprogrammet. Vi vurderte å utelate disse omstillingsprogrammene fra den statistiske analysen, men beholdt de fleste likevel siden det er en stor fordel med flest mulig observasjoner.

Ett av omstillingsprogrammene, Mosseregionen, er ikke geografisk begrenset til regionen, men ble raskt utvidet til å omfatte hele Østfold som nedslagsfelt. Senere har dette vært et program med hele Viken som nedslagsfelt. Det gjør at det er lite relevant å lete etter lokale effekter.

En del av kommunene som har deltatt i omstillingsprogram har blitt sammenslått med andre kommuner. Disse kommunene vil vi utelate i utvalget som blir omfattet av den statistiske analysen.

Dermed står vi igjen med et utvalg bestående av 52 kommuner. I vedlegg er disse kommunene listet opp. Disse kommunene har også blitt beskrevet i kapittel 3.

5.2 Hva evalueringsrapportene viser

For 18 av omstillingsprogrammene foreligger det evalueringsrapporter der det har blitt gjort et anslag for effekten. I tabellen under har vi oppsummert hva disse evalueringsrapportene konkluderer med når det gjelder effekt i antall skapte arbeidsplasser.

Tabell 19: Sammenfatning av effekter når det gjelder antall arbeidsplasser av omstillingsprogrammene fra de individuelle sluttevalueringene.

Omstillingsprogram	Periode	Lengde	Mål	Effekt	Mål %	Resultat i perioden	Resultat årlig vekst
Ringeriksregionen	2013-2019	6	250	73	2,1 %	0,6 %	0,1 %
Elverumsregionen	2014-2018	5	150	110	2,0 %	1,5 %	0,3 %
Sunndal kommune	2010-2013	4	150	54	5,8 %	2,1 %	0,5 %
Lærdal kommune	2012-2019	8	50	15	9,4 %	2,8 %	0,3 %
Vestre Toten kommune	2010-2017	8	300	178	6,8 %	4,0 %	0,5 %
Hyllestad kommune	2010-2015	6	40	27	8,4 %	5,6 %	0,9 %
Askvoll kommune	2011-2016	6	30	50,8	4,0 %	6,7 %	1,1 %
Gamvik kommune	2007-2012	6	13	18	5,0 %	7,4 %	1,2 %
Flakstad kommune	2012-2017	6	50	52,5	11,7 %	12,3 %	2,0 %
Nordkapp kommune	2013-2018	6	103	117	10,9 %	12,4 %	2,0 %
Årdal kommune	2004-2008	5	134	286	6,2 %	13,2 %	2,5 %
Måsøy kommune	2013-2018	6	60	44	19,5 %	14,3 %	2,3 %
Meløy	2012-2018	6	400	310,6	22,2 %	17,2 %	2,7 %
Meråker	2007-2013	7	200	151	31,9 %	24,1 %	3,1 %
Bindal	2015-2020	6	50	65	22,5 %	29,3 %	4,4 %
Lierne kommune	2015-2021	7		108		28,8 %	3,7 %
Rollag kommune	2011-2019	9	70	85	17,7 %	21,5 %	2,2 %
Tinn kommune	2016-2021	6	100	39,6	5,7 %	2,3 %	0,5 %
Gjennomsnitt			**116**	**95**	**11,0 %**	**10,9 %**	**1,6 %**

I tabellen har vi listet opp de omstillingsprogrammene som har fått stipulert et anslag for oppnådd effekt når det gjelder antall arbeidsplasser som er skapt i perioden. Det er angitt hvilken periode disse omstillingsprogrammene har vært aktive, lengde på omstillingsprogrammet i antall år og hvilken målsetting som programmene hadde satt seg når det gjaldt antall skapte arbeidsplasser. Målsettingene har variert fra 13 arbeidsplasser i Gamvik til 400 arbeidsplasser i Meløy. I gjennomsnitt har målsettingene vært å skape eller sikre 116 arbeidsplasser. Evalueringsrapportene rapporterer om effekt av omstillingsprogrammet med en variasjon fra 15 arbeidsplasser i Lærdal til 310,6 arbeidsplasser i Meløy. Gjennomsnittlig har effekten av omstillingsprogrammene blitt stipulert til 95 arbeidsplasser i gjennomsnitt. Noen av disse omstillingsprogrammene er ekstraordinære statlige omstillingsprogram, som Årdal, Meløy og Meråker. De har hatt større økonomisk ramme enn de andre.

I de neste kolonnene har vi oversatt tallene i antall arbeidsplasser til prosent av antall arbeidsplasser i næringslivet i året forut for oppstart av omstillingsprogrammene. Målsettingene i programmene tilsvarer da 11 prosent av antall arbeidsplasser ved oppstart i gjennomsnitt. Den målte effekten for hele omstillingsperioden er i gjennomsnitt 10,9 prosent av antall arbeidsplasser. I den siste kolonnen har vi gjort denne effekten om til årlig ekstra vekst i omstillingsperioden. Effekten som er anslått i evalueringsrapportene tilsvarer da en ekstra vekst på 1,6 prosent i antall arbeidsplasser i næringslivet per år. I evalueringsrapportene er det antall nye årsverk som er stipulert i effektanalysene, mens tallene for arbeidsplasser i næringslivet i tabellen er hentet fra registerbasert sysselsettingsstatistikk som også inkluderer deltid. Hvis vi hadde korrigert for dette, ville effekten ha blitt høyere enn 1,6 prosent, kanskje nærmere 1,8 prosent.

Metoden som er benyttet for å måle effekten har vært å spørre bedriftene som har mottatt støtte om hvor mange arbeidsplasser som støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere. Svarene fra bedriftene har deretter blitt summert. Bedrifter som ikke har svart har fått effekten stipulert.

I rapportene fra Oxford Research As, som har gjennomført de fleste av disse sluttevalueringene, beskrives de metodiske problemene knyttet til å måle sysselsettingseffekter. Det vises til at det er få insentiver for en bedrift å oppgi lave tall. Det kan være vanskelig for respondentene å isolere betydningen av støtten fra omstillingsprogrammet. Arbeidsplasser som er skapt tidlig i omstillingsperioden kan ha blitt lagt ned etterpå. Det er i det fleste tilfeller ikke mulig å vurdere resultatene fra en kontrafaktisk situasjon – det vil si hva som hadde skjedd dersom det ikke hadde vært et omstillingsprogram å få støtte fra.

Som nevnt er det foretatt sluttevalueringer i 18 av disse omstillingsprogrammene. Det vil si at det er en del programmer hvor det ikke har blitt gjennomført målinger av effekter knyttet til sysselsetting. Vi har ikke grunnlag for å si om de programmene som har blitt evaluert og målt skiller seg vesentlig fra de som ikke har blitt evaluert. Vi må derfor anta at effektene i de evaluerte programmene er representative for alle omstillingsprogrammene.

Ifølge evalueringsrapportene er det altså målt en effekt på antall arbeidsplasser i næringslivet i omstillingskommunene som i gjennomsnitt tilsvarer en vekst på 1,6 prosent per år i omstillingsperiodene. Når en skal sette dette i sammenheng med den faktiske utviklingen i en enkelt kommune, er det klart at arbeidsplassutviklingen i næringslivet i en kommune blir påvirket av en rekke faktorer som ikke har noe med omstillingsprogrammet å gjøre. Andre forhold kan ha gjort at antall arbeidsplasser i omstillingskommunene har falt, eller andre forhold kan ha gjort at veksten ble større. Det betyr at for en enkelt kommune, kan omstillingsprogrammet ha bidratt til vekst i antall arbeidsplasser selv om samlet antall arbeidsplasser har falt, fordi nedgangen har vært forårsaket av andre tilfeldige forhold.

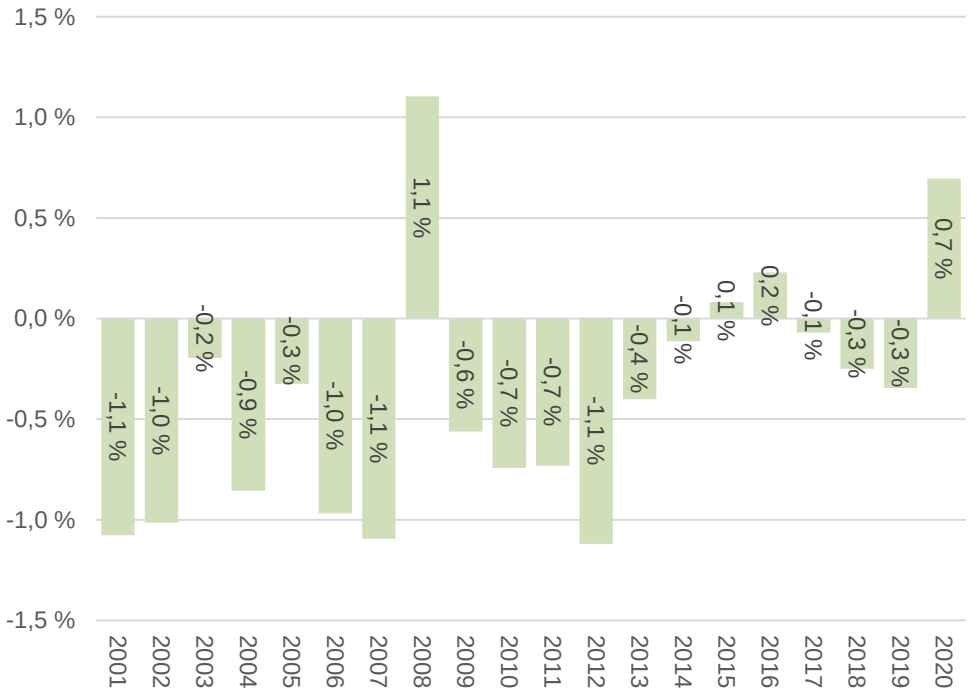
Men når vi har 52 kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram som i gjennomsnitt har hatt en effekt tilsvarende 1,6 prosent vekst i antall arbeidsplasser per år, vil det være mulig å identifisere signifikant bedre arbeidsplassutvikling i disse kommunene sammenliknet med andre kommuner som ikke har hatt tilsvarende omstillingsprogram. Siden det er et stort antall kommuner, vil de tilfeldige variasjonene utlikne hverandre slik at den reelle effekten vil la seg måle i gruppen som helhet.

5.3 Forventet arbeidsplassvekst

Vi kunne målt arbeidsplassutviklingen i omstillingskommunene direkte i omstillingsperioden. Det er imidlertid noen generelle forhold som vi vet påvirker arbeidsplassutviklingen i næringslivet på en systematisk måte, spesielt bransjestruktur og befolkningsvekst.

5.3.1 Bransjeeffekten

Vi har tidligere vist at mange av omstillingskommunene har hatt en spesialisert bransjestruktur. Mange av omstillingskommunene har en høy andel av arbeidsplassene i fiske og havbruk, næringsmiddelindustri, overnatting, prosessindustri eller annen industri. Dette er bransjer som er konjunkturutsatt, noe som innebærer at det er sterk nedgang i noen perioder, men sterk vekst i andre. Det er mulig å korrigere for bransjesammensetning i en kommune med en såkalt shift/share- analyse. Det innebærer at vi beregner hvilken arbeidsplassvekst det ville ha vært i kommunen dersom arbeidsplassveksten i hver enkelt bransje hadde vært den samme som landsgjennomsnittet. Avviket mellom denne teoretiske arbeidsplassveksten og veksten på landsbasis vil da gi et tall for bransjeeffekten. Det innebærer at vi kan korrigere den faktiske veksten i antall arbeidsplasser i alle kommuner med denne bransjeeffekten. I figuren under har vi illustrert denne bransjeeffekten for de 52 omstillingskommunene samlet sett.



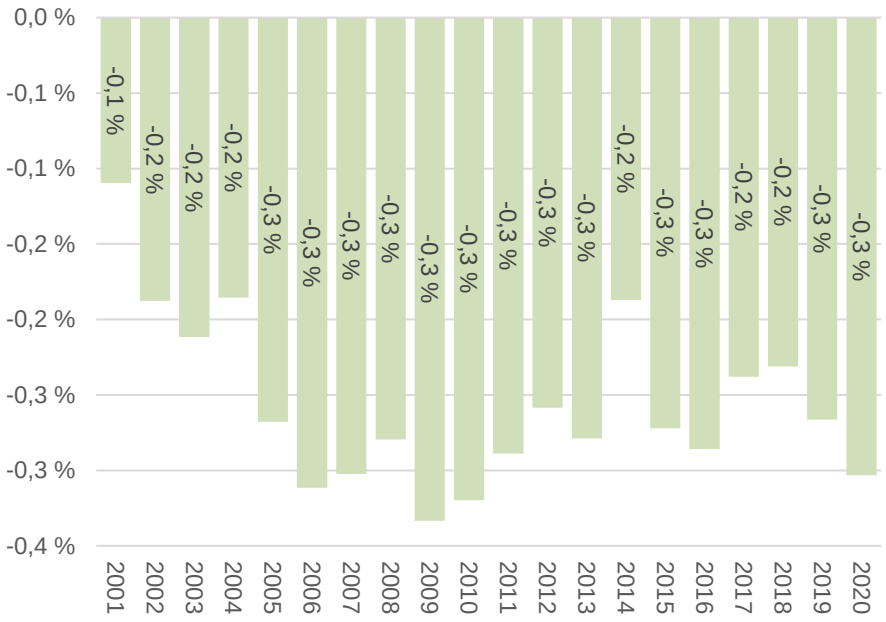
Figur 5: Bransjeeffekten for de 52 omstillingskommunene.

Bransjeeffekten har vært betydelig negativ i de fleste årene. En bransjeeffekt på -1,1 prosent i 2012 innebærer at hvis alle bransjene hadde hatt samme vekst i antall arbeidsplasser i omstillingskommunene som bransjen hadde på landsbasis, ville den samlede veksten likevel ha blitt 1,1 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet. Omstillingskommunene har således hatt en bransjestruktur som har vært ugunstig for veksten. I noen år har bransjeeffekten vært positiv, som i 2008, 2015, 2016 og 2020. Årene 2008 og 2020 skiller seg ut ved at omstillingskommunene hadde en sterkt positiv bransjeeffekt disse årene. Det skyldes at bransjene fiske og havbruk og prosessindustri hadde bedre vekst enn gjennomsnittet i disse årene. Det er bransjer som omstillingskommunene har mye av.

Generelt har bransjeeffekten vært mye mindre negativ etter 2014 enn tidligere. Det skyldes at bransjer som fiske, havbruk og prosessindustri har hatt en relativt gunstig utvikling i denne perioden sammenliknet med tidligere perioder.

5.3.2 Befolkningseffekten

Befolkningsveksten i kommunene vil også ha en systematisk påvirkning på veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet. Dette kan vi også korrigere for gjennom å redusere forventet vekst i bransjer som hovedsakelig er rettet mot lokal etterspørsel, som butikkhandel, personlige tjenester, bygg og anlegg. Det betyr at steder hvor befolkningsveksten er høyere enn landsgjennomsnittet vil få en ekstra lokal etterspørselsvekst som vil gi høyere omsetning og sysselsetting i bedrifter som er rettet mot det lokale markedet. Steder med lavere befolkningsvekst vil få redusert lokal etterspørsel og lavere vekst i næringslivet som er lokalt rettet. Vi kan se hvordan denne befolkningseffekten har påvirkt arbeidsplassveksten i næringslivet i figuren under.



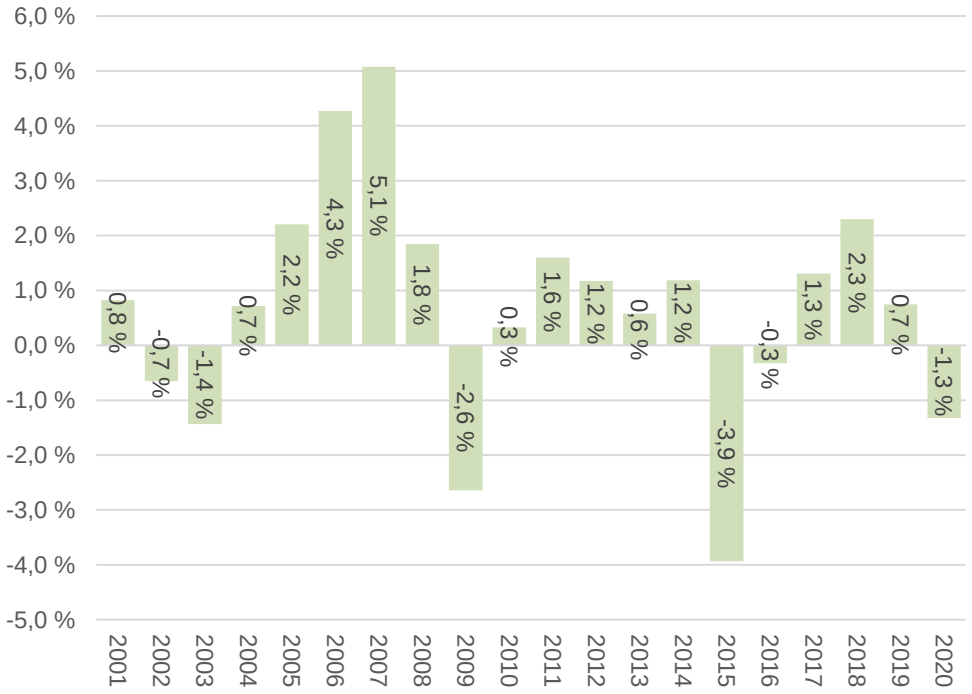
Figur 6: Befolkningseffekten for de 52 omstillingskommunene.

Befolkningseffekten har vært negativ i alle årene for omstillingskommunene. Det reflekterer at omstillingskommunene i sum har hatt lavere befolkningsvekst enn landet i alle disse årene. Befolkningseffekten er ikke stor, opp til i underkant av -0,3 prosent i noen år, men siden den er stabilt negativ vil den bli ganske stor i løpet av perioder på flere år.

Omstillingskommunene har altså hatt både en negativ bransjeeffekt og en negativ befolkningseffekt i de fleste årene. Dermed vil vi kunne forvente en lavere arbeidsplassvekst i næringslivet enn landsgjennomsnittet.

5.3.3 Konjunktureffekten

Veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet i Norge varierer sterkt fra år til år, avhengig av den konjunkturelle utviklingen. Denne konjunktureffekten kan vi illustrere gjennom å vise den årlige arbeidsplassveksten i næringslivet i Norge.



Figur 7: Konjunktureffekten i de 52 omstillingskommunene.

I et år som 2007 var det en vekst på hele 5,1 prosent i antall ansatte i næringslivet i Norge. I et slikt år vil de fleste kommunene få arbeidsplassvekst. Mer enn 85 prosent av kommunene hadde også vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet i 2007. I finanskriseåret 2009 hadde mer enn 75 prosent av kommunene nedgang. Størst prosentvis nedgang var det i 2015. Dette året var preget av nedgang i oljenæringene etter et prisfall på olje, men nedgangen på 3,9 prosent var først og fremst et utslag av en metodeendring i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken i SSB. I 2020 var det også nedgang på nasjonal basis som følge av koronarestriksjoner.

Konjunktureffektene er like for alle kommuner, men gjør at vi kan sammenlikne veksten mellom ulike tidsperioder. Naturligvis slår slike konjunkturendringer ulikt ut for forskjellige bransjer, men det har vi tatt hensyn til når vi beregner bransjeeffekten.

5.3.4 Forventet arbeidsplassvekst i næringslivet

Forventet arbeidsplassvekst i næringslivet i en kommune i ett bestemt år vil da være summen av tre faktorer:

Nasjonal vekst + bransjeeffekt + befolkningseffekt

Verdien for arbeidsplassvekst i næringslivet i omstillingskommunene samlet sett vil være summen av de verdiene vi har vist i de foregående figurene, men hver enkelt kommune vil naturligvis ha hver sin forventning på basis at sin bransjestruktur og befolkningsvekst.

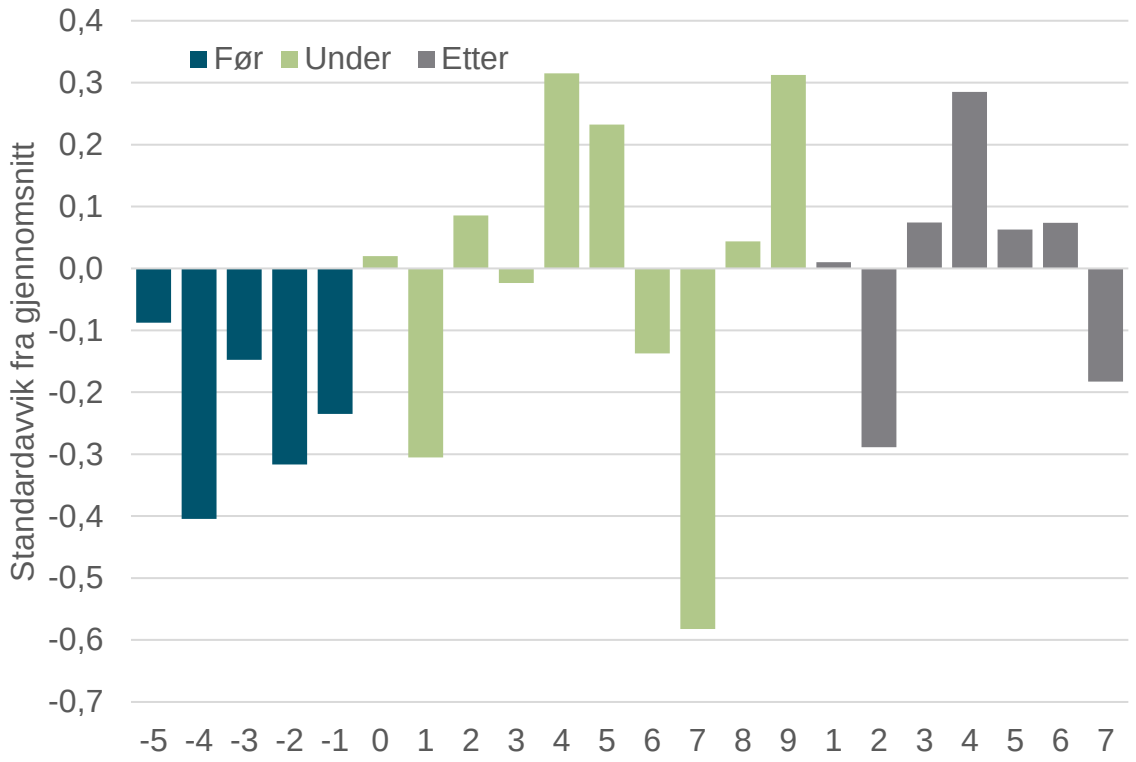
Når vi beregner forventet arbeidsplassvekst i kommunene bruker vi ikke data for sentralitet, utdanningsnivå eller kommunens størrelse. Det er fordi våre tidligere analyser har vist at forskjeller i utdanningsnivå ikke har noen systematisk effekt på arbeidsplassveksten i næringslivet. Sentraliteten til kommunene er heller ikke med, men sentraliteten har indirekte betydning likevel siden sentrale kommuner har systematisk bedre befolkningsutvikling og derav mer positiv befolkningsvekst. Kommunens størrelse har heller ikke vist seg å ha noen systematisk betydning for arbeidsplassveksten i kommunene.

5.3.5 Test for arbeidsplassvekst i omstillingskommunene

Den første testen for å finne ut om omstillingskommunene faktisk har hatt en bedre arbeidsplassvekst enn andre kommuner, blir da å se på avviket mellom faktisk og forventet vekst i omstillingskommunene.

Vi sorterer da årgangene slik at de er innrettet etter de årene hvor omstillingsprogrammene har vært aktive. Første år hvor omstillingsprogrammet er aktivt får da år 0, deretter 1, 2, 3, osv. så lenge omstillingsprogrammet i kommunen har vært aktivt. Omstillingsprogrammene har ulike lengde, slik at det blir flest observasjoner i de første årene. Vi måler også arbeidsplassveksten i årene etter at omstillingsperioden er over og har gitt årgangene nummer fra 1 til 7. Vi måler bare arbeidsplassveksten i de sju første årene etter omstillingsperioden. På samme måte måler vi arbeidsplassveksten i de fem årene forut for at omstillingsprogrammet startet opp.

Dernest har vi normalisert disse avvikene slik at de måles med antall standardavvik fra gjennomsnittet. I figuren under har vi vist gjennomsnittlig avvik fra forventet vekst i perioden før, under og etter omstillingsprogrammet for alle de 52 omstillingskommunene.



Figur 8: Gjennomsnittlig avvik fra forventet arbeidsplassvekst i næringslivet i årene før, under og etter omstillingsperioden.

I figuren over har vi vist gjennomsnittlig avvik fra forventet arbeidsplassvekst for omstillingskommunene forut, under og etter omstillingsprogrammets slutt. Det betyr at vi har korrigert for at omstillingskommunene har hatt ugunstige betingelser for vekst som følge av næringsstruktur og lav befolkningsvekst.

Omstillingskommunene hadde et negativt avvik fra forventet arbeidsplassvekst i næringslivet i alle de fem årgangene forut for omstillingsperioden. Det er naturlig, ettersom omstillingsprogrammer skal gjennomføres i kommuner som har hatt sterk nedgang. Analysen viser således at omstillingskommunene i gjennomsnitt har hatt en svakere arbeidsplassvekst i næringslivet enn forventet forut for omstillingsperioden. Det gjelder dog ikke alle omstillingskommunene, enkelte har hatt en forholdvis positiv arbeidsplassutvikling i næringslivet også forut for omstillingsperioden.

Under perioden der omstillingsprogram har vært aktivt, er det positive avvik i noen av årene, men negative avvik i andre. Standardavvikene for avvik fra forventet arbeidsplassvekst har vært mellom 4,0 og 6,6 prosent årene fra 2001 til 2020, i gjennomsnitt 5,0 prosent for alle årene. Hvis omstillingskommunene hadde hatt en ekstra arbeidsplassvekst tilsvarende 1,6 prosent per år, som evalueringsrapportene har stipulert, ville dette tilsvart 0,32 standardavvik. Vi skulle altså ha forventet at omstillingskommunene hadde et positivt avvik på 0,32 standardavvik i gjennomsnitt for de årene der omstillingsprogrammene har vært aktive.

I perioden etter omstillingsprogrammet har vært avsluttet har det også vært år hvor omstillingskommunene har vært bedre enn forventet, men også år med lavere arbeidsplassvekst enn forventet.

Tar vi gjennomsnittet av avvikene i årene før, under og etter omstillingsprogrammet får vi følgende tall:

Før: -0,24 standardavvik

Under: 0,00 standardavvik

Etter: 0,00 standardavvik

Det betyr at omstillingskommunene har hatt en arbeidsplassvekst i årene under og etter aktive omstillingsprogram som har vært nøyaktig som forventet for et utvalg av tilfeldige kommuner.

5.4 Test med kontrollgruppe

Omstillingskommunene er imidlertid ikke tilfeldig valgt. Det kan vi se ved at arbeidsplassveksten forut for omstillingsperioden var lavere enn forventet. Omstillingskommunene hadde en arbeidsplassvekst som var 0,24 standardavvik lavere enn forventet hvert år i de fem forutgående årene for omstillingsprogrammene startet. Arbeidsplassveksten gikk dermed fra å være lavere enn forventet til å bli normal da omstillingsprogrammene startet opp og fortsatte å være normal etter at omstillingsprogrammene ble avsluttet.

Spørsmålet blir da om denne endringen i avvik fra forventet arbeidsplassvekst kan være en positiv effekt av at kommunen har deltatt i omstillingsprogrammet. Er det slik at kommuner som har hatt et negativt avvik i regelen går mot å få en normal utvikling? Eller er det slik at kommuner med negative avvik har en tendens til å få negative avvik i de påfølgende årene? For å finne ut at dette har vi laget et design med en kontrollgruppe av kommuner som vi kan sammenlikne med. Det er valgt ut én kommune for hver av omstillingskommunene som har mest mulig lik arbeidsplassutvikling i de fem årene forut for omstillingsprogrammet startet, det vil si mest mulig likt avvik fra forventet arbeidsplassvekst i næringslivet. For ikke å pare veldig forskjellige kommuner har vi valgt ut kontrollkommuner som har samme sentralitetsklasse som den omstillingskommunen de er paret med. En tabell som viser utvalget i kontrollgruppen er vist i vedlegg.

Resultatet er vist i tabellen under.

Tabell 20: Gjennomsnittlig avvik fra forventet arbeidsplassvekst i næringslivet i årene forut, under og etter omstillingsprogrammet for omstillingskommunene og kommunene i kontrollgruppen.

	Omstillingskommuner	Kontrollkommuner
Før	-0,24	-0,26
Under	0,00	0,00
Etter	0,00	0,03

Omstillingskommunene og kontrollgruppen har omtrent samme avvik fra forventet vekst i årene forut for at omstillingsprogrammene startet. Det er ikke tilfeldig, siden kommunene i kontrollgruppen ble valgt ut av de som var nærmest når det gjelder dette avviket. Kommunene i kontrollgruppa er dermed sammenliknbare med omstillingskommunene når det gjelder avvik fra

forventet vekst forut for omstillingsperioden og når det gjelder sentralitet. Det har ikke vært noe problem å finne kommuner til kontrollgruppen som har hatt like dårlig arbeidsplassutvikling som omstillingskommunene. Det viser at omstillingsprogrammet ikke har fanget opp de kommunene som har hatt systematisk svakest utvikling.

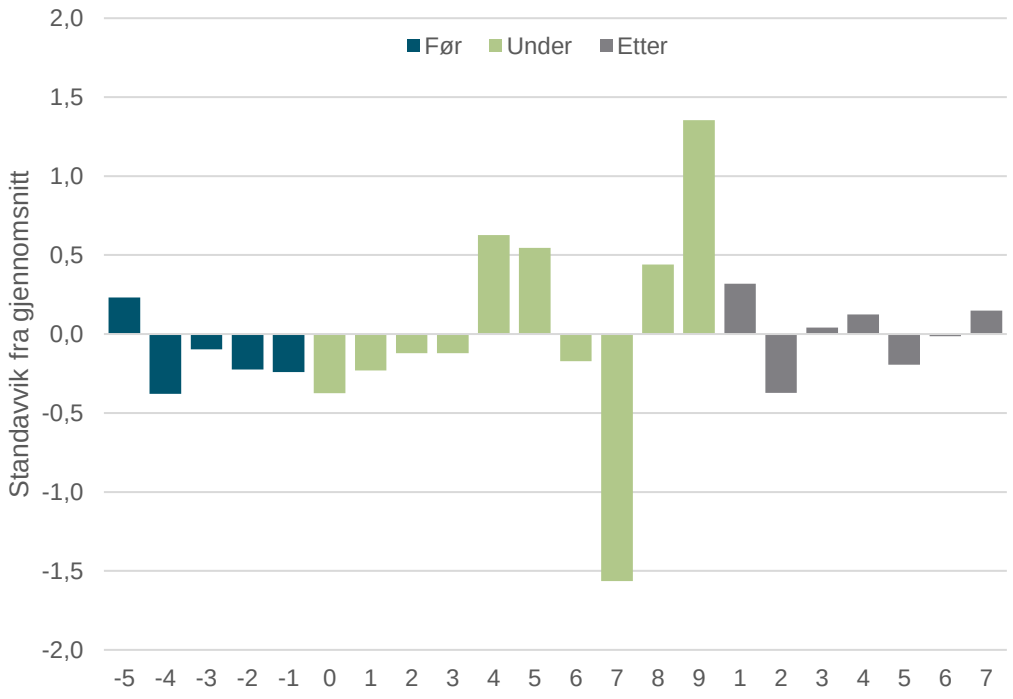
I årene hvor omstillingsprogrammene var aktive, hadde både kontrollgruppen og omstillingskommunene nøyaktig samme arbeidsplassvekst som forventet, avviket var 0,0. Det betyr at kommunene i kontrollgruppen også gikk fra å ha lavere arbeidsplassvekst enn forventet til å få en arbeidsplassvekst som forventet. Det var ingen forskjell mellom omstillingskommunene og kontrollgruppen når det gjaldt forbedring av arbeidsplassveksten. I perioden etter omstillingsprogrammet hadde kontrollkommunene i gjennomsnitt noe bedre arbeidsplassutvikling enn forventet, tilsvarende 0,03 standardavvik per år, noe som er svært nær forventet utvikling. Omstillingskommunene hadde nøyaktig samme arbeidsplassutvikling som forventet i årene etter.

Konklusjonen er at kommuner som har gjennomgått et omstillingsprogram ikke har fått bedre arbeidsplassutvikling i næringslivet enn tilsvarende kommuner som ikke har hatt et omstillingsprogram.

5.5 Test – arbeidsplassutvikling i vellykkede omstillingsprogram

Noen omstillingsprogram har blitt karakterisert som vellykket i evalueringsrapportene. Har disse kanskje bedre arbeidsplassutvikling?

Vi har tatt utgangspunkt i de omstillingsprogrammene som har blitt ansett for å være mest vellykket fra sluttevalueringene, de som er merket med * i oversikten i tabell 13 i kapittel 4.3. Det dreier seg da om til sammen 17 kommuner i dette utvalget. Resultatet vises i figuren under.



Figur 9: Gjennomsnittlig avvik fra forventet arbeidsplassvekst i næringslivet i årene før, under og etter omstillingsperioden for kommuner som vellykkede omstillingsprogram ifølge sluttevalueringene.

Det er store avvik i arbeidsplassutviklingen i år 7 og 9 i omstillingsperioden, men det skyldes i stor grad at det er få observasjoner i disse årene. De fleste omstillingsprogrammene har en varighet opp til seks år. Hvis vi ser på gjennomsnittsverdiene for de tre ulike fasene før, under og etter får vi følgende tall:

Tabell 21: Gjennomsnittlig avvik fra forventet arbeidsplassvekst i næringslivet i årene forut, under og etter omstillingsprogrammet for omstillingskommunene, kommunene i kontrollgruppen og for et utvalg av vellykkede omstillingsprogram ifølge sluttevalueringene.

	Vellykkede omstillingskommuner	Alle omstillingskommuner	Kontrollkommuner
Før	-0,09	-0,24	-0,26
Under	0,04	0,00	0,00
Etter	0,03	0,00	0,03

De vellykkede omstillingskommunene har en arbeidsplassvekst som i gjennomsnitt er 0,09 standardavvik under forventet i de fem årene forut for omstillingsperioden. De har som gruppe hatt en bedre utvikling forut for omstillingsperioden enn gruppen av alle omstillingskommunene og kontrollgruppen. Under omstillingsperioden har arbeidsplassutviklingen vært 0,04 standardavvik bedre enn forventet, mens etter omstillingsperioden har arbeidsplassutviklingen vært 0,03 standardavvik bedre enn forventet (per år). Det er altså en liten tendens til at arbeidsplassutviklingen har vært litt bedre enn forventet både under omstillingsperioden i den gruppen av kommuner som har deltatt i omstillingsprogram som har blitt karakterisert som vellykkede. På den annen side har denne gruppen hatt en bedre arbeidsplassutvikling forut for omstillingsperioden

enn de andre. Den økte arbeidsplassveksten under omstillingsperioden er imidlertid helt marginal. Som nevnt ville en ekstra vekst på 1,6 prosent per år tilsvart omtrent 0,32 standardavvik fra forventet verdi, altså ti ganger så stort avvik.

5.6 Hvorfor gir de to ulike målemetodene helt forskjellig resultat?

Et nærliggende spørsmål er hvorfor evalueringsrapportene konkluderer med at omstillingsprogrammene i gjennomsnitt har gitt en ekstra arbeidsplassvekst tilsvarende 1,6 prosent per år, mens den statistiske analysen basert på faktisk arbeidsplassvekst konkluderer med at det ikke har vært noen ekstra arbeidsplassvekst i omstillingskommunene i det hele tatt.

Det er ingen grunn til å tvile på at bedriftene faktisk har rapportert det antall nye arbeidsplasser som evalueringsrapportene har oppsummert. Men hvis disse arbeidsplassene har blitt realisert og blitt til varige arbeidsplasser som følge av omstillingsprogrammet, burde den statistiske analysen ha vist at omstillingskommunene hadde hatt en bedre arbeidsplassutvikling enn sammenliknbare kommuner.

Som tidligere nevnt, er det i de individuelle evalueringsrapportene listet opp flere metodiske problemer knyttet til målingene av nye og sikrede arbeidsplasser.

1. Bedriftene har insitament for å «ta godt i» når det gjelder anslag på skapte arbeidsplasser. Bedriftene har i mange tilfeller fått direkte tilskudd eller andre tjenester og bistand. De vet at positive evalueringer øker mulighetene for å få slik bistand i fremtiden.
2. Det er problematisk å anslå addisjonaliteten. Det vil være svært vanskelig for bedriftene å vite i ettertid hva som ville skjedd dersom de ikke hadde deltatt i tiltakene til omstillingsprogrammet. I stipuleringen av antall arbeidsplasser som er skapt, er det ikke gjort noen reduksjon som følge av at en del av de nye arbeidsplassene ville kommet uansett. Det er således forutsatt 100 prosent addisjonalitet. Den reelle addisjonalteten er umulig å fastslå, men den er helt sikkert mindre enn 100 prosent. Det er også sannsynlig at bedriftene også overdriver betydningen av støtten fra omstillingsprogrammet når de blir bedt om å vurdere denne.
3. Skapte arbeidsplasser har ikke blitt varige. I målingene fra evalueringsrapportene er det ikke tatt hensyn til at arbeidsplasser som er skapt i ett år kan bli lagt ned i påfølgende år. I den statistiske analysen blir effekten av en ny arbeidsplass i ett år utliknet hvis den blir borte i neste. Her kan det også være et poeng i at bedriftsutviklingstiltak som bare har blitt gjennomført med støtte fra omstillingsprogrammet, det vil si prosjekter med høy addisjonalitet, antakelig er prosjekt som er av det luftige slaget. Utviklingsprosjekt med lav risiko og et solid potensial for verdiskaping er antakelig prosjekt som i større grad ville blitt realisert uansett.

Disse tre metodiske problemene er så store at de hver for seg burde føre til at den stipulerte arbeidsplasseffekten blir sterkt overdrevet. I kombinasjon med hverandre vil feilkilden kunne bli svært stor.

Et annet stort metodisk problem er knyttet til den kontrafaktiske utviklingen. Når vi sammenlikner utviklingen i kommuner med omstillingsprogram med andre kommuner, kan vi ikke forutsette at det ikke er gjort satsinger for å øke arbeidsplassveksten i disse kommunene. Selv om disse kommunene ikke har hatt omstillingsprogram av denne typen, kan det har vært gjort innsatser for å øke arbeidsplasser og bedre vekstevnen til næringslivet i disse kommunene. Ikke bare kan det har blitt gjort, men det er sannsynlig at det har blitt gjort slike satsinger i mange av sammenlikningskommunene. De fleste kommuner arbeider med næringsutvikling på ulike måter. Når vi har en kontrollgruppe som også har hatt svak arbeidsplassutvikling vil det være sannsynlig at mange av disse kommunene har gjort en eller annen form for innsats. Når vi konkluderer med at arbeidsplassveksten i omstillingskommunene ikke har vært bedre enn i kontrollgruppen, betyr ikke det at arbeidsplassutviklingen har vært lik en kontrollgruppe som ikke har gjort noen innsats for sin næringsutvikling. Kontrollgruppen kan ha drevet betydelig næringsutvikling, men da ikke som en del av omstillingsprogrammet.

5.7 Robust næringsstruktur

Ett av hovedmålene med omstillinsgprogrammene er at de skal føre til et *styrket næringsgrunnlag, slik at kommunene og regionene fremstår mer robust og med en mer variert næringsstruktur.* Men hva menes med begrepet robust næringsstruktur? Rent intuitivt virker det innlysende at omstillingskommuner trenger et mer robust næringsliv. Begrepet robust peker mot å være motstandsdyktig for endringer og konjunkturer, forhold som omstillingskommunene som oftest har vært rammet av. Problemet med begrepet robusthet oppstår når en forsøker å definere mer presist hva det betyr og forsøke å lage indikatorer som kan måle robustheten.

Innovasjon Norge har i sitt notat om måling av omstillingsarbeidet beskrevet ensidig næringsstruktur som at det er en dominerende hjørnesteinsbedrift i kommunen med en stor andel av arbeidsplassene, eller at det kan være en ensidighet i form av at det er mange bedrifter i en og samme næring. Videre trekkes også bedriftenes finansielle robusthet inn, altså bedriftenes lønnsomhet og soliditet. I tillegg heter det at «et robust næringsliv karakteriseres av: høy grad av samhandling, riktig kompetanse, høy innovasjonsevne og godt økonomisk handlingsrom.»

Når det gjelder grad av samhandling, kompetanse og innovasjonsevne, er vi enige i at dette er høyst relevante forhold, men at dette er forhold som passer bedre under målsettingen om utviklingsevne.

Robust næringsstruktur er altså ikke et entydig begrep, men inneholder flere forskjellige dimensjoner som til sammen utgjør robustheten.

I Innovasjon Norge sitt notat er det foreslått tre indikatorer for robusthet:

- Panda: Herfindahl/Hirschmann-indeks for hovednæringene i kommunen.
- Proff: Andel foretak med positivt resultat før skatt eller mer spesifikt hvor stor er resultatgraden og utviklingen over tid.
- Proff: Andel foretak med positiv egenkapital eller mer spesifikt på fordeling av egenkapitalandel i næringslivet.

Herfindahl/Hirschmann-indeks for hovednæringene i kommunen fra Panda-systemet vil måle graden av spesialisering i næringslivet i kommunen. En jevn fordeling av arbeidsplassene på ulike næringer vil da være en indikator for robusthet, mens en fordeling der det er en stor andel av arbeidsplassene i noen enkeltnæringer og få eller ingen andel i andre næringer vil tolkes som at næringsstrukturen er ensidig og mindre robust.

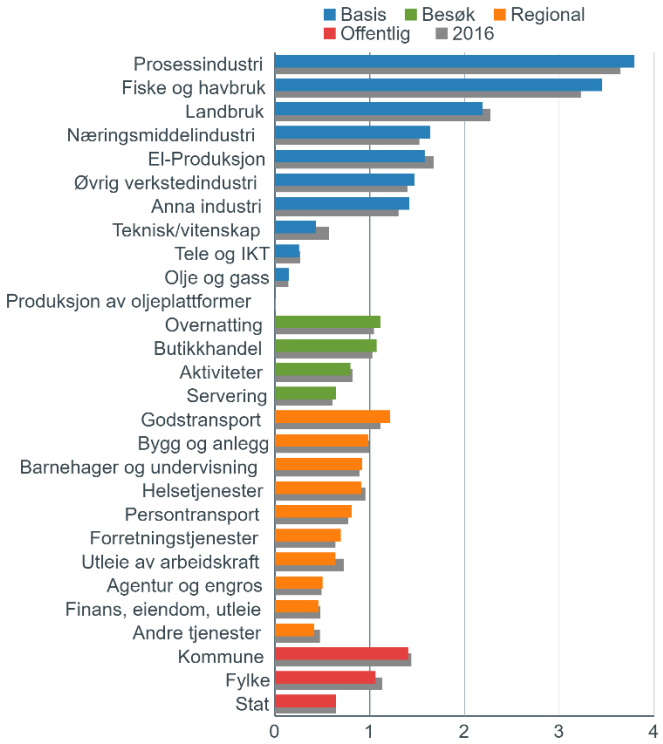
I beskrivelsen av næringsstrukturen i omstillingskommunene i kapittel 2.9, kan vi se at mange av omstillingskommunene nettopp har en næringsstruktur som er dominert av enkeltbransjer, som fiske/havbruk, næringsmiddelindustri, prosessindustri, verkstedindustri, anna industri eller reiseliv. Mange av omstillingskommunene har altså en næringsstruktur med en høy grad av spesialisering, som vil anses som lite robust.

Rent logisk vil en slik kommune med høy grad av spesialisering bli ansett for å bli mer robust dersom det er en reduksjon i antall arbeidsplasser i den bransjen de har relativt mye av og en økning i antall arbeidsplasser i bransjer som det er lite eller ingenting av.

5.8 Målkonflikt mellom målene om arbeidsplassvekst og mer robust næringsliv?

Det vil kunne være en konflikt mellom mål om flere arbeidsplasser og økt robusthet. Distriktskommuner har som oftest et spesialisert næringsliv, fordi de har et komparativt fortrinn for en bestemt økonomisk aktivitet. Det gjelder typiske fiskerikommuner, som har en beliggenhet nær rike fiskefelt sammen med gode havneforhold, oppdrettskommuner som har mange gode lokaliteter som egner seg for fiskeoppdrett, eller prosesskommuner som har rikelig tilgang på kraft og gode havner. Dersom slike kommuner får en vekst i de samme næringene, vil de bli enda mer næringsmessig spesialiserte. For å bli mer robuste i den betydningen som Herfindahl/Hirschmann-indeksen måler, må de skape arbeidsplasser i andre bransjer, og da helst ha en reduksjon i de bransjene de har en historisk spesialisering for. De må altså skape nye arbeidsplasser i bransjer hvor de ikke har komparative fortrinn og kanskje heller ikke tradisjon eller kompetanse for.

Vi kan vise hvordan bransjestrukturen i omstillingskommunene har endret seg i løpet av de siste fem årene.



Figur 10: Lokaliseringskvotienter i ulike bransjer i de 52 omstillingskommunene i 2021 sammenliknet med 2016.

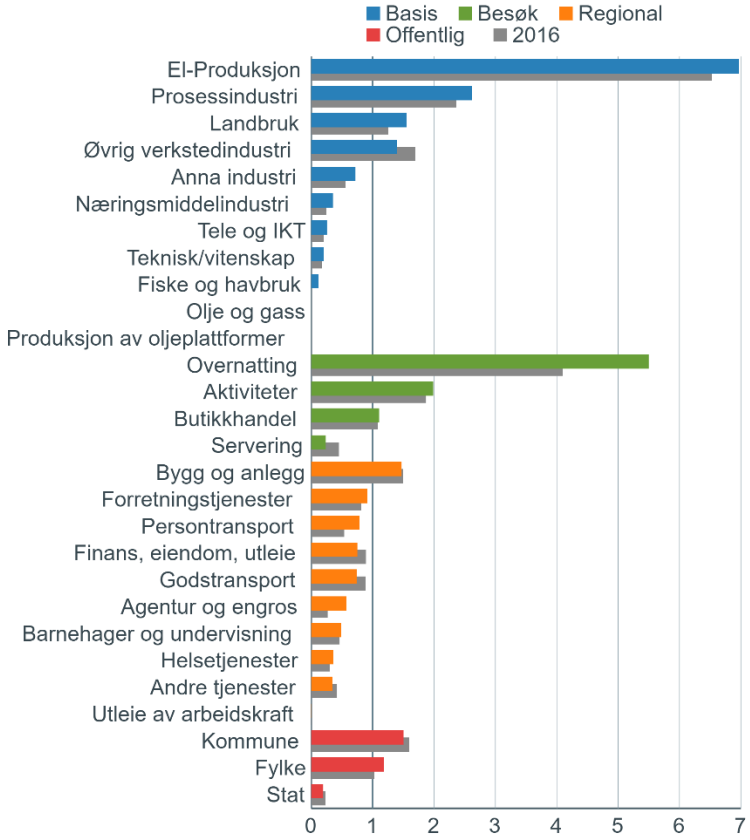
De bransjene i basisnæringene som omstillingskommunene har mye av, som prosessindustri, fiske og havbruk, næringsmiddelindustri, verkstedindustri og anna industri har alle en høyere lokaliseringskvotient i 2021 enn de hadde i 2016. Omstillingskommunene hadde en lokaliseringskvotient for prosessindustri på 3,65 i 2016 og 3,79 i 2021. For fiske og havbruk har lokaliseringskvotienten økt fra 3,23 til 3,45 i samme tidsrom. Altså har spesialiseringen økt.

Dette er en generell trend, at kommuner med en spesialisert næringsstruktur har blitt enda mer spesialisert over tid. Hvis vi ser på de 20 kommunene med høyest lokaliseringskvotient for fiske og havbruk, har disse samlet sett økt sin lokaliseringskvotient for denne bransjen fra 29,4 til 31,91 i de siste fem årene. De 20 kommunene med høyest lokaliseringskvotient for prosessindustri har økt lokaliseringskvotienten for prosessindustri fra 7,92 til 8,36.

Hvis vi ser på næringsstrukturen i alle distriktskommunene i sentralitetsklasse 6, finner vi den samme tendensen- at spesialiseringen øker over tid.

Det vil derfor være svært vanskelig å få til en utvikling for en allerede spesialisert kommune til å bli mindre spesialisert og samtidig skape arbeidsplassvekst. Det betyr at en må satse på arbeidsplassvekst i bransjer som det antakelig det er ikke er forutsetninger for, i stedet for å forsøke å skape flere arbeidsplasser i næringer hvor kommunen har sine komparative fortrinn.

Vi kan illustrere dette med å se på hvordan næringsstrukturen i Tinn har endret seg i løpet av den perioden de har hatt omstillingsprogram i kommunen. De hadde et omstillingsprogram som startet i 2015 og ble avsluttet i 2021.



Figur 11: Lokaliseringskvotienter i ulike bransjer i Tinn i 2021 sammenliknet med 2016.

I Tinn har de fire bransjene med høyest lokaliseringskvotient i 2016, el-produksjon, overnatting, prosessindustri og aktiviteter økt fram til 2021. Skal dette tolkes som om de har mislykkes med å skape et robust næringsliv? Eller bør en heller legge vekt på at utviklingen i antall ansatte i disse fire næringene har vært bedre enn i resten av landet? Når lokaliseringskvotienten øker, betyr det at veksten i antall ansatte i området i bransjen er bedre enn veksten i samme bransje ellers i landet. Det er utfordrende å skape vekst i antall arbeidsplasser i en kommune som har hatt nedgang. Dersom en i tillegg må skape disse arbeidsplassene i bransjer hvor forutsetningene antakelig er dårligere, blir utfordringen langt større.

Det kan også være en målkonflikt når det gjelder robusthet i betydningen finansiell robusthet i bedriftene, målt med resultatgrad og egenkapitalandel og målet om flere arbeidsplasser. I det som het NHOs NæringsNM, som Telemarksforsking utarbeidet for NHO i perioden 2003 til 2011, var andel foretak med positivt resultat en av indikatorene. Det er faktisk den samme indikatoren som foreslås av Innovasjon Norge som en av indikatorene for robusthet. I de senere år har Telemarksforsking sluttet å bruke denne indikatoren. Årsaken er at en høy andel bedrifter med positivt resultat ikke kjennetegner regioner med et voksende næringsliv, tvert imot så vi en negativ korrelasjon mellom andel bedrifter med positivt resultat og vekst.

En bedrift som skal satse på nye innovative løsninger, enten det er nye produkter, nye produksjonsprosesser eller nye måte å selg og markedsføre produktene, må som regel gjennom en prosess det kostnadene kommer før eventuelle gevinster. Økt satsing på innovasjon vil på kort sikt

redusere resultatgraden. Det er også en generell trend at nyetablerte bedrifter har lavere lønnsomhet enn eldre og modne bedrifter. Når et område har en høy andel av bedrifter med positivt resultat, er det ofte et tegn på at bedriftene i liten grad tar risiko og satser på nye innovasjoner og at det er en liten andel nyetablerte bedrifter i området.

Det er også et poeng i denne sammenhengen at den raskeste måten å få bedret resultatet på for en bedrift vil være å redusere kostnadene. En kostnadsreduksjon vil bedre resultatet på kort sikt. Å skape høyere inntekter gjennom innovative satsinger vil måtte ta langt mere tid for at inntektene skal realiseres. Dess høyere innovasjonsgrad, dess større risiko vil det være for at økningen i inntektene ikke realiseres. Omstillingsprogrammene har gjerne tiltak rettet mot at bedriftene skal bli mer innovative samt at det skal etableres flere nyetableringer. Hvis en lykkes med dette, er det mer sannsynlig at andelen bedrifter med positivt resultat vil gå ned enn opp på kort sikt.

Konklusjonen er at omstillingskommunene ikke har fått en mer robust næringsstruktur, snarere tvert imot. Det er ikke overraskende, fordi det er en generell trend at distriktskommuner har fått en økt bransjespesialisering i betydningen mer ensidig næringsstruktur i de siste årene. Samtidig vil det heller ikke være naturlig å se en reduksjon av næringsspesialisering i kommuner der en lykkes med omstillingsprogrammet, fordi det oftest vil innebære en vekst i arbeidsplasser i de bransjene der kommunen er sterke fra før.

Vi mener derfor at målsettingen om robust næringsliv i betydningen mer variert næringsstruktur bør strykes, eventuelt at begrepet robusthet gis et innhold som ikke er i konflikt med målet om vekst i arbeidsplasser og et mer innovativt næringsliv.

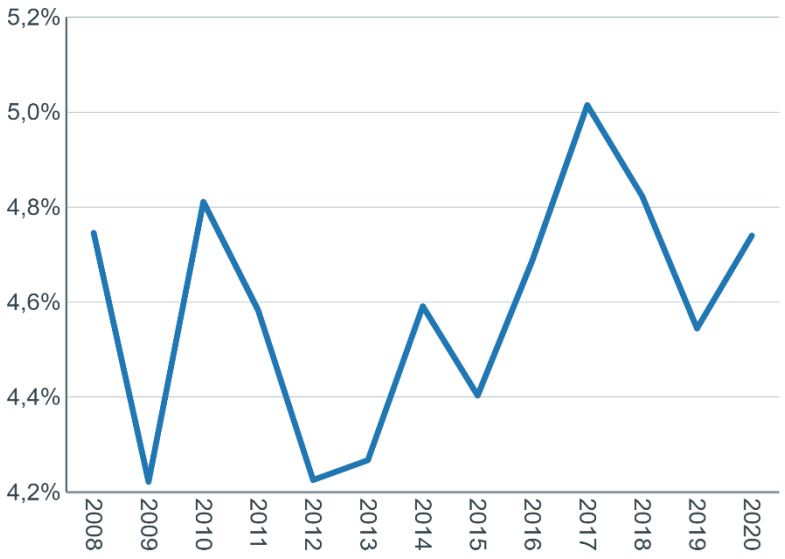
5.9 Andre effekter

I dette kapitlet skal vi se på hvordan utviklingen i omstillingskommunene har vært med andre relevante indikatorer. Vi skal se på verdiskaping, produktivitet, nyetableringer, flytting av bedrifter samt befolkningsutvikling og bostedsattraktivitet.

5.9.1 Verdiskaping og produktivitet

Bedriftenes verdiskaping er en viktig størrelse. Verdiskapingen er hva bedriften sitter igjen med etter at varekostnader er betalt. Verdiskapingen går til å lønne ansatte, betalte skatt og renter, til økning av egenkapitalen og eventuelt utbytte til eiere.

I figuren under har vi vist hvordan verdiskapingen i næringslivet i omstillingskommunene har utviklet seg som andel av landets verdiskaping. Verdiskapingen er målt i kroner, slik at når vi ser på andelene av landet blir det en metode for å korrigere for inflasjonen.

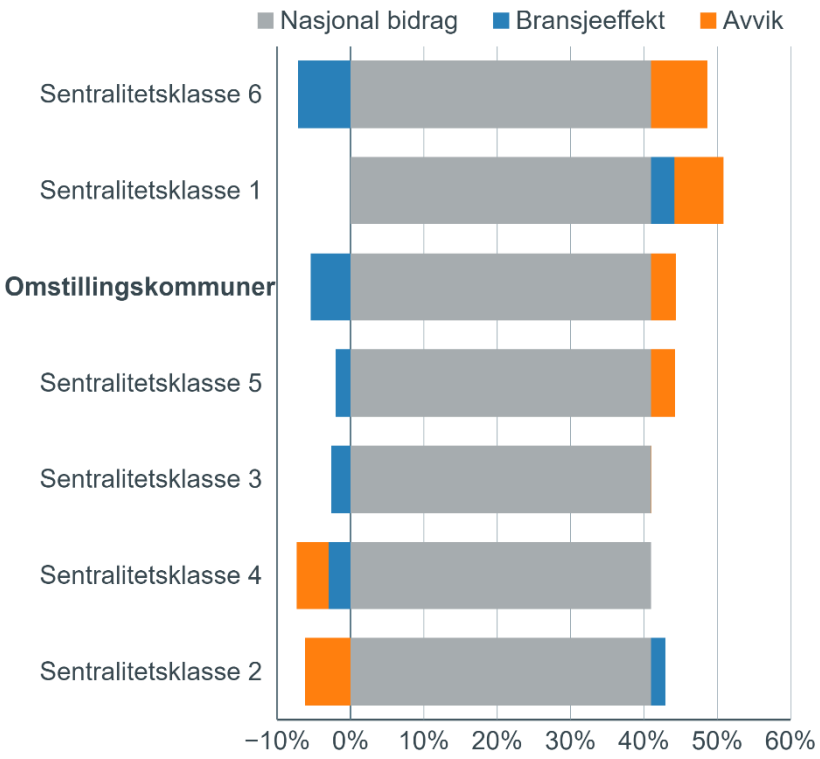


Figur 12: Verdiskaping i næringslivet i de 52 omstillingskommunene som andel av hele landets verdiskaping. Kilde: Data fra regnskaps- og enhetsregisteret, bearbeidet av Telemarksforsking.

Andelen til omstillingskommunene av landets verdiskaping har gått en del opp og ned. Hvis vi ser på andelen i 2020 i forhold til 2008 har andelen vært omtrent uendret, men andelen i 2020 var større enn den var i år som 2009, 2012 og 2013. Over tid virker det som om omstillingskommunene har en vekst i verdiskapingen som er på høyde med landets vekst.

I figuren under har vi sett på veksten i verdiskapingen i den siste tiårsperioden og sammenliknet utviklingen i omstillingskommunene med utviklingen i de seks sentralitetsklassene. Her er det

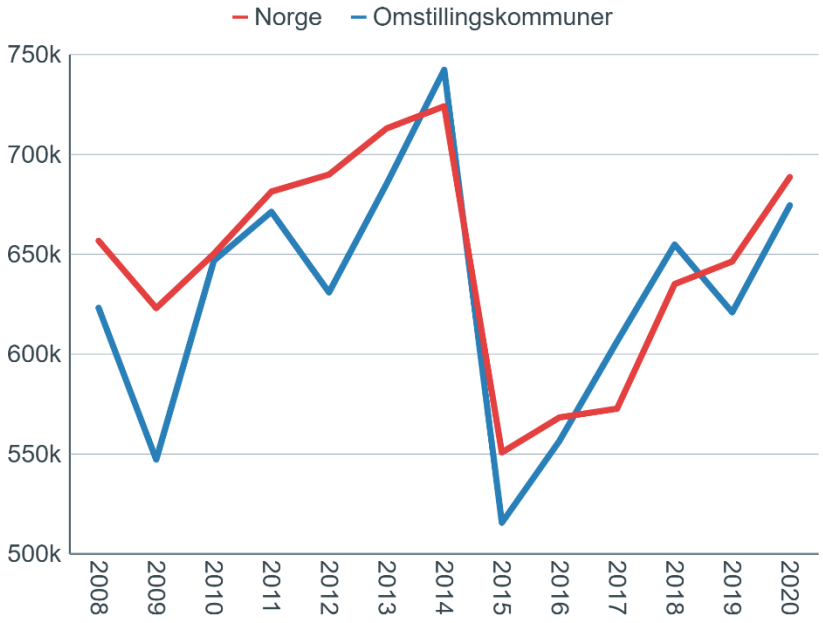
også gjort en shift/share analyse for å dekomponere vekstfaktorene i nasjonal vekst, bransjeeffekten og avvik.



Figur 13: Vekst i verdiskaping i perioden 2011-2020, dekomponert i nasjonal vekst, bransjeeffekt og avvik. Kilde: Data fra regnskaps- og enhetsregisteret, bearbeidet av Telemarksforsking.

Omstillingskommunene har hatt en negativ bransjeeffekt i denne perioden, som skyldes at de bransjene som de har relativt mye av har hatt en svakere vekst i verdiskaping enn gjennomsnittet. Vi kan se at de mest sentrale områdene i sentralitetsklasse 1 og 2 har hatt den mest gunstige bransjesammensetningen for å få vekst i verdiskapingen. Omstillingskommunene har imidlertid hatt en bedre vekst i verdiskapingen enn bransjestrukturen tilsier, som framkommer ved at det er et positivt avvik. Vi kan også se at de minst sentrale områdene i sentralitetsklasse 5 og 6 også har dette positive avviket. En slik analyse vil gi litt ulike resultat avhengig av hvilken tidsperiode vi ser på, men det virker klart at omstillingskommunene har hatt en relativt god utvikling i næringslivets verdiskaping de siste årene.

Vi kan også se på utviklingen av produktiviteten i næringslivet i omstillingskommunene. Produktivitet er verdiskaping per ansatt. I figuren under kan vi se produktiviteten i omstillingskommunene sammenliknet med gjennomsnittet for landet.

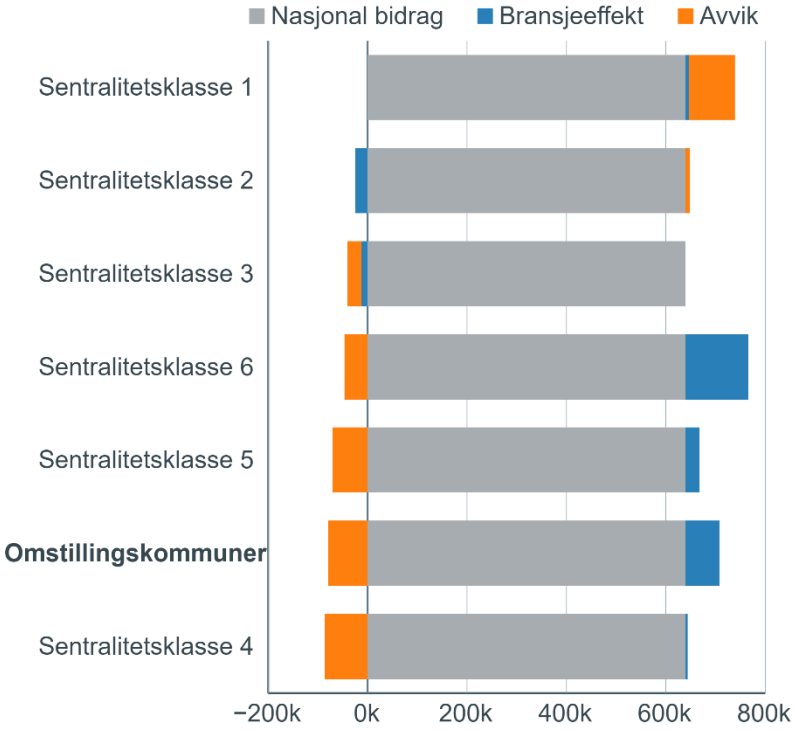


Figur 14: Produktivitet, det vil si verdiskaping per ansatt i omstillingskommuner og Norge. Tallene før og etter 2015 er ikke sammenliknbare fordi ansattetallene er basert på ulike tellemetoder i enhetsregisteret. Kilde: Data fra regnskaps- og enhetsregisteret, bearbeidet av Telemarksforsking.

Omstillingskommunene har hatt en samlet produktivitet som ikke har vært vesentlig forskjellig fra landsgjennomsnittet. I enkelte år har produktiviteten vært høyere, i andre år har produktiviteten vært lavere.

Produktiviteten til næringslivet i et område er sterkt avhengig av bransjesammensetningen. Enkelte bransjer, som el-produksjon, fiske og havbruk og prosessindustri, har mye høyere produktivitet enn gjennomsnittet. Det er bransjer som omstillingskommunene har mye av, og som drar opp den gjennomsnittlige produktiviteten. Bransjer som er knyttet til reiseliv har mye lavere produktivitet enn gjennomsnittet. Kommuner med en stor andel av de ansatte i reiselivet vil som regel også få en lavere samlet produktivitet i reiselivet.

I figuren under har vi sett på forskjeller i produktivitet mellom omstillingskommunene og de seks sentralitetsklassene. Her har vi også dekomponert produktiviteten i nasjonalt gjennomsnitt, bransjeeffekten og avvik.

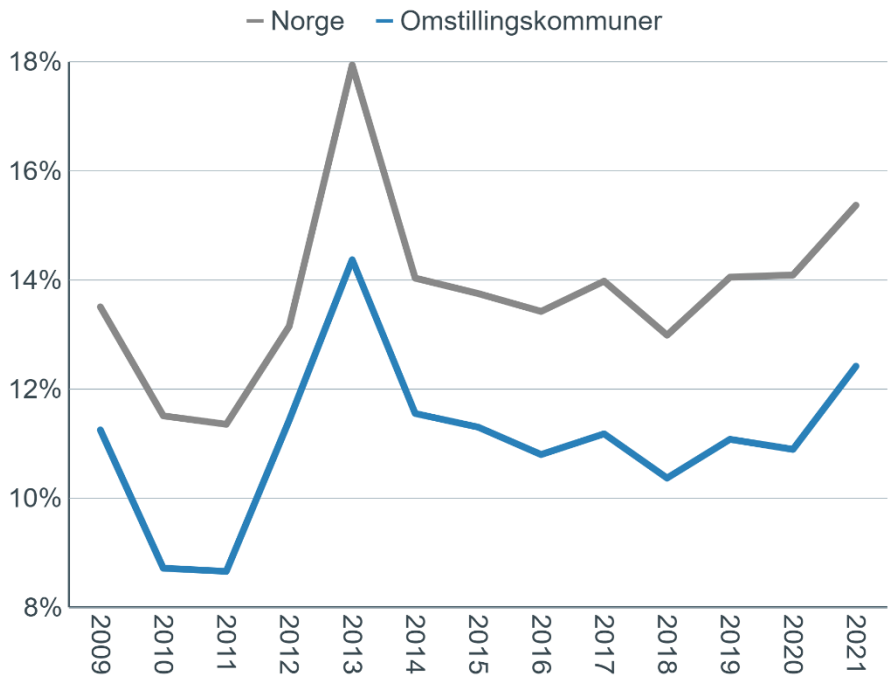


Figur 15: Produktivitet i næringslivet, bransjeeffekt og bransjejustert produktivitet(avvik) i omstillingskommuner og sammenlikningsstedene. Kilde: Data fra regnskaps- og enhetsregisteret, bearbeidet av Telemarksforsking.

Analysen viser at næringslivet i omstillingskommunene har en positiv bransjeeffekt. Det kommer som nevnt av at omstillingskommunene har en høy andel av de ansatte i høyproduktive bransjer som el-produksjon, prosessindustri og fiske og havbruk. Vi kan se at de minst sentrale kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 deler denne egenskapen. Avviket viser om produktiviteten er høy eller lav gitt bransjesammensetningen i området. Da kommer det fram at de mest sentrale områdene har en høyere produktivitet enn de minst sentrale områdene. Produktiviteten er imidlertid ikke helt korresponderende med sentraliteten. Sentralitetsklasse 4 har den laveste produktiviteten, enten vi justerer for bransjesammensetningen eller ikke.

5.9.2 Nyetableringer

For å måle etableringsaktiviteten kan vi se på antall nyetablerte bedrifter i forhold til bedriftspopulasjonen ved begynnelsen av året. Da får vi et tall for etableringsfrekvensen. I figuren under kan vi se hvordan denne etableringsfrekvensen har utviklet seg i omstillingskommunene sammenliknet med landsgjennomsnittet.

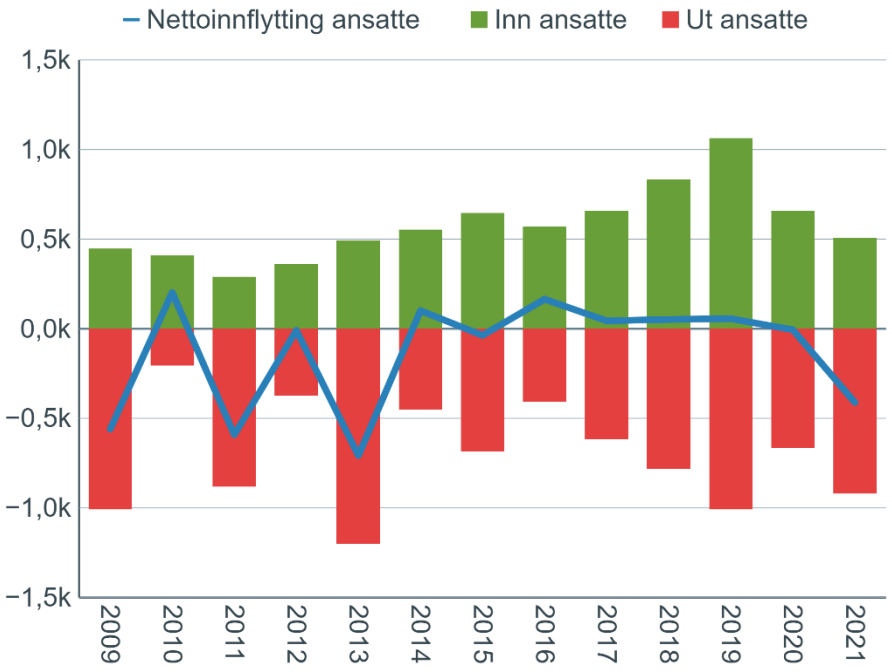


Figur 16: Etableringsfrekvens i omstillingskommuner og Norge. Kilde: Data fra og enhetsregisteret, bearbeidet av Telemarksforsking.

Omstillingskommunene har hatt en del lavere etableringsfrekvens enn landsgjennomsnittet i alle årene. Det er ikke noe som tyder på at forskjellen minker over tid. Det at omstillingskommunene gjennomgående har en lav etableringsfrekvens er ikke overraskende. Det kan forklares av to forhold: Bransjesammensetningen og befolkningsveksten. Noen bransjer, som for eksempel tjenester og servering har en høy etableringsfrekvens og også en høy nedleggelsesfrekvens. De mest sentrale områdene har en høy andel av bedrifter i disse bransjene. I omstillingskommunene er det relativt stor andel bedrifter innen industri og landbruk, bransjer hvor det etableres få, men også legges ned få bedrifter. Det er også en klar trend at etableringsfrekvensen korrelerer sterkt med befolkningsveksten. Det skyldes høyst sannsynlig at steder med befolkningsvekst får en større vekst i lokal etterspørsel slik at det blir plass til flere bedrifter som er rettet mot det lokale markedet. Steder med høy befolkningsvekst har også høy netto innflytting av relativt unge personer som vil være etablerere av forskjellig slag. Steder med lav befolkningsvekst eller befolkningsnedgang har som oftest en aldersstruktur med en stor andel eldre, som er mindre tilbøyelige til å være nyetablerere.

5.9.3 Flyttinger av bedrifter

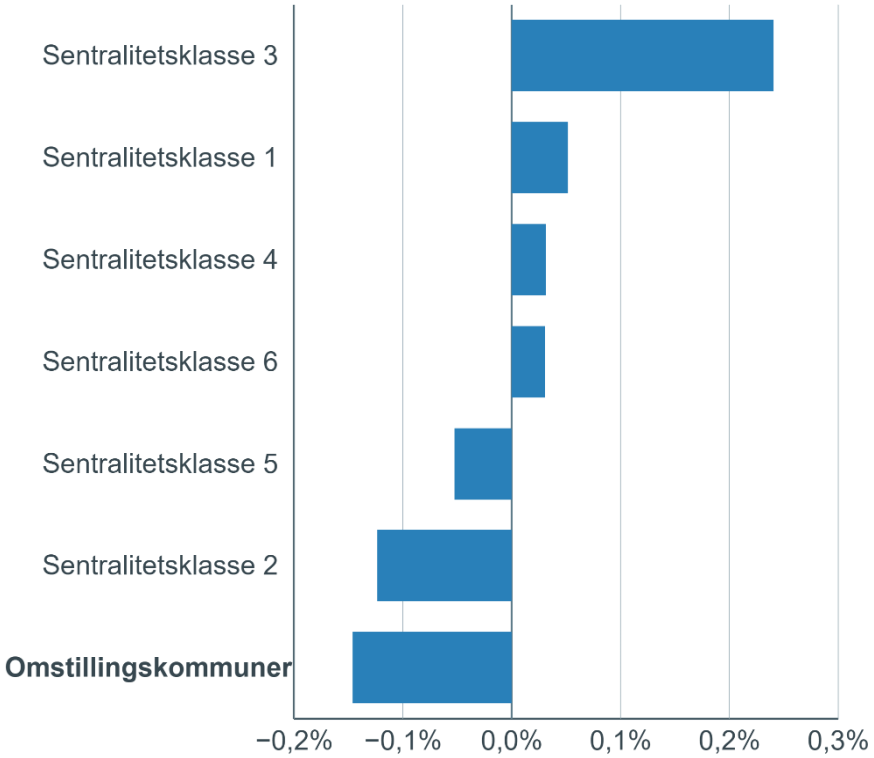
Omstillingsprogrammene har i forskjellig grad forsøkt å øke antall arbeidsplasser gjennom ulike former for akkvisisjon – det vil si å forsøke å få tilflytting av bedrifter. Det vil således være interessant å se om omstillingskommunene har fått netto tilflytting av bedrifter. I bruker da statistikk over antall ansatte i næringslivet som arbeider i en bedrift som har flyttet fra en kommune til en annen fra Enhetsregisteret. I figuren under kan vi se inn- og utflytting av ansatte til og fra omstillingskommunene de siste årene.



Figur 17: Flytting av ansatte inn og ut av Omstillingskommuner. Kilde: Enhetsregisteret bearbeidet av Telemarksforsking.

Det har vært netto innflytting av ansatte til omstillingskommunene i noen år, men netto utflytting i andre. I sum har omstillingskommunene hatt netto utflytting av ansatte i den siste 12-årsperioden.

Vi kan se på nettoflyttingen til omstillingskommunene i forhold til de ulike sentralitetsklassene i neste figur.

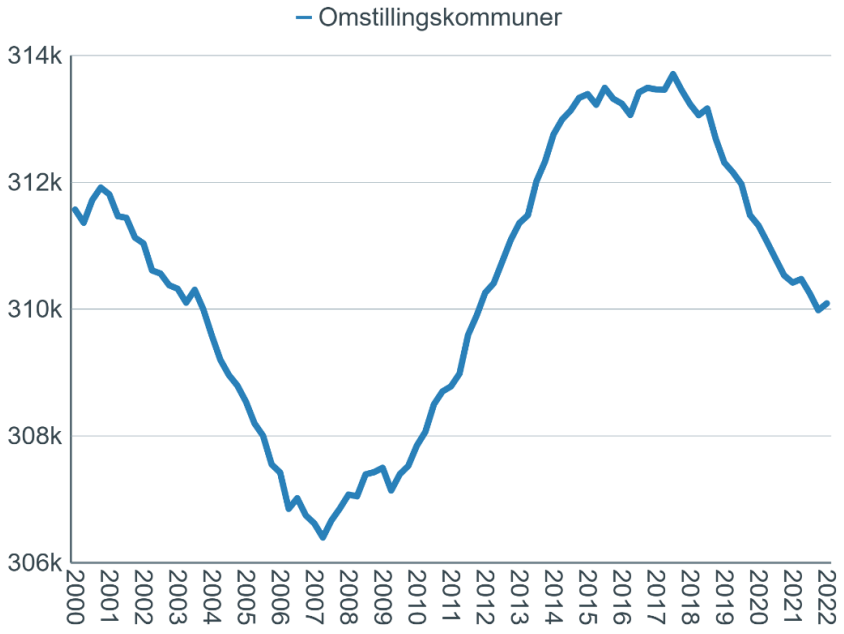


Figur 18: Flytting av bedrifter/ansatte, prosent av samlet antall per år. Kilde. Enhetsregisteret bearbeidet av Telemarksforsking.

Omstillingskommunene har hatt en netto utflytting av ansatte i denne perioden. Nettoutflyttingen har faktisk vært større fra omstillingskommunene enn i noen av de andre sentralitetsklassene.

5.9.4 Befolkningsvekst og bostedsattraktivitet

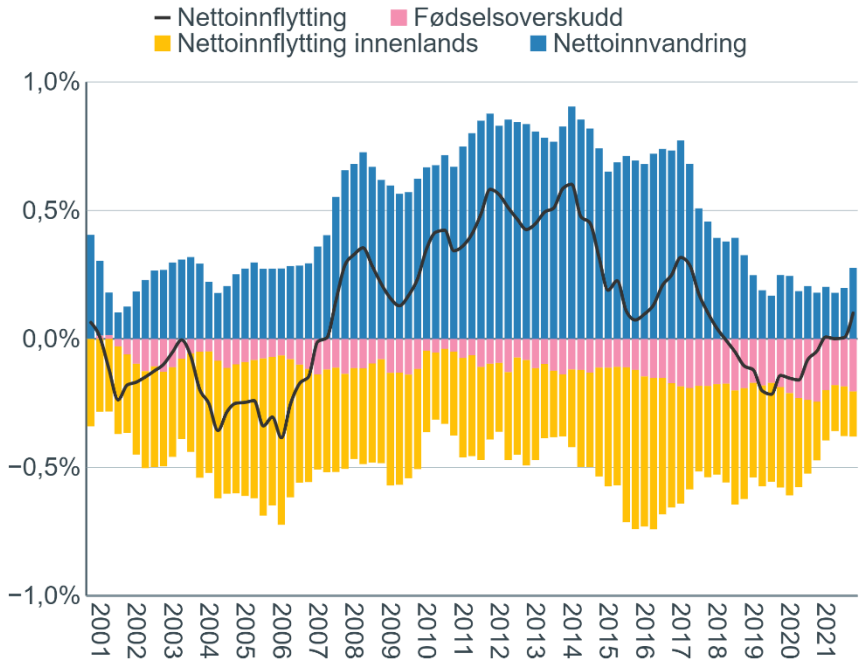
Befolkningsutviklingen i omstillingskommunene er vist i figuren under.



Figur 19: Folketallet i Omstillingskommuner, målt på slutten av hvert kvartal.

Omstillingskommunene hadde nedgang i folketallet fra 2000 til 2007. Deretter om en periode med vekst, før folketallet begynte å synke igjen fra 2008.

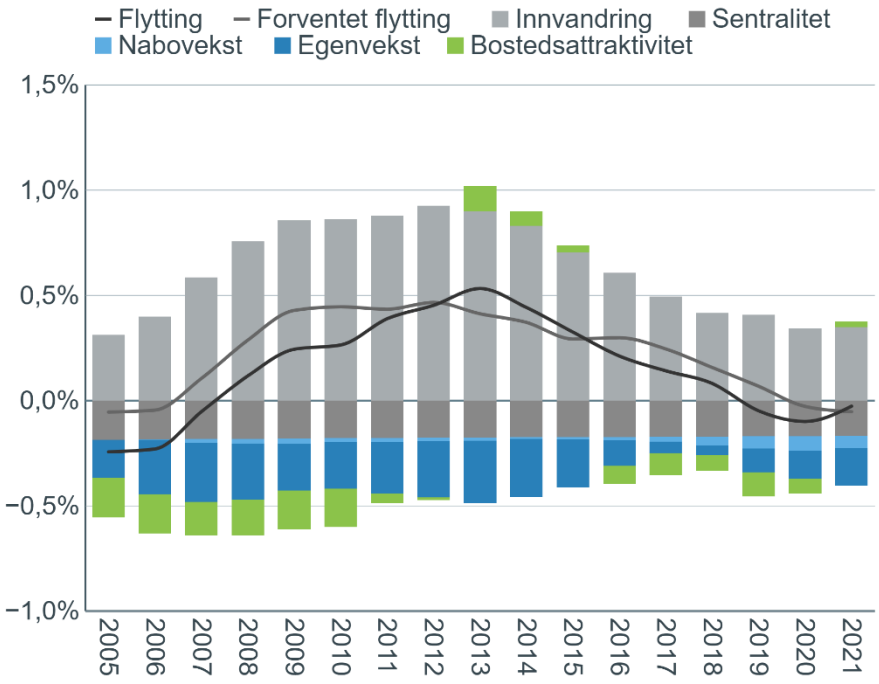
En del av forklaringen til denne utviklingen kan vi få hvis vi dekomponerer endringene i folketall som i figuren under.



Figur 20: Befolkningsveksten dekomponert i 12-måneders perioder, målt hvert kvartal.

Da kan vi se at vekstperioden mellom 2007 og 2017 hang sammen med at det var stor netto innvandring til omstillingskommunene i denne perioden. Det var generelt stor innvandring til Norge i samme periode, slik at mange områder i Norge som tidligere hadde nedgang i folketallet fikk vekst i denne perioden. Fødselsbalansen til omstillingskommunene har vært negativ i økende grad. Det henger igjen sammen med befolkningens sammensetning på alder og kjønn. Omstillingskommunene har i større grad enn landet en høy andel eldre og en liten andel kvinner i fødedyktig alder. Fødselsbalansen kommer derfor med all sannsynlighet til å bli ende mer negativ de neste årene. Den innenlandske nettoflyttingen har vært negativ i alle perioden, men har blitt mindre negativ i 2020 og 2021. Det har sannsynligvis sammenheng med den spesielle koronasituasjonen, som har gitt rekordhøy utflytting fra Oslo i disse to årene. Det har gitt bedre nettoflyttingstall i mange områder.

Telemarksforsking har også en modell for å måle bostedsattraktivitet. Denne modellen analyserer nettoflyttingen på bakgrunn av stedenes sentralitet, arbeidsplassvekst i eget område og arbeidsplassvekst i områder det pendles til. Hensikten er å avdekke områder som har bedre flyttetall enn forventet. Det er områder som karakteriseres som attraktive bosteder. Vi kan se en slik analyse for omstillingskommunene samlet i figuren under.



Figur 21: Nettoflyttingen til Omstillingskommuner, dekomponert i ulike drivkrefter.

Figuren viser at nettoflyttingen til omstillingskommunene har blitt negativt påvirket av at dette området har lav sentralitet, lav arbeidsplassvekst i egen kommune og lav arbeidsplassvekst i kommuner det pendles til. Bostedsattraktiviteten er avviket fra forventet nettoflytting. Omstillingskommunene hadde negativ bostedsattraktivitet fram til 2001, positiv bostedsattraktivitet i perioden 2013 til 2015 og negativ bostedsattraktivitet i årene fra 2016 til 2020.

5.10 Oppsummering

Den statistiske analysen er et forsøk på å måle på en objektiv måte om kommuner som har deltatt i omstillingsprogrammet har hatt bedre arbeidsplassutvikling enn sammenliknbare kommuner som ikke har tatt del omstillingsprogrammet i den perioden vi studerer. Omstillingskommunene hadde i gjennomsnitt en klar negativ arbeidsplassutvikling forut for omstillingsprogrammet startet, men har hatt en arbeidsplassutvikling som forventet under og etter omstillingsperioden. Vi har også sammenliknet arbeidsplassutviklingen i omstillingskommunene med en kontrollgruppe av kommuner som har hatt tilsvarende svak arbeidsplassutvikling i årene forut for at programmet startet opp. Kontrollgruppen hadde samme forbedring av arbeidsplassutviklingen som omstillingskommunene. Vi tolker resultatet som at omstillingskommunene ikke synes å ha hatt bedre arbeidsplassutvikling enn sammenliknbare kommuner, verken under omstillingsperioden eller i årene etter. Det betyr nødvendigvis ikke at omstillingsprogrammet ikke har hatt noen effekt, men at sammenliknbare kommuner uten omstillingsprogram kan ha hatt alternative måter å stimulere sin næringsutvikling på som har vært like effektive som omstillingsprogrammet, når det gjelder å forbedre arbeidsplassveksten i næringslivet.

Resultatet fra denne statistiske analysen i denne evalueringen står i sterk kontrast til de arbeidsplasseffektene som rapportert fra tidligere evalueringer av omstillingsprogrammet. Det gjelder både sluttevalueringene som er gjennomført for de enkelte omstillingsprogrammene og for eksempel TFUs evaluering av langtidseffekter fra 2010. Evalueringene som er gjort tidligere har stipulert et høyt antall nye skapte og sikrede arbeidsplasser. Årsaken til at resultatene er så forskjellige er at metoden for å måle effekten er ulik. Tidligere evalueringer er basert på anslag om antall nye og sikrede arbeidsplasser fra bedrifter som har deltatt på aktiviteter eller fått tilskudd fra omstillingsprogrammet.

6. Erfaringer og problemstillinger

I dette kapitlet skal vi oppsummere hvilke erfaringer som er gjort med hensyn til omstillingsprogrammet fra sentrale aktører som har fulgt omstillingsarbeidet de siste årene. Det er gjennomført 12 intervjuer med til sammen 17 sentrale personer fra fylkeskommunene, Innovasjon Norge og KDD. Det er personer som har hatt lang erfaring med oppfølging av omstillingsprogram. Representantene fra fylkene fikk spørsmål som handlet om erfaringen fra programmene som var blitt gjennomført i de enkelte fylkene, men Innovasjon Norge og KDD fikk spørsmål som handlet om erfaringen på tvers av fylkene og om selve ordningen. Alle fikk videre spørsmål samt om deres egen rolle i utvelgende og gjennomføring av programmene.

6.1 Utvelgelse og involvering fra fylkeskommunene

Fra 2004 har det vært fylkeskommunene som står for prioriteringen av hvilke kommuner eller regioner som skal få omstillingsstatus, men det er KDD som fordeler bevilgningen mellom fylkene. Før 2004 var det kommunaldepartementet som sto for utvelgelsen og bevilget direkte til kommuner som skulle få omstillingsprogram.

Etter ansvarsreformen som kom i 2004, er det altså fylkeskommunene som skal velge ut hvilke kommuner som skal få omstillingsstatus. KDD beslutter ikke hvilke program som skal få midlene, men gjør en vurdering av om kommunene oppfyller kriteriene for å få omstillingsmidler. Det gjør at det har blitt en større variasjon i typer kommuner som får omstillingsmidler.

KDD gir på sin side uttrykk for hva som forventes for at en kommune skal kvalifisere for omstillingsstatus, her et eksempel fra brev til fylkeskommunene fra departementet fra 7.mars 2022:

- Nye kommuner og regioner som opplever stor reduksjon i antall sysselsatte, og som derfor kan kvalifisere til å motta støtte fra denne ordningen. Fylkeskommunene må kunne dokumentere situasjonen for næringslivet og påvirkningen på sysselsettingen i det aktuelle området: Data over tap av arbeidsplasser i absolutte tall og den prosentvise nedgangen av den totale sysselsettingen.
- I Panda-verktøyet er det utviklet en egen omstillingsmodul for beregning av de samfunnsmessige konsekvensene ved bortfall av arbeidsplasser. Vi ber fylkeskommunene bruke denne modulen for å beregne konsekvensene og kommentere disse.
- Kort omtale av den generelle arbeidsledigheten i kommunene og regionene og mulighetene for pendling.

Dette brevet bygger på forskriftens §16:

«Fylkeskommunene skal opplyse departementet om følgende:

a) omfanget av reduksjonen i sysselsettingen i kommunene og regionene
b) muligheten for pendling til andre arbeidsmarkeder

c) den generelle arbeidsledigheten i kommunene og regionene
d) eventuelle andre forhold som kan ha betydning.

Fylkeskommunene skal legge de ovennevnte tildelingskriteriene til grunn ved tildeling til omstillingskommuner.»

Hvilke kommuner som får omstillingsstatus skjer gjerne gjennom en dialog mellom kommunene og fylket, og denne dialogen kan foregå over flere år. Noen kommuner er veldig frempå i å ønske seg omstillingsstatus, og henvender seg til fylket. I andre tilfeller er det fylkeskommunen som mer er pådriver. Men representantene fra fylkeskommunen presiserer at det må være en statistikk som underbygger behovet før man eventuelt kan gå videre med en søknad om omstillingsprogram.

Flere av fylkeskommunene gjennomfører systematiske analyser, spesielt statistiske analyse over hvilke kommuner som har hatt stor nedgang i sysselsetting hvor det for eksempel brukes et utvalgskriteria på 10 prosent nedgang over siste tre år. Panda er et analyseverktøy som brukes av de fleste fylkeskommunene. Denne har en egen «omstillingsmodul», utarbeidet av SINTEF i samarbeid med Innovasjon Norge for noen år siden.

På bakgrunn av dette arbeidet blir kommunene meldt inn som mulige omstillingskommuner til KDD. Men midlene fylkeskommunene får tildelt blir ikke øremerket spesifikke kommuner. Et unntak er ekstraordinær statlig omstilling, der søknaden fra kommunen behandles av regjeringen etter egne kriterier i forskriften og legges fram for Stortinget.

Fylkeskommunene melder altså fra om hvilke kommuner de vurderer til omstillingsprogrammet. Departementet overprøver ikke vurderingene til fylkeskommunene direkte, men vil gjennom fylkesfordelingen av midlene kunne skjevfordele midlene og i noen tilfeller ikke fordele midler til en fylkeskommune. I slike tilfeller vil det i praksis være en overprøving av fylkeskommunenes vurderinger. I andre tilfeller kan departementet tildele et lavere beløp enn hva som er omsøkt. Fylkeskommunen kan eksempelvis gi innspill til departementet om at de ønsker midler fra omstillingsprogrammet til fire program, men få innvilget halvparten av det omsøkte beløpet. I slike tilfeller kan dette tolkes som om at departementet bare anser to av programmene som støtteverdige fra omstillingsprogrammet, men dette er i praksis ikke uttalt. Fylkeskommunen må i slike tilfeller selv beslutte om å finne alternative midler for å finansiere alle omstillingsprogrammene som er omsøkt eller bare finansiere to av de fire foreslåtte omstillingsprogrammene.

Av intervjuene kom frem at det var noe usikkerhet rundt kriteriene: Hva er dårlig nok utvikling til å være en omstillingskommune? En informant oppga at det er litt vanskelig å navigere innenfor den informasjonen og veiledningene som foreligger. Det går ikke helt klart frem hva KDD aksepterer.

Det pekes også på at det fort blir en «lek med tall» for å få dokumentert en tilstrekkelig nedgang eller sårbarhet. Spesielt gjelder dette hypotetiske bortfall av hjørnesteinsbedrift. Det vises også til at i kommuner hvor næringslivet har blitt så lite og offentlig sektor har blitt dominerende, slik at offentlig sektor har en stor andel av arbeidsplassene, vil det ikke bli 10/15 prosent nedgang i sysselsetting selv om det er en stor prosentvis nedgang i næringslivet.

Hvilke forhold fylkeskommunene selv legger mest vekt på i utvelgelsen av kommuner varierer. Flere forhold enn kun nedgang i sysselsetting blir trukket inn: demografisk utvikling, interesse fra kommunen selv, sårbarhet og ensidighet i kommunen.

En oppfatning om at en kommunene må ha 10 eller 15 prosent nedgang i arbeidsplasser har fått en fremtredende plass i bevisstheten blant de som jobber med dette i fylkeskommunene. Et kriterium om 15 prosent gjelder imidlertid bare de programmene som får direkte støtte fra staten, og ikke for de omstillingsprogrammene som fylkeskommunen velger ut. Blant enkelte av fylkeskommunene vises det til et oppfattet «krav» om ti prosent nedgang i arbeidsplasser siste 3 år for å få omstillingsstatus i den ordinære ordningen. Tidligere var dette et definert kriterium, men man gikk i forbindelse med desentraliseringen av forvaltningen til fylkeskommunene i 2004 bort i fra dette. Fremdeles er det mange fylkeskommuner som forholder seg mer eller mindre bevisst til dette kriteriet, selv om det er tatt bort.

I de senere årene er også flere eksempler på at kommuner som ikke kan vise til en konkret nedgang i arbeidsplasser, likevel har fått omstillingsmidler. Steder kan ha vært truet av arbeidsplassnedgang, hvor man kanskje har en ensidig næringsstruktur og/eller en stor hjørnesteinsbedrift, men hvor dette i ettertid viser seg ikke har skjedd. Det enkelte informanter omtaler som «politiske tildelinger» har også skjedd. Det finnes flere eksempler på «politiske» program, hvor det har vært jobbet politisk for å få omstillingsstatus, men som kanskje egentlig ikke oppfyller kriteriene for å få omstillingsstatus. Det finnes også eksempler på kommuner som tilfredsstiller kriterier, men ikke har kapasitet til å gjennomføre omstillingsprogram.

Noe av usikkerheten rundt kriteriene kan skyldes at praksisen og kriteriene har endret seg. Tidligere ble kriteriene oppfattet mye «strengere», men det er etter hvert åpnet opp for mer bruk av skjønn. Det oppgis gjennom intervjuene at enkelte av fylkeskommunene nok gjerne ville hatt klarere rammer og retningslinjer, mens andre er tilfreds med å gjøre vurderingene og fordele midlene selv.

Det er litt delte oppfatninger om hva kriteriene bør være, noen mener at det bør være et krav om dokumentert nedgang i sysselsetting, mens andre mener at det er greit å bruke skjønn der det er andre forhold som tilsier at omstilling er et egnet virkemiddel.

Dette opplevde «kravet» om 10 prosent nedgang fremheves som problematisk av flere av informantene. Ett poeng er at det tar lang tid før en krise vises i statikken. Det kan gå flere år før kommunene kan dokumentere at krisen har inntruffet. Et annet mye omtalt poeng er at det oppleves som uhensiktsmessig å vente på å sette inn tiltak til etter nedgangen har skjedd. Flere uttrykker at det behov for å sette inn tiltak på et tidligere tidspunkt. De etterlyser altså at det jobbes mere forbyggende, noe som ikke egentlig er mulig i dagens ordning..

Mange etterlyser en bredere tilnærming enn arbeidsplassnedgang. Det er eksempler på steder som har arbeidsplasser, men som ikke får søkere. Da er det andre ting (boliger, bostedsattraktivitet) som må på plass først. Utfordringer er ikke bare å skape arbeidsplasser, i enkelte kommuner med stor nedgang i sysselsettingen kan de ha mange ledig ledige jobber, men problemer ligger i å få tak i folk. Og hvis man først får tak i folk, så er det utfordringer med å skaffe boliger til dem. Arbeidsledighet er altså ikke alltid problemet i disse kommunene, de er mer bekymret for den demografiske utviklingen. Mange av kommunene har høy sysselsetting, og arbeidsinnvandring har opprettholdt aktiviteten. Kommuner som har store utfordringer demografisk, med

befolkningsnedgang eller aldring, utgjør ofte den største bekymringen for fylkeskommunene. Samtidig stilles det spørsmål om det er omstillingsprogram som er riktig virkemiddel i disse kommunene.

Noen ganger får kommuner omstillingsstatus på grunn av en akutt hendelse, som at en hjørnesteinsbedrift legger ned virksomheten på stedet. Dette er den klassiske typen, som ordningen opprinnelig ble utformet for. Men etter hvert så har det blitt mer innslag av «forvitringskommuner». Det stilles spørsmål om denne typen kommuner har utfordringer som krever en annen type innsats enn det omstillingsprogrammene er utformet for.

Det finnes eksempler på kommuner som selv ikke ønsker å være omstillingskommune. Dette er gjerne kommune med svak kommuneøkonomi og som har lite ressurser til å drive slike prosesser, samt et svakt næringsliv. Men disse kommunene har også ofte spesielt stort behov for bistand; ifølge en informant kunne disse kommunene hatt godt av et omstillingsprogram. Dette er gjerne kommuner som har vedvarende utfordringer, men som ikke kvalifiserer til å få omstillingsprogram hvis en tolker det oppfattede «kravet» om minst ti prosent nedgang i sysselsetting strengt.

Informantene viser også til eksempler på kommuner som ikke ønsker å være med, for de synes det høres negativt ut å være omstillingskommune. Disse forstår kanskje ikke hva det innebærer. I intervjuene kommer det frem at «omstillingskommune» som navn kan gi feil assosiasjoner. Det foreslås at det kanskje hadde vært bedre om man hadde kalt det «utviklingskommune» eller et annet navn om gir mer positive assosiasjoner? I ett fylke har de valgt å ikke bruke begrepet omstillingskommuner: her kaller de det kommuner med utviklings- og omstillingsutfordringer.

Når stortinget har vedtatt budsjettet, sender KDD et oppdragsbrev. I dette brevet står det spesifisert hvilke midler som stilles til disposisjon og hva som gjelder for forvaltningen. Formelt sett er det forskriften (Prop. 1 S (2021–2022)) som legges til grunn for forvaltningen av pengene[1].

6.2 Organisering av omstillingsprogrammene

Omstillingsprogrammene har vært organisert på ulike måter. Tidligere studier, omtalt i kapittel 4, tyder på at organisasjonsform har mindre betydning for effektene av programmene. Gjennom intervjuene ønsket vi å få belyst om det er erfaringer som tilsier at en måte å organisere på er bedre enn en annen.

En sentral problemstilling i denne sammenhengen er avveiing mellom nærhet til kommunen versus nok distanse til kommunen. Denne avstanden kan være veldig ulik, og organisering er svært avgjørende for distansen mellom omstillingsprogrammet og kommunen. Ytterpunktene er et eget AS som driver omstillingsarbeidet som gir størst distanse til kommunen og omstillingsprogram drevet av kommuneorganisasjonen hvor avstanden er minst. Erfaringene er ulike fra fylke til fylke om hva som har vært den mest hensiktsmessige organiseringen av omstillingsprogrammene.

[1] Eksempel på brev til Nordland: https://www.regjeringen.no/contentassets/8a6fa2d095f3472a87272aa36005fcfa/nordland-fylkeskommune.pdf

En del omstillingsprogram er altså organisert som et AS. Tilhengere av denne organisasjonsformen hevder at det gir en god armlengdes avstand fra kommuneorganisasjonen og større sannsynlighet for at omstillingsprogrammet skaper noe nytt som kommer som et tillegg til ordinært kommunalt nærings- og tiltaksarbeid. Organisering i eget AS gir også bedre forankring i bedrifter og næringsliv og har lettere for å få tillit blant bedriftene. Videre er et eget AS å foretrekke fordi man kan få inn eksterne personer og ressurspersoner i aksjeselskapets styre. Men om man lykkes, avhenger av hvor godt arbeidet er forankret og formalisert. Det er viktig at aksjeselskapet oppnår et godt samarbeid med kommunen, samt at det er tillit mellom aktørene. Dette er igjen personavhengig, altså knyttet til egenskaper til leder av aksjeselskapet, styreleder i aksjeselskapet og styreleder i omstillingsprogrammet.

Andre omstillingsprogram er drevet som et kommunalt prosjekt. Enkelte hevder at dette gir større mulighet for en god forankring i kommunen og at kommunen får en permanent bedre utviklingskompetanse. Tilhengere av denne organisasjonsformen hevder at kommunen har viktige oppgaver som må ses i sammenheng med omstillingsprogrammene, som arealplanlegging, attraktivitetsarbeid og tilrettelegging for flere boliger. Når kommunen driver omstillingsprogram, kan en lettere se flere viktige forhold for næringsutviklingen i sammenheng.

En sentral utfordring med AS-modellen er i videreføringen av omstillingsprogrammet. Etter at omstillingsprogrammet er ferdig, forsvinner ofte finansieringen av aksjeselskapet og de som har drevet omstillingsprogrammet finner seg annet arbeid. Da forsvinner også den kompetansen som er opparbeidet.

Flere informanter kan vise til at de har god erfaring med en programleder som er ansatt i kommunen. Dette gir en god kobling mot kommunene og forankring som er viktig. Men de samme informantene har også gode erfaringer med organisering i næringsselskap. Så de har erfaring med flere forskjellige måter, og som ser ut til å fungere bra begge deler. Det viktigste er at det er en god kobling og samarbeid mellom omstillingsorganisasjonen og kommunen, og at den kompetansen og engasjementet som er opparbeidet i programperioden videreføres.

Det vises til at det er viktig at næringslivet og bedriftene også føler eierskap til programmet. Samtidig må det ikke plasseres for «langt ut» i næringslivet, for da mister kommunen og politikerne kontakt med det. Det er i denne sammenheng viktig å sikre regelmessige kontaktpunkt, for eksempel inn mot kommunestyret. Men samtidig skal man ikke legge altfor mye av styringen i kommunestyret, for da blir det da blir det vanlig kommunal virksomhet og næringslivet mister interesse og kontakter med programmet. Så det er en kunst å balansere omstillingsprogrammet på rett måte. Sammensetningen i styringsgruppen kan være viktig i denne sammenheng. Man kan der få en balanse mellom næringslivets kompetanse og kommunal forankring både politisk og administrativt. Det er blitt vanlig at kommunedirektøren er observatør i en styringsgruppe, samtidig som kanskje ordfører og en politiker gjerne er medlemmer i styringsgruppen sammen med næringslivsrepresentanter.

Videre er det forskjell på omstillingsprogram i enkeltkommuner og omstillingsprogram i regioner med flere kommuner. I regioner med flere kommuner vil det være mer naturlig å organisere en frittstående omstillingsaktør, som for eksempel et aksjeselskap. I regionale omstillingspro-

grammer vil det også være et mye større antall bedrifter å spille på. Samtidig vil regionalt samarbeid mellom kommuner og mellom næringslivet i kommunen være et naturlig tema i regionale omstillingsprogrammer.

Erfaringene fra informantene gir altså ikke grunnlag for å si at det finnes en optimal måte å organisere omstillingsprogrammene på. De ulike organisasjonsformene, aksjeselskap eller kommunalt drevet, har begge sine fordeler og ulemper. Det finnes eksempler på vellykkede og mislykkede omstillingsprogram med begge måter å organisere omstillingen. Personlige egenskaper hos leder av omstillingsprogrammet, omstillingsstyret og den kommunale ledelsen synes å være mye mer viktig for at omstillingsprogrammet skal bli vellykket enn valg av organisasjonsform.

6.3 Erfaringer med gjennomføring

Som tidligere nevnt organiseres omstillingsprogrammene ifølge Innovasjon Norge (2021) i fire faser: 1) I *avklaringsfasen* utarbeides en konsekvensanalyse for å dokumentere situasjonen for næringslivet og sysselsettingen i det aktuelle omstillingsområdet. 2) I *strategi- og forankringsfasen* gjennomføres analyser og aktiviteter for å vurdere omfanget av et ekstraordinært arbeid for næringsutvikling. 3) I *gjennomføringsfasen* realiseres planene for omstillingsarbeidet. 4) I *avslutningsfasen* videreføre kompetanse og erfaring fra omstillingsperioden til ordinær drift. Selv om programmene varierer, har de fleste blitt organisert på denne måten.

6.3.1 Strategi og forankring

I prosessen med å utforme strategier og tiltak har det som regel vært mange bidragsytere: kommunen selv med politikere og administrasjon, Innovasjon Norge, fylkeskommunen og ofte innleide konsulenter. Samtidig er det ofte også personavhengig hvor stor innflytelse de enkelte aktørene har på utformingen av omstillingsprogrammet.

Det blir lagt stor vekt på at kommunen skal ha et eierskap til programmet. Kommunene har i stor grad fått bestemme valg av strategier og satsninger, ifølge de vi har snakket med i fylkeskommunene og Innovasjon Norge. Kommunene oppfattes å ha et handlingsrom de kan bruke ganske fritt. Fylkeskommunene og eventuelt Innovasjon Norge bistår i denne prosessen, og kan komme med råd, men det presiseres at det er kommunestyret som til syvende og sist skal gjøre prioriteringer mellom innsatsområder og pengebruk.

Det vises videre til at det er viktig å jobbe systematisk og langsiktig, og få frem gode strategier som gjerne kan peke ut over programperioden. En sentral utfordring kan være at det er vanskelig å velge og prioritere hva man skal gjøre. Noen mener at man må tørre å stake ut en kurs, og være litt spiss i sin satsning. Andre mener at det er viktig med en blanding av forskjellige tiltak. Når strategier og valg av tiltak skal gjøres, fremheves det at det er avgjørende med en god utrednings- og forankringsfase.

Viktigheten av en god kartleggingsfase blir fremhevet som viktig av flere. Dette handler om å kunne identifisere hva som er stedets fortrinn og utgangspunkt og hva som kan bygges videre på. Enkelte kommuner oppleves som utålmodige med å komme i gang, og kan hoppe litt for

raskt over denne fasen. En god utviklingsanalyse blir beskrevet som viktig for det videre arbeidet. Denne kan gi svar på spørsmål som: Hvor er vi sterke og hva kan vi bygge videre på? Man får undersøkt potensial og kartlagt de mulighetene som finnes. Det pekes på at man tenke på kommunens/regionens særpreg og finne komparative fortrinn.

I denne fasen er det ofte benyttet konsulenter og annen ekstern bistand, noe som blir beskrevet som nyttig for prosessen. En slik analyse blir beskrevet som nyttig uavhengig om det blir omstillingsarbeid videre. Analysen har gitt mange kommuner en vekker. Det fremheves videre som verdifullt å få en grundig utredning, som gjør at man ikke bare sitter og synser om hvordan ting er.

Viktigheten av en god forankringsfase fremheves nærmest av samtlige vi har snakket med. I denne fasen er det viktig med næringslivets deltagelse. Disse må inviteres inn og tas på alvor. Næringslivet og bedriftene må føle eierskap til programmet. Samtidig så er det viktig at kommunen stiller seg bak og ønsker et slikt program. Ettersom dette er et program du ikke tar lett på, må det være behov og vilje i bunn. Det krever mye ressurser og hardt arbeid over tid. Politisk ledelse må være involvert og engasjert for at programmet skal være vellykket. Følger disse med, fanger ting opp ting tidlig og får satt i system, er man godt rustet for å løse utfordringer som kommer.

Samtidig så blir det beskrevet som viktig med en god rolleavklaring. Det er veldig forskjellig fra kommune til kommune hvordan dette fungerer, og er noe som er svært personavhengig. Hvor godt kommunen håndterer dette er avgjørende for videre effekter.

Det beskrives som avgjørende å få inn de riktige personene til å drive arbeidet. En god programleder skal på plass, samt et godt og engasjert styre. Dette kan være et omfattende arbeid som tar tid å få rigget.

Riktig valg av programleder er viktig. Dette skal gjerne være en person som har legitimitet og engasjement. Men oppfattelsen av hva som ligger i dette kan variere. Det ble blant annet nevnt at man gjerne kan ha en programleder som kan reise rundt å snakke med bedriftene. Det ble også nevnt at det må være noen som er dedikert, som har kompetansen både til å prate med folk, men også kanskje kjenner til virkemiddelapparatet forøvrig.

Styresammensetningen blir også trukket fram. Det bør være en god miks av ulike typer og kompetanser, og man kan gjerne tenke litt utradisjonelt for å få tak i de «riktige» folkene, men disse bør ha god kompetanse og være engasjerte. En informant trakk fram et godt case med en liten kommune hvor deler av styringsgruppa ikke var bosatt i kommunen. Disse kunne se både samfunnet og næringslivet litt fra utsiden, og man slapp habilitetsproblemer. Informanten mente det ikke alltid var gitt at det er det beste å velge en tradisjonell sammensetning av politikere og representanter fra det lokale næringslivet.

6.3.2 Gjennomføring og ulike typer tiltak

Som tidligere nevnt, har kommunene selv stor frihet i å velge hva slags strategier, målsettinger og tiltak de ønsker å satse på. Fylkeskommunen og Innovasjon Norge kan være med å gi råd til kommunene i denne prosessen, men det er kommunene selv som til slutt avgjør hvilke tiltak de vil satse på og hvordan de vil gjennomføre tiltakene. Erfaringen viser at det er et stort mangfold av ulike tiltak som gjennomføres i programmene. Vi ønsket å høre om informantene hadde en oppfatning om det var noen type tiltak som var mer effektive eller hensiktsmessige enn andre.

På spørsmål om hvilke tiltak som oppfattes som mest effektive, var det vanskelig for informantene å peke på akkurat hvilke tiltak dette gjaldt. Det handler blant annet i stor grad om kommunens bakgrunn og forutsetninger for å drive programmene. Effekten av tiltakene og type program kommer an på kommunenes situasjon og hva de selv har av ressurser. Ofte vil det være viktig å ha en god miks av ulike tiltak. Det poengteres at programmene gir en sjelden og god mulighet til å ha tiltak og virkemidler som går over flere år. Dette skaper aktivitet, gir påfyll av kompetanse og skaper positivitet og ringvirkninger.

Samtidig er det noen tiltak som trekkes frem som spesielt positive. Dette gjelder blant annet Innovasjon Norge sitt verktøy SMB-utvikling. Innovasjonsløft blir også nevnt som et vellykket verktøy. Dette verktøyet har mange fellesnevnere med SMB utvikling, men er utviklet av Sjur Dagestad[2], gründer og professor innen innovasjon. Det blir trukket frem som positivt at de nevnte tiltakene er målrettet og effektive, konkrete og direkte oppsøkende. Gjennom disse programmene får man jobbet med det lokale næringslivet, og ha tiltak som er rettet direkte mot bedriftene, noe som anses som svært viktig. Næringsvennlig kommune blir også trukket frem som et godt virkemiddel. Dette er et verktøy for kommuner som vil styrke sin funksjon som tilrettelegger og samarbeidspartner for lokalt næringsliv, og omfatter både kartlegging, planlegging og iverksetting av forbedringsarbeid, samt effektmåling[3]. Omstillingsordninger er ment å brukes sammen med det ordinære virkemiddelapparatet, som Innovasjonsløft, Innovasjon Norges bedriftsrettede virkemidler osv. Erfaringen med bruken av Innovasjon Norges verktøy og virkemidler vil vi omtale nærmere under.

Det er få tiltak informantene trekker frem som mindre hensiktsmessige, men det vises til mange dårlige eksempler på program hvor man i stor grad har brukt midlene på eksterne konsulenter og mange forprosjekt. I enkelte program har midlene blitt brukt som en forsterkning av kommunenes næringsfond og delt ut til bedrifter. Dette kan i noen sammenhenger hende at det er den riktig måten å bruke midlene på, men som oftest er det viktigere med andre type tiltak. Det er videre mindre trolig at man kan se en effekt av denne type tiltak etter at pengestrømmen er kuttet. Har man for eksempel i stor grad støttet seg på bruk av eksterne konsulenter, er det stor fare for at den kunnskapen og kompetansen som er blitt opparbeidet ikke blir videreført etter at omstillingsprogrammet er avsluttet.

Informantene ble videre spurt hva de mener er kritiske faktorer for gjennomføringen av et vellykket omstillingsprogram. Her blir det blant annet nevnt at man må ha tilstrekkelige personellressurser. Det fremheves at en del kommuner nok er litt tynt bemannet. Man trenger folk som

---

[2] https://www.sjurdagestad.no/

[3] https://www.innovasjonnorge.no/no/regional-omstilling/verktoy/naringsvennlig-kommune/

har både tid og kompetanse til å jobbe med utviklingsarbeid. Kompetanse i førstelinjetjenesten, som har direkte kontakt med bedriftene, blir videre beskrevet som være viktig. Hvis man har dette, vil det være lettere å få omstillingsprogrammet til å fungere. Denne kompetansen må bygges hvis den ikke er der fra før.

Etablering av samhandlingsarenaer og nettverksarbeid er videre svært viktig. Dette bør gjøres systematisk og metodisk. All form for samarbeid er positivt, men det er spesielt viktig at næringslivet deltar i disse prosessene.

En informant fremhever hvor viktig det er å få til samarbeid og få mobilisert hele lokalsamfunnet. Å skape en forståelse av at en slik prosess ikke noe som foregår utelukkende i styrerommet i omstillingsprogrammet. Det handler om å mobilisere hele lokalsamfunnet, at det blir et samtaleemne på butikken. Det er ofte små lokalsamfunn det handler om. Utfordringene er ofte komplekse, og det er mange ting som henger sammen. Hvis hele lokalsamfunnet blir med på dugnaden kan man skape et godt omdømme rundt det, forløse mye energi og få til ting å skje. Dette styrer blant annet tilgangen på kompetanse og arbeidskraft. Den største utfordringen for en del av disse distriktskommunene er å skaffe nok innbyggere som er villige til å satse framtiden sin der.

Erfaringer med Innovasjon Norges virkemidler og systemer

Innovasjon Norge har en rekke systemer, verktøy og virkemidler som er spesielt tilpasset omstillingsprogrammet. Dette er både generelle system for rolleavklaring og faseinndeling og mer konkrete verktøy som kan brukes som tiltak (for eksempel SMB Utvikling og Næringsvennlig kommune). Innovasjon Norge følger også programmene tett gjennom styrene, hvor de ofte er med som observatører.

Innovasjon Norges systemer blir mye brukt og oppfattes ofte som svært nyttige av et stort flertall av informantene. Nytten varierer imidlertid litt ut fra kommunenes egne forutsetninger til å drive utviklingsarbeid. Stedets og kommunens egen utviklingsevne og kapasitet synes å ha stor betydning for hvordan Innovasjon Norges systemer oppfattes. For kommuner med lav kompetanse og kapasitet til å drive utviklingsarbeid, kan Innovasjon Norges opplegg oppfattes som noe overveldende. Kommuner eller regioner med høy utviklingskompetanse kan ha sine egne metoder og oppfatte Innovasjon Norges systemer som unødvendige.

Hvilke kommuner er det er snakk om, har mye å si for behovet og nytten av ekstern hjelp. Hvis det er en kommune som har veldig lite erfaring med å drive prosjektarbeid, så har de god nytte av å få ekstern hjelp. Det kan oppleves som overveldende å få så mye midler til disposisjon. Politikere kan bli veldig ivrige på å dele ut penger og legge føringer for hva midlene skal brukes på. I slike tilfeller beskrives det som at Innovasjon Norges kompetanse og system vært viktig å ha tilgang på. I andre tilfeller har man allerede etablert et godt system for å drive med næringsutvikling.

Mange viser til at de er godt fornøyde med Innovasjon Norge og den bistanden de gir i omstillingsprosesser. Innovasjon Norge ble blant annet beskrevet som flinke til å igangsette prosjekter, og er aktive i oppstartsfasen. De blir videre beskrevet som gode på å bygge ned murer mellom kommuner og næringsliv. De er også gode på å få framdrift i programmet og sikre kunnskaps-

overføring. Det er spesielt i gjennomføringsfasen Innovasjon Norge har vært viktige, samt i organiseringen av programmene. De har laget mange gode verktøy og maler: kvalitetssikring, håndbok osv. Denne jobben blir anerkjent og beskrevet som svært nyttig. Innovasjon Norge sin verktøykasser er spesielt bra når man mangler et godt utviklingsmiljø selv. Samtidig kan det bli litt for mye av det gode, og oppleves som noe «firkantet». Dette gjelder kanskje i stor grad for kommuner som har liten erfaring på forhånd. De mer sentrale kommunene klarer seg bedre selv.

I ett fylke vi snakket med hadde det variert i hvilken grad man hadde brukt lokale krefter eller eksterne miljøer til å drive eller være involvert i programmene, og beskriver fordeler og ulemper med de to ulike «modellene» som følgende: Lokale miljø, som Innovasjon Norges regionskontor, sitter ofte tettere på næringslivet i regionen og virkemidlene, og har kunnet hjelpe bedriftene mer direkte. Eksterne miljø kan være gode på system og struktur, og kan være med på å rigge et godt program.

Informantene opplever at man har god mulighet til å tilpasse programmene selv, og trekke inn den kompetansen som trengs i de ulike programmene. Dette er noe Innovasjon Norge også understreker. Men det kan tyde på at det har skjedd en endring i tilnærmingen. Flere av informantene peker på at de opplever Innovasjon Norge har blitt mer fleksible og lettere å samarbeide med, og mer pragmatiske i sin tilnærming.

En av fylkeskommunene vi snakket med kunne vise til at de brukte Innovasjon Norges metodikk systematisk, for å skille det fra utviklingsprosjekt som i prinsippet kan få støtte i andre ordninger. Det ble fremhevet som et viktig poeng å holde virkemidlene fra hverandre, ettersom det allerede er vanskelig nok å skille omstillingsprogrammer fra næringsutviklingen for øvrig. Om programmene ikke følger Innovasjon Norges metodikk og tar i bruk verktøyene som er utviklet spesielt for denne typen program, kan man like gjerne kalle det et næringsutviklingsprosjekt i stedet for omstillingsprogram.

Selv om flertallet av de vi snakket med er fornøyde med Innovasjon Norges virkemidler og system, presiserer flere at det også finnes gode alternativer som gjør mye av det samme. Det nevnes blant annet Innovasjonsløft og «Rogalandsmodellen» som gode alternativer til noen av verktøyene Innovasjon Norge tilbyr.

6.3.3 Avslutning og videreføring

Arbeidet med videreføringen av omstillingsprogrammet trekkes frem som helt avgjørende for videre utvikling og eventuelle langtidseffekter av det enkelte program, men det er også en fase med mange utfordringer. Å ha en god plan for videreføring fremheves som avgjørende for det videre arbeidet og effekten av omstillingsarbeidet.

Omstillingsprogrammene er strukturert slik at det er satt av tid til avviklingsfasen, og det er en fase som det legges stor vekt på fra både fylkeskommunene og Innovasjon Norge sin side. Likevel er det mange eksempler på at kommuner kommer sent i gang med dette arbeidet. Alle som kjenner til omstillingsprogrammene kan vise til mange erfaringer med at man kommer for sent i gang med planleggingen av videreføring. Pengene blir brukt opp, og omstillingsprogrammene kan få en brå slutt. Å få til en god videreføring går igjen som en sentral utfordring i mange av programmene, samt å komme i gang med dette arbeidet tidlig nok før programslutt.

Videreføringen blir beskrevet som en svært viktig periode. Selv om omstillingsprogrammet er over, bør ikke omstillingsarbeidet slutte med dette. Omstillingsarbeidet bør ikke være et stunt, det er viktig at det videreføres. Det blir videre beskrevet som viktig å ivareta den kompetansen som er opparbeidet, ofte med en organisasjon og en prosjektleder som er blitt erfarne og drevne på området.

Det vises til at konsulenter som går inn i sånne omstillingsprogram og som kommer utenfra kan være nyttig i seg selv, men det vil ikke sette varige spor hvis man ikke klarer å koble det opp mot ildsjeler som brenner for sin kommune og region, og som kan være med å på å løfte dette opp på et nytt nivå. I en slik fase er det også viktig å ha god kontakt med næringsavdelingen i kommunen.

Hva som skjer med programlederen blir beskrevet som spesielt viktig. Denne har opparbeidet seg en nøkkelkompetanse. Det blir omtalt som «ekstremt viktig» at man ivaretar dette, og at kommunen stiller midler til å videreføre arbeidet i en eller annen form. Det understrekes at man må tenke tidlig på dette, og finansiering må på plass. Utfordringene kommer fort når omstillingsmidlene faller bort. En spesiell utfordring er at mange av omstillingskommunene har store utfordring med svak kommuneøkonomi. Oppgaver som ikke er lovpålagte kommer fort i skvis og kan bli nedprioritert i stramme kommunale budsjett.

Informantene viser til at finnes klare retningslinjer og rutiner for hvordan arbeidet med videreføring skal gjøres. Både fylkeskommunene og Innovasjon Norge er opptatt av problemstillingen, men som en informant påpeker, kan det være at de bør bli tøffere til å følge det opp? Det stilles også spørsmål om det bør komme inn et punkt om oppfølging etter programperioden, hvor det bør ligge en form for forpliktelse. Et annet forslag gikk ut på om man kanskje kunne ha et år hvor programmet ble trappet ned, i stedet for å ha en brå slutt. Kanskje kunne man sette av en pott til videreføring, hvor man for eksempel hadde en 50 prosent stilling i kommunen dedikert til å implementere resultatene og videreføre det arbeidet som er gjort gjennom alle de årene i omstilling. Slik kunne man ha en «liten hale» på programmet.

6.4 Resultat og effekter

Omstillingsprogrammene har tre overordnede målsettinger: Flere arbeidsplasser, styrket næringsgrunnlag/robusthet og forbedret utviklingsevne. Men kommunene har som tidligere nevnt stor frihet til å selv definere sine egne mål. Dette gjør også at synet på effektene av programmene kan variere.

Målet om økt antall arbeidsplasser har fått en fremtredende plass i innretningen av programmene, men dette har også vært et sentralt tema i sluttevalueringene uavhengig programmenes innretning. Ifølge sluttevalueringene har mange av programmene ført til økt antall arbeidsplasser, men analysene i kapittel 6 viser lite spor av disse effektene på lengre sikt. Betyr dette i så fall at effektene av programmene er overvurdert, eller har det med målemetodene å gjøre?

Flere av informantene har en viss skepsis til om de målte tallene som det rapporteres om er reelle. De kan virke litt overdrevne. Det uttrykkes også at det er naivt å tro man kan skal kunne skape en stor vekst av arbeidsplasser gjennom et program på 4-6 år. Arbeidsplassene kan

komme flere år etterpå, dette er det mange eksempler på ifølge informantene. Det kan være arbeid som settes i gang underveis i programperioden, som kan resultere i for eksempel en bedriftsetablering flere år etter programslutt. Det pekes også at man i utgangspunktet kanskje har for høye målsettinger til hvor mange arbeidsplasser som skapes gjennom et omstillingsprogram av begrenset omfang og varighet?

Gjennom intervjuene kommer det frem en oppfatning om at omstillingsprogrammene kanskje har vært litt for ensidig fokusert på arbeidsplasser. Det vises videre en oppfatning om at Innovasjon Norge nesten har gått lenger enn departementet med å fokusere på arbeidsplasser. Fylkeskommunen jobber selv bredere, mer tilretteleggende, og har bredere samfunnsperspektiv i sitt arbeid. Fylkeskommunen ser mer på helheten, inkludert utfordringer som boliger og rekruttering, og anerkjenner at man gjøre en litt større og bredere innsats for å påvirke utviklingen i disse kommunene.

Det blir fremhevet av at det ikke er feil å fokusere på arbeidsplasser, og ha konkrete mål og ønsker om å skape flere arbeidsplasser. Det er, og skal være, en sentral målsetting ifølge informantene. Men det må ikke være det eneste målet, og det blir for smalt å fokusere kun på dette. Man bør kanskje ha mer fokus på andre målsettinger også? For eksempel har programmet bidratt til å styrke utviklingsarbeidet? Fått økt antall andre prosjekt, som RFF og IN? Skapt flere møteplasser?

Både i de intervjuene som er gjort og gjennomgang av evalueringsrapportene viser at målsettingen om et mer robust næringsliv har blitt tillagt lite vekt, og at det ikke har blitt registrert noen aktive tiltak som er rettet spesifikt mot økt robusthet.

I kapittel 5.7 konkluderte vi med at begrepet robusthet ikke har blitt gitt et presist nok innhold til å kunne brukes. Hvis robusthetsbegrepet knyttes til en mindre spesialisert næringsstruktur og høyere andel bedrifter med positivt resultat, mener vi at det er en klar målkonflikt i forhold til målet om økt antall arbeidsplasser. Målsettingene om økt antall arbeidsplasser og økt utviklingsevne var høyt prioritert, mens målsettingen om økt robusthet har blitt så godt som helt neglisjert.

Gjennom intervjuene fikk vi en klar bekreftelse på at fylkeskommunene ikke har hatt noe fokus på målet om styrket næringsgrunnlag og økt robusthet. Det var også helt ulike tolkninger på hva robusthet var og hvordan det eventuelt skulle måles. Noen snakket om robusthet i form av mer økonomisk robuste virksomheter. Andre snakket om robusthet i form elementer som er svært sammenfallende med det man i andre sammenhenger omtaler som utviklingsevne. En fylkeskommune skilte seg ut ved å konkret hadde jobbet med næringsstruktur og robusthet som tema gjennom ett program. Fylkeskommunen hadde jobbet for å få omstillingsstatus i en bestemt region. Regionen hadde god vekst, men samtidig en ensidig og sårbar næringsstruktur. Disse trengte flere bein å stå på, noe regionen etter hvert også hadde innsett selv.

Robusthet er heller ikke noe man har fokusert mye på fra Innovasjon Norge sin side før relativt nylig. Gjennom sitt notat om måling av omstillingsarbeidet, som omtalt i kapittel 5.7, har Innovasjon Norge forsøkt å operasjonalisere begrepet. I intervjuet blir det vist til at robusthet er et tema i sluttevalueringene, men sjeldent i programmene.

I intervjuene blir det diskutert hva som kan anses som et godt resultat for omstillingsprogrammene. Slik resultatene av kapittel 5 viser, ser man i flere tilfeller at den svake utviklingen fortsetter. Samtidig kan det ha skjedd positive ting i kommunene, blant annet i form av etablering av en ny «infrastruktur» for å drive med utvikling. Dette er noe som kan bli veldig viktig hvis man greier å videreføre og foredle videre, og er noe som vil føre til en bedret utviklingsevne. Det påpekes også at tiltak kan ha god effekt, selv om det ikke fører til målbar vekst i form av flere arbeidsplasser. Bruk av et verktøy som SMB-utvikling kan ha god nytte for bedriftene, selv om det kanskje ikke øker antall arbeidsplasser totalt sett i kommunen. Det påvirker ikke omstillingsevnen i kommunen, men bedriftene som er med har god nytte av tiltaket.

Gjennom omstillingsprogrammene får man tilgang til andre virkemidler som gir rom for å jobbe målrettet og systematisk over tid. Dette trekkes fram som en god og sjelden mulighet. Det fremheves som positivt når man klarer å dra veksler på annen kompetanse utenfra, som kan veilede næringslivet og genere nye prosjekter. Programmene skaper økt aktivitet og bruk av andre virkemidler. Det vises til at en erfart konsekvens av omstillingsprogrammene er at man får til andre prosjekter i disse områdene. Man ser økt antall søknader til Innovasjon Norges øvrige virkemidler, RFF osv. Prosjektene handler ikke bare om hvilke midler man får tilgang på. Det apparatet man får rundt seg er vel så viktig. På sikt kan andre midler utløses, men det kan ta litt tid før dette skjer.

Fylkeskommunene trekker fram at økt utviklings*evne* kanskje er det aller viktigste resultatet av omstillingsprogrammene, og noe det bør fokuseres sterkere på. Og da spesielt kommunens evne til å drive utviklingsarbeid. Men også utviklingsevnen til bedriftene, etablering av varige nettverk og arenaer etc. blir trukket frem. «Utviklingskultur» er et begrep som ofte ble trukket fram. Hvis man klarer å etablerer en kultur for samarbeid, vil dette gi synergier på sikt. Det vil da være enklere å sette i gang prosjekter når man har bygget ned murer.

Som en informant påpeker, er det viktig å fokusere på hvilken utviklingsevne som er etablert gjennom arbeidet, og at dette antageligvis har minst like stor verdi som de etablerte arbeidsplassene. Dette handler blant annet om at aktørene får opp øynene for hva som går an å få til, samt at de føler at de blir sett. Dette er ofte en type næringsliv som Innovasjon Norge normalt ikke er så mye i kontakt med. De jobber lite med innovasjon, og er kanskje mer rettet mot et lokalt marked. Disse bedriftene faller litt utenfor, men har gjennom programmet sett nytten med å drive utviklingsarbeid. Dette er erfaringer som kanskje kan vare ved, også etter at omstillingsprogrammet er over. Holdninger til utvikling blant bedriftene blir også fremhevet som et viktig resultat av omstillingsprogrammene. Dette innebærer blant annet at næringslivet nyttiggjør seg kompetanse og ser behovet for å videreutvikle seg. Det vises til at det kan være vanskelig å sette av tid til å tenke utvikling når «ordrebøkene er fulle».

Å etablere en kultur for å tenke og jobbe med utviklingen gjelder også i kommuneorganisasjonen. Dette handler blant annet om å ha forutsigbare rammebetingelser for næringslivet. Plankompetansen i kommunene er ofte en kritisk faktor. Omstillingsprogrammene kan gi anledning til at kommunen lager seg gode systemer og arbeidsmåter for å jobbe videre med omstilling og næringsutvikling i etterkant av programperioden. Man får et løft i kompetanse og innretning på næringsutviklingsarbeid i kommunen. Dette gjelder blant annet at man blir bedre på saksbehandling, hvordan tar man imot bedrifter, nettsider osv. Samtidig blir politikerne mer opptatt av næringsutvikling, og utvikling kommer på dagsorden på en annen måte.

Et godt resultat av programmene er hvis man har klart å heve kompetansen i kommunen og næringslivet til å drive med utviklingsarbeid. Omstillingsprogrammet kan således gi ny struktur og kultur for å drive utvikling. Man får styrket den «institusjonelle holdningen» til verdiskaping og sysselsetting, som kan videreføres til tross for nytt regime, nye rådmenn, nye politikere og så videre.

En informant omtaler at «kulturbygging» er noe av det mest verdifulle resultatet til omstillingsprogrammene. Dette er noe som kan være vanskelig å måle, men er en svært viktig faktor. Dette er noe som er lite omtalt og lite evaluert. Omstillingsprogrammene skaper videre kontakt og samarbeid mellom bedrifter, samt formelle og uformelle nettverk. De arenaene som skapes omtales av informanten som «den største verdien» av et vellykket program.

6.5 Forslag til endringer

Omstillingsprogrammene har de senere årene utviklet seg til å bli et viktigere virkemiddel i fylkeskommunenes utviklingsarbeid. Tidligere var omstillingsordningen en del av en større øremerket post til regional utvikling. F.o.m. 2017 ble denne posten delt i flere øremerkede poster, der omstillingsordningen nå er på en egen post. Det meste av de regionale midlene er øremerket til ordninger via Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet, samt Interreg og Arktis 2030. 100 mill. kroner er også innlemmet i fylkeskommunenes rammetilskudd fra 2020, med en særskilt fordeling. Gjennom intervjuene får vi vite av mange av fylkeskommunene få andre midler å bruke til utvikling. Dette har gjort at omstillingsmidlene har blitt en viktig kilde til ekstern finansiering av utviklingsprosjekter, og det kanskje ført til et behov for en annen innretning av satsningen.

Et tema for intervjuene er hvilke endringer i ordningen man kunne ønsket. Forslagene informantene kommer med går delvis på et ønske om større midler, og delvis på omdisponering av midlene. Det blir blant annet nevnt at flere midler kan gi større resultater. Det etterlyses blant annet mer midler til hovedprosjekt, spesielt i små, næringsfattige kommuner. Mange av programmene har mange forprosjekter, noe som kan gi en prosjekttrøtthet med de mange forstudiene. Kanskje kan det være bedre med en kraftsatsning inn i de små kommunene? Det vises også til at overgangen fra forprosjekt til hovedprosjekt kan være en krevende fase. Hvis man kan forsterke dette arbeidet, kan det gi større nytte av midlene og sikre en bedre overgang fra omstilling til varig drift i kommunene.

Det pekes også på at det tar langt tid fra søknad til programmene kommer i gang. Det tar fort 1,5-2 år, bare fra man søker om omstillingsmidler til man setter i gang. Og før der igjen kan man ha hatt en lengre prosess, hvor man kanskje bruker dokumentasjon på en arbeidsplassnedgang som ligger flere år tilbake i tid. Innen tiltakene blir satt inn, kan det være for sent. Kunne det heller være en form for hurtigprosess, hvor man raskere kan få satt i gang prosjektene? Dette er et poeng som imidlertid i hovedsak gjelder programmer i typiske «forvitringskommuner».

Som tidligere nevnt opplever mange av fylkeskommunene at det er andre type utfordringer mange distriktskommuner sliter med i dag, enn de type utfordringer omstillingsprogrammene i utgangspunktet har vært innrettet mot. Flertallet av informantene etterlyser derfor en endring av innsatsen. Mange etterlyser at det jobbes mer forebyggende, noe ordningen ikke åpner opp for å

gjøre i dag. Det stilles også spørsmål om hvorfor skal man vente til krisen inntreffer. Det foreslås at «krise-inngangen» i omstillingsarbeidet tones litt ned, og at man heller jobbet mer med å ta tak i ting før krisen oppstår for alvor. En informant påpeker imidlertid at omstillingsprogrammene skal være ekstraordinær innsats, noe som kan være lett å glemme. Praksisen har vært at det flyter over i generelt utviklingsarbeid.

Mange etterlyser videre en bredere innsats, og at ordningen bør «moderniseres» for å fange opp de utfordringene man har i mange av dagens distriktskommuner i dag. Det bør legges vekt på det bredere samfunnsperspektivet som kommunene, men også fylkeskommunene, er opptatt av. I alle fall slik at man ikke utelukkende ser på det «tellekantsystemet» som går på arbeidsplasser og næringsgrunnlag. Spesielt i små kommuner hvor man har et lite og forvitret næringsliv, er det begrenset hvor mye en får til med det eksisterende næringslivet.

Det er noen spesielle utfordringer med å drive programmene i de minste kommunene. Disse har få aktører å spille på, og kommunene kan få prosjekttrøtthet. I de minste kommunene sliter man med å få tak i de «rette» folkene. Det kan være vanskelig å få tak i programledere til å drive prosessen. Man må kanskje leie inn folk utenfra, noe som ikke anses som optimalt for prosessen og eventuelt videreføring av arbeidet.

Mange av utfordringene til kommunene i ligger i de komplekse sammenhengene og samfunnsstrukturene som er næringslivet også er integrert i. Rekruttering av kompetent arbeidskraft er vanskelig på bakgrunn av manglende boliger, møteplasser og fritidstilbud. Skal man få til et grunnlag for næringsetablering og arbeidsplasser, henger det sammen med alle de andre utfordringene disse kommunene har. Det etterlyses at det bør være rom for å ha et totalblikk på kommunenes utfordringer og behov. Det betyr å tone ned det store fokuset på arbeidsplasser. Det er ikke den største utfordringen i mange av disse kommunene. Mange av kommunene har nærmest ikke arbeidsledighet, men sliter med å få tak i arbeidskraft.

Samtidig så er det mange småkommuner som har behov for hjelp, men faller utenom ordningen på grunn av at de ikke oppfyller kriteriene for å få omstillingsmidler. Det etterlyses at man bør se på kriteriene for utvelgelse nærmere. Samtidig så er det mange distriktskommuner har lignende utfordringer. Hvordan skal man kunne velge ut hvem som har mest behov for hjelp? Det pekes også på at disse forvitringskommunene er i grenseland for hva man kan gjøre noe med. Det er kanskje ikke omstillingsprogrammet som kan løse utfordringene disse kommunene har. Et forslag på mulig løsning på disse problemene er å tenke regionvis. Enkelte fylkeskommuner har også god erfaring med mer næringsrettede satsninger, på tvers av kommuner/regioner med lignende utfordringer. Det fremmes forslag om at dette kan være et fremtidig fokus for omstillingsprogrammene.

Gjennom intervjuene kom det også en rekke forslag til hvordan man burde måle effektene av programmene på en bedre måte. «Tellekantsystemet» med å måle effekter på arbeidsplasser blir trukket fram som problematisk, men løsninger er nødvendigvis ikke å ta det bort. Det pekes på at det fremdeles vil være behov for å konkretisere og måle resultat av innsatsen.

Det som ifølge flere av informantene er underkommunisert i dagens system er det som går på kompetanseheving og samhandlingsarenaer. Det etterlyses et sterkere fokus på dette, også i evalueringene av programmene. «Kultur» er noe som blir fremhevet som viktig, men vanskelig å

måle. Kan det være mulig å finne noen indikatorsett da som viser til at man har faktisk har oppnådd endret samarbeidsmønster? Det påpekes at det kan være behov for at man i større grad tar i bruk mer kvalitative metoder. Men dette forutsetter at man må foreta en analyse når før man starter opp programmene. Dette krever noe mer innsats sammenlignet med å hente ut statistiske tall på utvikling i antall arbeidsplasser.

6.6 Oppsummering

Dette kapitlet oppsummere hvilke erfaringer som er gjort med hensyn til omstillingsprogrammet fra aktører som har fulgt omstillingsarbeidet de siste årene, og baserer seg på intervjuer sentrale personer fra fylkeskommuner, Innovasjon Norge og KDD.

I de tidligere studiene omtalt i kapittel 3 fant man at organisasjonsform ikke har avgjørende betydning for hvor vellykket et program er. Erfaringene fra informantene i denne evalueringen gir heller ikke grunnlag for å si at det finnes en optimal måte å organisere omstillingsprogrammene på. De ulike organisasjonsformene, aksjeselskap eller kommunalt drevet, har begge sine fordeler og ulemper. Personlige egenskaper med leder av omstillingsprogrammet, omstillingsstyret og den kommunale ledelsen synes å være mye mer viktig for at omstillingsprogrammet skal bli vellykket enn organisasjonsformen.

Viktigheten av en god forankringsfase i oppstarten av arbeidet blir fremhevet som viktig av flere. Det blir lagt stor vekt på at både kommunen og næringslivet skal føle et eierskap til programmet. Samtidig så er det viktig med en god rolleavklaring. En god utviklingsanalyse blir videre beskrevet som viktig for det videre arbeidet.

På spørsmål om hvilke tiltak som oppfattes som mest effektive, var det vanskelig for informantene å peke på akkurat hvilke tiltak dette gjaldt. Effekten av tiltakene og type program kommer an på kommunenes situasjon og hva de selv har av ressurser. Ofte så vil det være viktig å ha en god miks av ulike tiltak. Samtidig er det noen tiltak som trekkes frem som spesielt positive. Dette gjelder blant annet Innovasjon Norge sitt verktøy SMB utvikling og det lignende programmet Innovasjonsløft. Det er få tiltak informantene trekker frem som mindre hensiktsmessige, men det vises til mange dårlige eksempler på program hvor man i stor grad har brukt midlene på eksterne konsulenter og mange forprosjekt.

Innovasjon Norge har en rekke systemer, verktøy og virkemidler som er spesielt tilpasset omstillingsprogrammet. Disse blir mye brukt og oppfattes som svært nyttige av et stort flertall av informantene. Nytten varierer imidlertid litt ut fra kommunenes egne forutsetninger til å drive utviklingsarbeid. For kommuner med lav kompetanse og kapasitet til å drive utviklingsarbeid, kan Innovasjon Norges opplegg oppfattes som noe overveldende. Kommuner eller regioner med høy utviklingskompetanse kan ha sine egne metoder og oppfatte Innovasjon Norges systemer som unødvendige. Informantene opplever at man har god mulighet til å tilpasse programmene selv, og trekke inn den kompetansen som trengs i de ulike programmene. Dette er noe Innovasjon Norge også understreker. Selv om flertallet av de vi snakket med er fornøyde med Innovasjon Norges virkemidler og system, presiserer flere at det også finnes gode alternativer som gjør mye av det samme.

Informantene ble videre spurt hva de mener er kritiske faktorer for gjennomføringen av et vellykket omstillingsprogram. Her blir det blant annet nevnt at man må ha tilstrekkelige ressurser, man må både ha tid og kompetanse til å jobbe med utviklingsarbeid. Denne kompetansen må bygges opp hvis den ikke er der fra før. Etablering av samhandlingsarenaer og nettverksarbeid er videre beskrevet som svært viktig.

Arbeidet med videreføringen av omstillingsprogrammet trekkes frem som helt avgjørende for videre utvikling og langtidseffekter av omstillingsprogrammene, men dette er også en fase med mange utfordringer. Det finnes klare retningslinjer og rutiner for hvordan arbeidet med videreføring skal gjøres, likevel ser man stadig at kommuner kommer sent i gang med dette arbeidet. Det stilles spørsmål om man bør bli tøffere til å følge opp, eller innføre en obligatorisk «nedtrappingsperiode».

Hva som skjer med kompetansen til programlederen etter programslutt blir beskrevet som spesielt viktig, og at kommunen stiller midler til å videreføre arbeidet i en eller annen form. En spesiell utfordring er at mange av omstillingskommunene har svak kommuneøkonomi. Å sette av tid og midler til å drive med utviklingsarbeid kan fort kan bli nedprioritert i kommuner med stramme kommunale budsjett.

Informantene trekker fram at en styrket utviklingsevne kanskje er det aller viktigste resultatet av omstillingsprogrammene, og noe det bør fokuseres sterkere på. Dette innebærer både å styrke kommunens og næringslivets evne og holdninger til å drive utviklingsarbeid. Dette innebærer blant annet etablering av varige nettverk og arenaer etc. Hvis man klarer å etablere en kultur for samarbeid, vil dette gi synergier på sikt. «Utviklingskultur» er et begrep ble trukket fram.

Gjennom intervjuene kommer det frem en oppfatning om at omstillingsprogrammene oppleves å være litt for ensidig fokusert på arbeidsplasser. Det er, og skal være, en sentral målsetting ifølge informantene. Men det er ikke det eneste målet, og det blir for smalt å fokusere kun på dette. Mange etterlyser en bredere tilnærming. Gjennom intervjuene fikk vi en klar bekreftelse på at fylkeskommunene ikke har hatt noe fokus på målet om å styrke næringsgrunnlaget for å øke robusthet. Det var også helt ulike tolkninger på hva robusthet var og hvordan det eventuelt skulle måles.

Mange etterlyser videre en bredere innsats, og at ordningen bør «moderniseres» for å fange opp de utfordringene man har i mange av dagens distriktskommuner i dag. Mange av informantene opplever at det er andre type utfordringer mange distriktskommuner sliten med i dag enn de type utfordringer omstillingsprogrammene i utgangspunktet har vært innrettet mot. Arbeidsledighet er ikke alltid problemet i disse kommunene, man er mer bekymret for den demografiske utviklingen. Samtidig stilles det spørsmål om denne typen kommuner har utfordringer som krever en annen type innsats enn det omstillingsprogrammet er utformet for. Det foreslås at «kriseinngangen» i omstillingsarbeidet tones litt ned, og at man heller jobbet på en litt annen måte.

Det etterlyses at man bør se på kriteriene for utvelgelse av omstillingsområder nærmere. Samtidig så er det mange distriktskommuner har lignende utfordringer. Enkelte av informantene har god erfaring med mer næringsrettede satsninger, på tvers av kommuner/regioner med lignende utfordringer. Det fremmes forslag om at dette kan være et fremtidig fokus for omstillingsprogrammene.

7. Vår vurdering og konklusjon

I dette kapitlet vil vi redegjøre for de konklusjoner som vi som evaluator trekker, basert på informasjon fra tidligere evalueringer, de statistiske analysene og intervjuene.

7.1.1 Hvilke problemer skal omstillingsprogrammet løse?

Ordningen er opprinnelig laget for kriserammede, isolerte kommuner som er rammet av sterk nedgang i sysselsettingen som følge av nedlegging av industriarbeidsplasser. De første omstillingsprogrammene vi kjenner til er omstillingen i Rana og Kirkenes som fant sted på 1980-tallet, som følge av krise i hjørnesteinsbedriftene Norsk Jernverk og A/S Sydvaranger. Omstillingsprogrammet har altså tradisjonelt vært et virkemiddel rettet mot steder som har blitt rammet av en brå nedgang i sysselsettingen og som skal løse dette problemet gjennom å treffe tiltak for å erstatte de tapte arbeidsplassene med nye arbeidsplasser.

Spørsmålet er om hvorvidt det nå, 40 år senere, er andre problemer som er mer akutte og som ofte rammer kommuner i distrikts-Norge. De fleste fylkeskommunene, særlig de fylkene som har mange typiske distriktskommuner, opplever at det er et behov for et bredere perspektiv for å vurdere hvem som skal få omstillingsstatus og hvilke problemer tiltakene skal rettes mot. Kommunene med de største problemene er i dag det som omtales som «forvitringskommuner» som har hatt langvarig nedgang i både arbeidsplasser og befolkning uten at det kan knyttes til nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter. I slike kommuner er det nesten alltid også en sterk aldring av befolkningen og det er i mange tilfeller vanskelig å rekruttere personell, spesielt kompetansepersonell, selv om det er ledige jobber. Ofte kan sysselsettingsandelen i slike kommuner være høy og arbeidsledigheten lav, selv om antall arbeidsplasser har hatt sterk og langvarig nedgang.

Det er flere regionaløkonomiske forhold som har gjort at problemkompleksene er annerledes nå enn da omstillingsprogrammet ble født. Tidligere kunne en forutsette at dersom det ble skapt nye arbeidsplasser, så ville det være søkere til de nye jobbene, enten fra lokalbefolkningen eller fra innflytting. I dag er det ikke sikkert at det er mulig å få søkere til nye arbeidsplasser. I mange tilfeller må arbeidstakere i industrien hentes fra utlandet, fra personell som bor i brakker og ikke blir varige innbyggere i kommunen. Dermed vil slike forvitringskommuner ikke løse sine problemer gjennom at det blir skapt noen flere arbeidsplasser, i motsetning til tidligere tider. Et annet forhold er at mobiliteten i befolkningen, både når det gjelder flytting og pendling, har blitt høyere. Det gjør at sammenhengen mellom arbeidsplassutvikling og befolkningsutvikling har blitt svakere. Et tredje forhold er at sysselsettingen i Norge er høy. Ut fra de nasjonale prognosene blir det ikke særlig vekst i den arbeidsdyktige befolkningen i landet de neste tiårene. Dermed kan det bli mangel på arbeidskraft på landsbasis. Det er derfor stor risiko for at de såkalte forvitringskommunene som har problemer med rekruttering i dag, vil få enda større rekrutteringsproblemer i framtiden. Da er løsningen ikke å skape flere (ubesatte) arbeidsplasser, men å kunne rekruttere innbyggere til de arbeidsplassene de allerede har.

Disse nye problemkompleksene er også behandlet i to regjeringsutnevnte utvalg; demografiutvalget (NOU 2020: 15) og distriktsnæringsutvalget (NOU 2020: 12). I begge utvalgsrapportene

analyseres utviklingen og mulighetene for distriktskommunene og konkluderer med at hovedproblemene og framtidige utfordringer for distriktskommunene ikke er arbeidsplassutviklingen i næringslivet, men er knyttet til demografi, aldring og utflytting av unge.

Konklusjonen vi trekker er at det er andre typer kommuner som trenger omstilling nå enn de som trengte omstilling tidligere. Omstillingen må også rettes mot andre typer problemer som krever andre tiltak.

Omstillingsprogrammet er således utformet for å løse problem for kommuner som er forårsaket av brå nedgang i arbeidsplasser som følge av hendelser knyttet til næringslivet. Det er blitt færre eksempler på kommuner av denne typen de siste årene. Derimot er det mange eksempler på kommuner av typen som ofte blir betegnet som forvitringskommuner, med langvarig nedgang i både befolkning og arbeidsplasser kombinert med sterk aldring, der denne nedgangen ikke nødvendigvis er forårsaket av nedgang i antall arbeidsplasser i næringslivet.

På den annen side vil det kunne være eksempler på kommuner som opplever en tradisjonell «arbeidsplasskrise» også i de neste årene, for eksempel knyttet til en konkurs i hjørnesteinsbedrift. Vi har tidligere i denne rapporten vist til at mange av de tradisjonelle omstillingskommunene hadde en ensidig næringsstruktur rettet mot fiskeri eller prosessindustri. Disse bransjene har hatt en positiv utvikling etter 2014. Det kan være en årsak til at det har vært færre av de tradisjonelle krise-rammede omstillingskommunene de siste årene. Noen av informantene mener at omstillingsprogrammet bør fortsette å være en innsats for slike kommuner og at i kommuner med andre problemer med for eksempel fraflytting og aldring bør det settes inn andre tiltak. I så fall må vi se omstillingsprogrammet i sammenheng med hvilke alternative midler som fylkeskommunene rår over til slike satsinger. Den reduserte tilgangen regionale midler gjør at omstillingsprogrammene spesielt viktige for fylkeskommunene. Det er få alternative virkemidler de har mulighet til å sette inn. Dermed har det blitt et press for å definere omstillingsprogrammet bredt slik at det kan settes inn til slike forvitringskommuner.

Vi som evaluator mener at innsatsen til sårbare steder i større grad bør rette seg inn mot kommuner med demografiske problemer, det vil si kommuner med sterk nedgang og aldring i befolkningen. Det er fordi det er langt flere kommuner som sliter med disse problemene enn det er kommuner som er rammet av brå nedgang i antall arbeidsplasser. Kommuner med en slik uheldig langsiktig demografisk utvikling har antakelig et større samfunnsproblem enn kommuner med kortsiktig nedgang i arbeidsplasser.

Vi foreslår derfor at en vurderer to mulige tilpasninger til denne situasjonen:

- Bredde ut omstillingsprogrammet til å omfatte denne typen forvitringskommuner.
- Etablere en ny type program for forvitringskommuner og beholde omstillingsprogrammet, men da bare for de kommunene av den klassiske typen som har problemer knyttet til arbeidsplassnedgang i næringslivet.

I noen tilfeller, der analyser viser at nedgang i antall arbeidsplasser er årsaken til en uheldig demografisk utvikling, vil arbeidsplass-skaping fremdeles kunne være en del av løsningen, altså kan et tradisjonelt omstillingsprogram gjennomføres. I andre tilfeller, der problemene er knyttet til manglende rekruttering på grunn av lav bostedsattraktivitet, mangel på boliger eller andre forhold, vil løsningene måtte rettes mot andre forhold enn arbeidsplassvekst. Et program for

disse kommunene må da innrettes for å løse de aktuelle problemene og deres årsaker. Altså trengs det andre og nye tiltak og virkemidler.

Et forslag som kommer fram i intervjuene er at det bør satses mer på regionale prosjekt hvor kommuner med lignende utfordringer kan ta del i et felles program. Dette kan være en god løsning for å utnytte midlene på en effektiv måte og sikre overføringsverdi mellom kommunene.

Et lite dilemma i denne sammenhengen er at omstillingsprogrammet ikke later til å ha skapt effekter i form av varige og lønnsomme arbeidsplasser. Hvorfor skal en da bruke metodikken fra omstillingsprogrammet til å løse andre problemer knyttet til fraflytting og aldring? Resonnementet bak dette er at omstillingsprogrammet synes å ha fungert godt i mange sammenhenger, erfaringene er i de fleste tilfeller positive og metodene og systemene har blitt oppfattet som nyttige og velfungerende. Når vi ikke har funnet effekter i form av varig vekst i arbeidsplasser, tolker vi det til at varig arbeidsplassvekst er svært vanskelig å påvirke med offentlig initierte program av denne typen, selv om programmene i seg selv er nyttige og godt gjennomført. Det er heller ikke gitt at omstillingsprogram rettet mot demografiske utfordringer som fraflytting og aldring vil gi konkrete målbare effekter i form av økt tilflytting og mindre aldring. Dette er antakelig like vanskelig å oppnå som varig vekst i lønnsomme arbeidsplasser. Kanskje bør målene for en vellykket omstilling heller være at lokalsamfunnet tilpasser seg en situasjon der antall arbeidsplasser og folketallet er fallende, enn at en skal satse på en ny vekst som i de fleste tilfeller vil være urealistisk å oppnå? En slik tilpasning er også en type utvikling som krever lokal utviklingsevne og kompetanse.

7.1.2 Målene for omstillingsprogrammet

Målet for omstillingsordningen er å styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner eller regioner som opplever vesentlig reduksjon i sysselsettingen. Kriteriene for måloppnåelse kan operasjonaliseres i følgende tre punkt:

1. å utvikle lønnsomme arbeidsplasser
2. å få en mer robust og variert næringsstruktur
3. å styrke næringsutviklingsevnen

Mål om arbeidsplasser

Det første målet er knyttet til antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet. Dette målet har fått en dominerende plass av flere årsaker. For det første er omstillingsprogrammet opprinnelig innrettet for å skape nye arbeidsplasser på steder som har blitt rammet av brå nedgang i antall arbeidsplasser. Målsettingen er altså direkte rettet mot det som ønskes av effekt. Omstillingsprogrammene rapporterer om antall nye og sikrede arbeidsplasser, som oftest årlig. Dermed foreligger det måltall som kan registreres.

Vi mener at den metoden som brukes til å registrere nye og sikrede arbeidsplasser gir et alt for optimistisk bilde av effekten av omstillingsprogrammene. Ifølge denne metoden har det blitt skapt et betydelig antall nye arbeidsplasser i omstillingskommunene, tilsvarende en ekstra årlig arbeidsplassvekst på minst 1,6 prosent. De statistiske analysene vi har gjort, viser at omstillings-

kommunene samlet sett ikke har bedre arbeidsplassvekst enn et utvalg av sammenliknbare kommuner som ikke har hatt tilsvarende omstillingsprogram. Arbeidsplassveksten i omstillingskommunene har vært presis som forventet for kommuner av denne typen, både i omstillingsperioden og i årene etter omstillingsperioden.

Målet om å skape eller sikre arbeidsplasser er direkte relevant for omstillingsprogrammet. Problemet er ikke selve målet, men at det er brukt en metode som etter vår mening gir et feil bilde av effekten. Den metoden vi har brukt i de statistiske analysene gir etter vår mening et mer riktig bilde av den faktiske effekten i omstillingskommunene samlet sett. Denne statistiske metoden krever imidlertid datagrunnlag fra et relativt stort antall kommuner, i dette tilfellet 52 kommuner. For et enkelt omstillingsprogram vil ikke denne statistiske metoden gi noe fornuftig resultat, siden arbeidsplassutviklingen i en enkelt kommune alltid vil være påvirket av en rekke mer og mindre tilfeldige forhold. Spørsmålet er om det er mulig å måle effekten av et omstillingsprogram for en enkelt kommune eller region, altså hvor stor effekt omstillingsprogrammet har hatt på arbeidsplassutviklingen på stedet. Vi tror det et svært vanskelig, kanskje helt umulig, å måle dette med noen grad av nøyaktighet for enkeltprogram av denne typen. Inntil en slik effekt eventuelt kan måles, mener vi det ikke er hensiktsmessig å registrere skapte eller sikrede arbeidsplasser på den måten det er gjort hittil.

Mål om mer robust næringsstruktur

Det andre hovedmålet er et styrket næringsgrunnlag, slik at kommunene og regionene fremstår mer robust og med en mer variert næringsstruktur. Dette målet er i svært liten grad brukt og det er svært få, om noen, eksempler på effektive tiltak. Vi mener det er en reell målkonflikt mellom å skape flere arbeidsplasser og å få en mer variert næringsstruktur. Næringsstrukturen i omstillingskommunene, og i distriktskommunene for øvrig, har blitt gradvis mer spesialisert og dermed mindre variert. Vi tror ikke det finnes effektive eller hensiktsmessige tiltak for å endre næringsstruktur i en kommune. Dette målet vil vi foreslå å stryke.

Mål om styrket utviklingsevne

Det tredje målet handler om å oppnå en styrket utviklingsevne i området i løpet av omstillingsperioden. Intervjuene med omstillingsansvarlige i fylkeskommunene er ganske entydige i at dette er det viktigste målet, særlig på lang sikt.

Vi kan oppsummere forhold som kan settes i sammenheng med utviklingsevnen:

- Bedrifters holdning til utvikling, innovasjon og vekst
- Bedriftenes kompetanse
- Samarbeid mellom bedrifter i kommunen
- Samarbeid mellom bedriftene i kommunen med bedrifter i andre kommuner
- Bedrifters kobling til forsknings- og innovasjonsmiljø
- Arenaer og samarbeidsorgan i kommunen, som for eksempel næringsforening
- Samarbeid og tillit mellom næringslivet og kommune, herunder forståelse for hverandres roller
- Faste møtepunkt mellom næringsliv og kommune
- Et kommunestyre som er opptatt av og har kompetanse når det gjelder næringsutvikling

- Høyt fokus på næringsutvikling i kommunens ledelse, (direktør og ordfører)
- Kommunen har ansatte som arbeider dedikert med og har kompetanse på næringsutvikling
- Kommunen har gode planverk for utvikling, samfunnsplan, næringsplan og gode arealplaner

Utviklingsevne har altså et ganske mangfoldig innhold. Dels er det snakk om «kulturelle forhold», som har med holdninger, tillit og samarbeid. Dels er det spørsmål om kompetanse. Og dels er det snakk om arenaer, møtepunkter og organisering.

I den grad omstillingsprogrammet skal rettes mot andre typer problemer, som vi har anbefalt, vil utviklingsevnen fremdeles være minst like relevant, men da også utvidet til å omfatte flere områder i lokalsamfunnet enn kommune og næringsliv, som for eksempel frivillig sektor, besøkende, befolkningen, nabokommuner og eksterne aktører. Kommunens rolle som utvikler vil alltid være helt sentralt for stedets utviklingsevne.

Evalueringsrapportene og intervjuene vi har gjort peker på at mange omstillingsprogram har økt utviklingsevnen i kommunen i vesentlig grad. I de programmene som har hatt en vellykket overgang fra program til videreføring, har informantene vurdert det slik at utviklingsevnen har blitt forbedret på lengre sikt. Et problem i denne henseende kan være at utviklingsevnen er kompleks og vanskelig å måle på en objektiv måte. Dersom en skal ha objektive måleindikatorer for utviklingsevnen i en kommune, må det antakelig utvikles metoder for dette som ikke finnes i dag.

Vi mener at det bør gis enda større vekt på målsettingen om varig utviklingsevne. Utviklingsevne betyr ikke nødvendigvis evne til å skape nye arbeidsplasser. De statistiske analysene i denne evalueringen tyder på at det er svært vanskelig å skape varige og lønnsomme arbeidsplasser gjennom tidsavgrensede tiltak i offentlig regi. Utviklingsevne kan kanskje like godt forstås som evnen til å tilpasse lokalsamfunnet til en nedgang i arbeidsplasser og nedgang i folketallet.

7.1.3 Innhold og gjennomføring i framtidige omstillingsprogram

Den verktøykassen og systematikken som Innovasjon Norge har utviklet for omstillingsprogrammet får gode skussmål fra informantene våre. De aller fleste mener at systematikken og verktøyene har vært nyttige og at de i stor grad har blitt brukt. I den forbindelse er det også verd å merke seg at Tilväxstanalys[4] har gjort en studie av omstillingsarbeid i de nordiske landene. Her trekkes det fram at Norge skiller seg positivt ut gjennom å ha mye mer systematiske instrument for gjennomføring av omstillingsprosjekt enn de andre nordiske landene (Lithander & Tynelius 2022).

Mye av systematikken som Innovasjon Norge har utviklet er generell og handler om rolleavklaring (PLP-metoden, fasene i omstilling, roller og ansvar) og kan benyttes selv om omstillingsprogrammet skal rettes mot andre problemer enn arbeidsplassnedgang.

[4] Se https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/pm/pm/2022-03-29-policyinstrument-for-lokalt-och-regionalt-omstallningsarbete.html

En del av verktøyene på tiltakssiden for nærings- og arbeidsplassutvikling, som SMB-Utvikling og Næringsvennlig kommune, vil også kunne være relevant for mange framtidige omstillingskommuner. Arbeidsplassutvikling og næringsutviklingen vil være relevant for mange kommuner med omstillingsbehov selv om perspektivet utvides.

Vi mener derfor at de systemene og verktøyene som Innovasjon Norge har utviklet for omstillingsprogrammet fortsatt bør brukes og videreutvikles. Dersom omstillingsprogrammet skal breddes ut til andre problemstillinger enn arbeidsplasser, vil det være behov for nye verktøy på tiltakssiden. Her tenker vi på verktøy for kommuner som til tross for nedgang har mange ledige arbeidsplasser. Hvordan skal en få rekruttere nye arbeidstakere og innbyggere til disse arbeidsplassene? Hvordan få økt innflytting eller bostedsattraktivitet? Hvordan løse problemer knyttet til manglede og tilårskomne boliger?

Et av funnene i denne rapporten er at mange omstillingsprogram ikke har lykkes med å videreføre satsingen etter programavslutning. Det til tross for at Innovasjon Norge i sitt opplegg har lagt stor vekt på avslutningsfasen og planleggingen av videreføring. Siden dette ofte synes å være et problem bør en se etter måter å forsterke avslutningsfasen ytterligere, kanskje gjennom å skape en større forpliktelse for deltakende kommuner for å finne en modell og finansiering av arbeidet med videreføring.

Vedlegg:

Tabell 22: Kontrollgruppe. Hver omstillingskommune har blitt paret med en kommune i samme sentralitetsklasse med mest mulig likt avvik fra forventet arbeidsplassvekst forut for omstillingsperioden.

Kontrollgruppe		Omstillingskommune		Start	Slutt
3045	Sigdal	**Sauda**	1135	2013	2019
5029	Skaun	**Karmøy**	1149	2011	2016
4636	Solund	**Vanylven**	1511	2007	2013
3045	Sigdal	**Sunndal**	1563	2007	2013
3050	Flesberg	**Narvik**	1806	2013	2015
1822	Leirfjord	**Bindal**	1811	2015	2020
1851	Lødingen	**Meløy**	1837	2012	2018
1856	Røst	**Flakstad**	1859	2012	2017
5412	Tjeldsund	**Bø**	1867	2006	2012
4649	Stad	**Øksnes**	1868	2006	2012
3405	Lillehammer	**Ringerike**	3007	2013	2019
3413	Stange	**Hole**	3038	2013	2019
4617	Kvinnherad	**Rollag**	3051	2011	2020
3407	Gjøvik	**Jevnaker**	3053	2013	2019
3047	Modum	**Kongsvinger**	3401	2011	2021
1130	Strand	**Nord-Odal**	3414	2014	2021
1532	Giske	**Sør-Odal**	3415	2014	2021
4214	Froland	**Eidskog**	3416	2014	2021
4212	Vegårshei	**Grue**	3417	2014	2021
4613	Bømlo	**Åsnes**	3418	2014	2021
3043	Ål	**Våler**	3419	2014	2018
1121	Time	**Elverum**	3420	2014	2018
4615	Fitjar	**Åmot**	3422	2014	2018
3813	Bamble	**Vestre Toten**	3443	2010	2017
5036	Frosta	**Søndre Land**	3447	2010	2016
5421	Senja	**Tinn**	3818	2015	2020
5036	Frosta	**Kvam**	4622	2007	2011
4221	Valle	**Hyllestad**	4637	2010	2015
4623	Samnanger	**Høyanger**	4638	2004	2011
4620	Ulvik	**Lærdal**	4642	2012	2019
4216	Birkenes	**Årdal**	4643	2004	2008
5058	Åfjord	**Askvoll**	4645	2011	2016
4201	Risør	**Osen**	5020	2004	2007
3450	Etnedal	**Meråker**	5034	2007	2013
5441	Tana	**Flatanger**	5049	2004	2007
1826	Hattfjelldal	**Leka**	5052	2009	2016
1818	Herøy (Nordl.)	**Nærøysund**	5060	2009	2016
3825	Vinje	**Vardø**	5404	2010	2013
1832	Hemnes	**Ibestad**	5413	2008	2013
5429	Kvænangen	**Gratangen**	5414	2013	2018
4636	Solund	**Karlsøy**	5423	2010	2014
4641	Aurland	**Lyngen**	5424	2007	2012
5442	Unjárga-Nesseby	**Kåfjord**	5426	2008	2009
4633	Fedje	**Skjervøy**	5427	2007	2012
5433	Hasvik	**Loppa**	5432	2007	2012
3425	Engerdal	**Måsøy**	5434	2013	2018
1828	Nesna	**Nordkapp**	5435	2013	2018
3823	Fyresdal	**Porsanger**	5436	2009	2014

3426	Tolga	**Lebesby**	5438	2007	2012
1848	Steigen	**Gamvik**	5439	2007	2012
1576	Aure	**Berlevåg**	5440	2009	2015
4220	Bygland	**Båtsfjord**	5443	2007	2012

Referanser

Drangsland, K. A. K. & Jakobsen, S.-E. (2009). *Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet. Erfaringer fra gjennomførte omstillingsprogram*. Bergen: Samfunns- og næringslivsforsking AS.

Innovasjon Norge. (2021). *Hva er regional omstilling?* Tilgjengelig fra: https://www.innovasjonnorge.no/no/regional-omstilling/om-omstilling2/.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Prop. 1 s (2020 – 2021)*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Lindeløv, B. & Karlsen, A. (1998). *Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring*. Bodø: Nordlandsforskning.

Lithander, J. & Tynelius, U. (2022). *Inställning till omställning – kan sverige inspireras av våra grannar?*, Rapport 2022:03. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Lovdata. (2021). *Forskrift om kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regionalpolitiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene (forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler)*. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-05-23-747?q=omstilling%20Kommunal-%20og%20moderniseringsdepartement (lest 20. august).

NOU 2020: 12. (2020). *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn* Nærings- og fiskeridepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo.

NOU 2020: 15. (2020). *Det handler om norge. Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo.

Oxford Resarch. (2018). *Omstilling og styrket utviklingsevne. Videreføring av næringsutviklingsarbeid etter avsluttet omstillingsprogram,*. Kristiansand: Oxford Resarch,.

Sand, R., Steen, M., Carlsson, E. & Nilsen, S. K. (2010). *Langtidseffekter av omstillingsprogram*, Rapport 2010:1. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.