

SNF-rapport nr. 01/09

Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet

Erfaringer fra gjennomførte omstillingsprogram

Kari Anne K. Drangland

Stig-Erik Jakobsen

SNF-prosjekt nr. 6162:

”Offentlige omstillingsprosjekter – kritiske suksessfaktorer”

Prosjektet er finansiert av Innovasjon Norge

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS

BERGEN, JANUAR 2009

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

ISBN 978-82-491-0630-1 Trykt versjon
ISBN 978-82-491-0631-8 Elektronisk versjon
ISSN 0803-4036

Forord

På oppdrag fra Innovasjon Norge har Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) kartlagt og systematisert faktorer som synes å ha kritisk betydning for et vellykket omstillingsprogram. Omstillingsbevilgningen er et ekstraordinært offentlig virkemiddel som brukes i tillegg til de ordinære virkemidlene i nærings- og distriktspolitikken. Bevilgningen kan gis til områder som står overfor spesielt store omstillingsproblemer som følge av en negativ utvikling i antall arbeidsplasser og folketall. Et omstillingsprogram skal bidra til nye lønnsomme arbeidsplasser, økt verdiskaping i næringslivet og en styrket utviklingsevne for de stedene som mottar støtten. Analysen baserer seg på en gjennomgang av rapporteringen fra 17 avsluttede programmer. Vi tar for oss kritiske suksessfaktorer, og hvordan man kan oppnå bedre praksis, både i forhold til implementering og iverksetting av et omstillingsprogram, organisering av arbeidet og når det gjelder strategier og satsingsområder. Vi sier også noe om hvilke resultater som har vært oppnådd i programmene.

Per Anton Jensen ved Innovasjon Norge har representert oppdragsgiver, og har kommet med innspill til opplegg og gjennomføring av analysen. Alle vurderinger og konklusjoner står imidlertid for forfatterens egen regning.

Bergen, januar 2009

Stig-Erik Jakobsen

Prosjektleder

Innhold

Kapittel 1. Bakgrunn og datagrunnlag	1
1.1. Bakgrunn og tema for analysen	1
1.2. Datagrunnlaget for analysen	2
1.3. Noen metodiske utfordringer.....	3
Kapittel 2. Implementering og iverksettelse av programmet	5
2.1. Forankring av strategiarbeid og handlingsplan	5
2.2. Forankring, deltakelse og legitimitet hos ulike aktørgrupper.....	7
2.2.1. Kommunale myndigheter	8
2.2.2. Lokale nøkkelaktører.....	9
2.2.3. Det lokale næringslivet.....	9
Kapittel 3. Organisering av omstillingsarbeidet	12
3.1. Organisasjonsform.....	12
3.2. Styresammensetning	14
3.3. Programadministrasjonen	15
3.3.1. Kompetanse i programadministrasjonen	15
3.3.2. Samhandling og rolleavklaring	17
3.3.3. Prosjektlederprosessen som arbeidsmetodikk	19
Kapittel 4. Strategier og satsinger i omstillingsarbeidet	20
4.1. Profil.....	20
4.2. Egenbasert utvikling og/eller akkvisisjon?.....	22
4.3. Næringsutvikling, kompetanseutvikling og stedsutvikling	23
4.3.1. Bolyst og stedsutvikling	23
4.3.2. Kompetanse	24
4.4. Et regionalt perspektiv?	26

Kapittel 5. Resultater av omstillingsarbeidet	28
5.1. Nye arbeidsplasser.....	28
5.2. Styrket forutsetninger for næringsutvikling	29
5.3. På hvilke områder har det vært vanskelig å lykkes?	30
 Kapittel 6. Sluttord.....	 32
 Litteraturliste.....	 34
 Vedlegg 1: Datamateriale: rapporter og evalueringer.....	 35

Kapittel 1. Bakgrunn og datagrunnlag

1.1. Bakgrunn og tema for analysen

Omstillingsbevilgningen er et ekstraordinært offentlig virkemiddel som brukes i tillegg til de ordinære virkemidlene i nærings- og distriktspolitikken. Bevilgningen kan gis til områder som står overfor spesielt store omstillingsproblemer som følge av en negativ utvikling i antall arbeidsplasser og folketall. Et omstillingsprogram skal bidra til nye lønnsomme arbeidsplasser, økt verdiskaping i næringslivet og en styrket utviklingsevne for de stedene som mottar støtten (Innovasjon Norge 2006). Det kan i hovedtrekk skilles mellom tre ulike typer omstillingsområder: kommuner med hjørnesteinsbedrifter, kommuner/regioner med strukturproblemer i næringslivet og forsvarsavhengige kommuner.

Omstillingsbevilgningen ble en ordinær bevilgning på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett i 1987. I 2003 overtok fylkeskommunen det formelle ansvaret for omstillingsvirkemiddelet. Ansvaret for å kvalitetssikre og følge opp omstillingsområdene har siden 1992 ligget hos Innovasjon Norge (tidligere SND). Siden den gang har Innovasjon Norge hatt en slik kvalitetssikrende rolle i over 70 offentlige omstillingsprogram (inkluderer både avsluttede programmer og programmer som fortsatt pågår). Det er gjennomført en rekke underveis- og sluttevalueringer av disse programmene. Erfaringene fra evalueringene viser at det er komplekse utfordringer man står overfor i omstillingsarbeidet, og at arbeidet ofte må tilpasses lokale særegenheter. Samtidig tyder evalueringene på at det også er enkelte mer generelle og gjennomgående faktorer som er av avgjørende betydning for at man skal kunne gjennomføre omstillingsarbeidet på en god måte.

Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har fått i oppdrag av Innovasjon Norge å *kartlegge og systematisere faktorer som kan synes å ha kritisk betydning for et vellykket omstillingsprogram*. I forsøket på å etablere en ”best practice” for omstillingsarbeidet, blir man stilt overfor noen spesifikke teoretiske og metodologiske utfordringer. Ofte kan lokale særegenheter være en viktig forklaringsfaktor på hvorfor ett omstillingsprogram lykkes spesielt godt. Litteraturen om lokal og regional næringsutvikling framhever også heterogenitet i bedrifter og miljøers kapabiliteter, sammen med forekomsten av såkalt kontekstspesifikk eller ”sticky knowledge”, som viktige forklaringsfaktorer på hvorfor regioner og miljøer utvikler seg ulikt

(Bathelt m.fl. 2004). Dette innebærer at en strategi som man lykkes godt med et sted, ikke nødvendigvis vil være like vellykket et annet sted. Likevel vil det altså kunne være noen fellestrekk ved de erfaringene man har gjort i omstillingsarbeidet som vil være av mer generell karakter, og som derved også vil være *viktig informasjon for de aktørene som skal iverksette nye programmer*.

Intensjonen med vår rapport har dermed ikke vært å identifisere en allmenngyldig ”best practice”, eller en idealmodell for omstillingsarbeidet, men heller å bidra til ”better practice” for nye omstillingsprogram ved å kartlegge og systematisere erfaringene fra en del av de gjennomførte programmene. I rapporten ser vi på kritiske suksessfaktorer, og på hvordan man kan oppnå bedre praksis, både i forbindelse med implementering og iverksetting av tiltaket (kap. 2), organisering av arbeidet (kap. 3) og når det gjelder strategier og satsingsområder (kap. 4). Vi sier også noe om hvilke resultater som har vært oppnådd i programmene (kap. 5). I hvert kapittel gir vi først en kortfattet oversikt over de viktigste funnene fra vår gjennomgang, før vi presenterer anbefalinger for god praksis i forhold til hvert enkelt tema. Når den erfaringen som her dokumenteres skal nyttiggjøres av nye program, er det viktig at programmene vurderer våre funn opp mot egne utfordringer og ressurser. Brukt på en slik måte vil rapporten forhåpentligvis kunne bidra til diskusjon og refleksjon i de ulike programmene.

1.2. Datagrunnlaget for analysen

Studien og våre anbefalinger baserer seg på en systematisk gjennomgang av foreliggende underveis- og sluttevalueringer for et utvalg av programmer. Datagrunnlaget inkluderer både eksterne evalueringer (i den grad slike er gjennomført) og programmenes egne evalueringer/-sluttrapporter. Eksterne evalueringer er gjennomført av fagmiljøer som ikke har deltatt aktivt i programmet, og representerer i utgangspunktet en mer kritisk og uavhengig vurdering av programmene. Programmenes sluttrapporter gir imidlertid på sin side en mer direkte adgang til hva sentrale aktører i omstillingsprogrammet mener har vært viktig ved gjennomføringen av programmet.

Det er gjennomført 62 omstillingsprogrammer siden 1983. I tillegg er det ved utgangen av 2008 31 aktive programmer. Vi har basert vår gjennomgang på et utvalg bestående av 17 avsluttede programmer. I utvalget har vi konsentrert oss om nyere programmer som det foreligger rapportering fra. Mens 10 av de utvalgte programmene ble startet opp i perioden

1992-1997, ble 7 av dem startet opp etter 1997. Utvalget inkluderer både programmer som kun har hatt en kommune som virkeområde og programmer som har gått over flere kommuner. Vi tar også både for oss programmer i de mer perifere områder og programmer i noe mer sentrale områder. Programmene som inngår i datagrunnlaget er: Evje og Hornnes, Åmot, Lødingen, Vardø, Ballangen, Steinkjer, Vaksdal, Odda, Bremanger, Innherred (Verdal m.m.), Sokndal/Dalane, SNU (Stord, Fitjar, Sveio), Front (Flatanger, Roan, Osen, Namdalseid), Østfold Byoffensiv, Oppdrift (Risør, Tvedestrand, Kragerø, Nome), Omprov (Harstad, Kvæfjord, Skånland, Bjarkøy, Ibestad, Evenes, Lødingen, Tjeldsund) og Glåmdal (Våler, Åsnes, Grue, Nord-Odal, Eidskog, Kongsvinger). Gjennomgående har vi valgt å ikke referere til enkeltprogrammer i framstillingen siden våre betraktninger i stor grad baserer seg på sammenstillinger av erfaringer fra flere ulike programmer. I noen tilfeller bruker vi imidlertid eksempler fra enkeltprogrammer for å illustrere noen av disse betraktningene. Det forekommer også at vi nyttiggjør oss mer spesifikke vurderinger som forfatterne av de ulike evalueringsrapportene gjør, og i slike tilfeller gir vi referanse til de aktuelle rapportene. En liste over rapportene og evalueringene som utgjør datagrunnlaget for studien finnes som eget vedlegg (vedlegg 1).

1.3. Noen metodiske utfordringer

Vi baserer analysen i sin helhet på foreliggende evalueringer og programinterne rapporter. Dette bidrar til noen spesifikke metodiske utfordringer. Et første moment er at muligheten for sammenlikning mellom programmene vanskeliggjøres av at det ikke er noen felles praksis i forhold til hvordan programmene evalueres. Dette går både på valg av indikatorer, metodisk design og i forhold til hvem som skal gjennomføre evalueringen (egen evaluering eller ekstern evaluering). Dette gjør det utfordrende å avdekke fellestrekk og gjennomgående funn.

Et annet moment gjelder de metodiske utfordringene som oppstår når man baserer en analyse på en allerede *fortolket empiri*. Det er for det første tidvis et uklart skille mellom hva som er deskriptive fremstillinger av prosessene og hva som er forfatternes/evaluatorenes egne vurderinger. For det andre er det en utfordring at det er en viss uklarhet rundt hvordan forfatternes egne ståsted og perspektiver har påvirket vurderingene i rapporten. Forfatternes perspektiv vil ligge til grunn for hvilken viktighet de tillegger ulike momenter, men også for hvilke momenter og slutninger som i det hele tatt inkluderes i rapportene. Eksempler på slike

perspektiver kan for eksempel være forfatterens syn på hvor sentrale kommunale myndigheter bør være i omstillingsprosesser, eller på hvor bredt et omstillingsprogram bør definere sine strategier. Vi ser også at mens enkelte forfattere i stor grad vektlegger kvantitative indikatorer som sysselsetting og antall nye arbeidsplasser, vektlegger andre i større grad indikatorer knyttet til nettverk, kunnskap og sosial kapital. Det er i første rekke evalueringer gjennomført av konsulentmiljøer som vektlegger den første dimensjonen, mens evalueringer utført av forskningsmiljøer har et sterkere fokus på de mer kvalitative dimensjonene. Forfatterens teoretisk og verdimesse ståsted vil altså i noen tilfeller være identifiserbare, og vi kan dermed til en viss grad ta høyde for denne dimensjonen når vi vurderer konklusjonene i de ulike rapportene. Fra et metodisk ståsted ville det vært interessant dersom man lot to ulike miljøer gjennomføre hver sin evaluering av ett og samme omstillingsprogram, for på den måten å klargjøre hvordan ulike perspektiver og forskningsmessige ståsted influerer hvilke dimensjoner som vektlegges og hvilke konklusjoner som trekkes.

Kapittel 2. Implementering og iverksettelse av programmet

Implementeringen av omstillingsprogrammet, som i virkemiddelets terminologi kalles strategi- og forankringsfasen, er en kritisk fase i ethvert omstillingsprogram. I denne fasen skal områdets sterke og svake sider kartlegges, strategi- og handlingsplan skal utarbeides, økonomisk ansvar og rammer skal defineres, de ansvarlige skal gies det nødvendige mandat, og sist men ikke minst, omstillingsprosjektet skal forankres lokalt (Innovasjon Norge 2006). Vårt fokus i forbindelse med strategi- og forankringsfasen har nettopp vært på arbeidet med å skape forankring og oppslutning rundt mål, strategier og handlingsplan. Nedenfor ser vi først på god praksis i forbindelse med det generelle forankringsarbeidet (2.1), før vi går nærmere inn på forankringsarbeidet mer spesifikt overfor ulike aktørgrupper (2.2).

2.1. Forankring av strategiarbeid og handlingsplan

Forankring til næringslivet, til offentlige myndigheter og til andre sentrale aktører i lokalsamfunnet har fra Innovasjon Norges side blitt ansett som en kritisk suksessfaktor for et vellykket omstillingsprogram. Selv om det er kommunen som mottar omstillingsmidlene, kan ikke omstillingsprogrammet lykkes om kommunale myndigheter alene blir sittende med ansvaret for gjennomføringen (Innovasjon Norge 2006).

I de fleste av omstillingsprogrammene i vårt utvalg synes det som om de sentrale aktørene i omstillingsarbeidet har anerkjent viktigheten av en bred forankring i lokalsamfunnet. De har også forsøkt å omsette denne innsikten i praksis. En måte å legge grunnlaget for oppslutning og forankring er at man tidlig i prosessen inviterer ulike aktører direkte med i strategiarbeidet. I et flertall av programmene har man valgt å gå bredt ut på denne måten og inkludere ulike aktører gjennom folkemøter og etablering av forskjellige typer arbeidsgrupper. Aktører som inviteres til å delta er i første rekke politikere, kommuneadministrasjonen, næringsliv, partnere i arbeidslivet og fylkeskommunen. I enkelte omstillingsprogrammer er også FoU-miljøer, andre regionale partnere og lokale kultur- og organisasjonsmiljøer invitert med inn i prosessen.

En målsetting om bred deltakelse kan også synliggjøres gjennom programmets profil i oppstartsfasen. Flere av programmene i utvalget har således valgt å ha en bred profil innledningsvis i strategi- og forankringsfasen, med lav terskel for å støtte idéer og prosjekter.

Samtidig viser gjennomgangen at iverksettelse av prosjekter også må vurderes i lys av de overordnede strategiene for arbeidet. Det er viktig at det etableres enighet om visse retningslinjer for omstillingsarbeidet, og at de reelle grunnforutsetninger for de ulike prosjektene avdekkes. Slik legger man også grunnlaget for å opprettholde programmets legitimitet hos ulike aktører på en mer langsiktig basis. Med andre ord kan vi si at bred involvering i oppstartsfasen ikke i seg selv er en forutsetning for et godt program med bred oppslutning, men at dette må følges opp av et omfattende strategiarbeid. Forankringsarbeidet må følgelig videreføres inn i arbeidet med å konkretisere og spisse programmet. SNU (Stord, Fitjar, Sveio) er et eksempel på et program som i stor grad prioriterte ressurser til å konkretisere og begrunne strategi- og handlingsplanen, for slik å legge grunnlaget for at programmet ble oppfattet som legitimt hos ulike aktørgrupper. Det ble deretter prioritert å rette innsatsen mot prosjekter som ”var til stede”, og omstillingsprogrammet oppnådde dermed en synliggjøring av at omstillingsperioden var i gang. På denne måten oppnådde omstillingsorganisasjonen å forankre programmet bredt over tid. Flere av rapportene fra andre programmer viser til viktigheten av å synliggjøre omstillingsprogrammet tidlig ved hjelp av aktivitet som oppnår god oppslutning.

Gjennomgangen tyder også på at omstillingsorganisasjonen bør være oppmerksom på at man ved å gå bredt ut og inkludere mange aktører i implementeringsfasen, kan risikere at enkelte aktører får urealistiske forventninger til programmet. Det er også en fare for at omstillingsorganisasjon kan bli for ”etterspørselsstyrt”.

Nedenfor gir vi noen anbefalinger til hvordan man kan sikre oppslutning, forankring og et utadrettet program.

God praksis – våre anbefalinger

- Bred involvering i strategi- og forankringsfasen er sentralt for å få lokal forankring, oppslutning og eierskap til programmet.
- Lav terskel for igangsetting av prosjekter i den første fasen skaper oppslutning/-eierskap om programmet.
- Idéfasen må følges opp av et omfattende strategiarbeid. Dette styrker grunnlaget for at programmet får en mer langsiktig legitimitet.

- Det er viktig å ha et kontinuerlig og uttalt fokus mot samhandling med lokale aktører/organisasjoner.
- Det er viktig å ta utgangspunkt i nettverk og arenaer for samhandling (dersom slike finnes). Man bør kartlegge hvilke arenaer og forum for samhandling som finnes lokalt og gripe tak i disse, og i tillegg avdekke ”hvem som kan hva” i området.
- Etablering av en tydelig kommunikasjonsstrategi er viktig. Dette kan blant annet være i form av hjemmeside, nyhetsbrev, infoskriv og oppsøkende virksomhet mot bedrifter, lag og organisasjoner.
- Markedsføring av resultater og synliggjøring av suksesshistorier styrker omdømmet.
- Fokus mot ungdom viser at man inkluderer ”framtidens beboere”.
- Delegering av prosjektlederansvar til bedrifter/organisasjoner/nærmiljø skaper eierskap og oppslutning.
- Det er viktig at det avsettes nok tid til forankringsfasen, og at ulike aktørgrupper trekkes med slik at prosjektet får en breiest mulig legitimitet. Man bør ikke gå for fort frem.

2.2. Forankring, deltakelse og legitimitet hos ulike aktørgrupper

I dette avsnittet vil vi gå nærmere inn på hvilke faktorer som er viktige for å oppnå forankring hos sentrale aktørgrupper. Aktørgruppene vi ser på er: i) kommunale myndigheter (2.2.1), ii) lokale nøkkelaktører (2.2.2) og iii) det lokale næringslivet (2.2.3).

Vår gjennomgang av foreliggende evalueringer viser 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 ofte ha en mer naturlig legitimitet.

2.2.1. Kommunale myndigheter

Kommunen står som eier av omstillingsprogrammet, og i siste instans er det også kommunen som skal beslutte hvilke strategier og mål man skal etterstrebe i omstillingsperioden. Det er derfor svært viktig at omstillingsprogrammet er forankret både til det politiske og det administrative nivået i den kommunale organisasjonen.

Gjennomgangen viser at koblingen mellom omstillingsprogrammet og det øvrige strategiske næringsarbeidet i kommunen er et sentralt punkt når det gjelder forankringen av programmet til kommunale myndigheter. Her synes strategisk næringsplan (SNP) å spille en nøkkelrolle. Flere av programmene i utvalget bygger på eksisterende SNP, eller fungerer selv som SNP i omstillingsperioden. Gjennomgangen viser at man ved å bygge på SNP i større grad kan sikre at mål og strategiformuleringer oppnår legitimitet i politiske miljøer, siden det da vil være betydelig grad av gjenkjennelse.

For å opprettholde forankringen og oppslutningen hos politikere og administrasjon gjennom hele programperioden, er det videre sentralt at det eksisterer gode kommunikasjonslinjer mellom kommunale myndigheter og omstillingsorganisasjonen. Arbeidet med å sikre god intern kommunikasjon må være en prioritet uansett type organisasjonsform (se kap. 3.1), da vårt utvalg ikke tyder på at noen av organisasjonsformene ”automatisk” sikrer dette. Gjennomgangen viser også, kanskje ikke overraskende, at regionale program ofte har større utfordringer i forhold til den politiske forankringen i kommunen(e), enn program som har kun en kommune som sitt virkeområde.

Viktigheten av en god avklaring og rollefordeling mellom omstillingsprogrammet og kommunale myndigheter drøftes mer inngående i kapittel 3.3.2.

God praksis - våre anbefalinger

- Det synes fornuftlig å koble strategi- og handlingsplan for omstillingsarbeidet til strategisk næringsplan for kommunen.
- Det må sikres gode kommunikasjonslinjer mellom kommunale myndigheter og omstillingsorganisasjonen.

2.2.2. Lokale nøkkelaktører

Erfaring fra gjennomførte omstillingsprosesser viser at det er viktig å engasjere lokale ildsjeler og nøkkelaktører i arbeidet med omstilling og nyskaping (Jakobsen m.fl. 2007). Slike ildsjeler har ofte legitimitet i lokalsamfunnet og kan ta en lederrolle i situasjoner som krever handling. Dette kan være gründere/entreprenører, bedriftsledere, organisasjonsmennesker og sentrale politikere. Lokale nøkkelpersoner vil også ofte inneha flere roller samtidig.

Vår analyse av de foreliggende rapportene/evalueringene tyder på at deltakelse fra lokale nøkkelaktører er viktig fordi dette 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.

God praksis - våre anbefalinger

- Før oppstart av programmet bør man kartlegge hvilke nøkkelaktører som finnes.
- Det må drives direkte oppsøkende virksomhet mot organisasjoner og lag.
- Nøkkelaktører kan inngå som styrerepresentanter eller ha observatørstatus i styret.
- Å involvere nøkkelaktører gjennom prosjektledelse gir eierskap og forpliktelse.
- Det er viktig å sikre at de nøkkelaktørene som får sentrale posisjoner i programmet er utviklingsorienterte og nytenkende. De må ikke være fastlåst i tidligere tiders løsninger.
- Programmet må derfor også være på utkikk etter ”nye” nøkkelaktører på stedet med spennende tanker og idéer, og som representerer perspektiver og nettverk som kan være et alternativ til det bestående.

2.2.3. Det lokale næringslivet

Et premiss for et vellykket omstillingsarbeid er at programmet og prosjektene er forankret til næringslivet. Alle rapportene/evalueringene viser til viktigheten av det lokale næringslivets (eksisterende bedrifter, gründere/entreprenører) engasjement og deltakelse for å kunne skape

et vellykket program. Grunnlaget for en vellykket inklusjon av næringslivet synes å ligge i strategi- og forankringsfasen; næringslivet må involveres tidlig og tiltakene/strategiene må oppleves som relevante.

Deltakelse fra næringslivet i omstillingsprogrammets styre kan styrke programmets næringslivsprofil, og dermed også bidra til å skape økt engasjement fra øvrige personer i næringslivet. Her må det påpekes at det også er personavhengig i hvilken grad det genereres slike positive effekter av næringslivsdeltakelse i styret. Som i de fleste andre sammenhenger er enkeltpersoners egenskaper og troverdighet en avgjørende variabel.

Det er også flere eksempler på at det kan være nyttig å bruke næringslivsledere som ledere for prosjekter/aktiviteter i programmene. Dette bidrar til næringslivsforankring av konkrete tiltak og øker mulighetene for at aktivitetene videreføres etter at prosjektperioden er over.

Det synes videre å være grunn til å hevde at hvis man tar i bruk akkvisisjon som strategi, så krever dette at handlingsplanen og omstillingsprogrammet har betydelig legitimitet i det eksisterende næringslivet. Akkvisisjon og støtte til eksterne etablerere kan lett bli oppfattet som en strategi som virker konkurransevridende til fordel for eksterne konkurrenter. Det er flere eksempler på at akkvisisjonsstrategien har virket negativt på det lokale næringslivets oppslutning om programmet.

Et siste forhold som peker seg ut, er at det er lettere å få næringslivet engasjert ved mer bedriftsrettede tiltak. Det er derfor viktig at midler også brukes direkte mot bedrifter.

God praksis – våre anbefalinger

- Omstillingsarbeidet må ta utgangspunkt i næringslivets behov, utviklingspotensial og faktisk eksisterende ressurser, kompetanse og nettverk.
- Arbeidet må også tilpasses de spesifikke utfordringene som de forskjellige bransjene står overfor. Svært mange omstillingsprogram har eksempelvis reiseliv som et sentralt satsingsområde. Samtidig er ofte reiselivsaktørene blant de vanskeligste å engasjere, siden bransjen er fragmentert og lite organisert. Arbeidsmetodene i omstillingsarbeidet må tilpasses slike utfordringer.

- Omstillingsarbeidet bør ha en forretningsmessig profil. Det er viktig at det ikke oppfattes som ordinært offentlig næringsutviklingsarbeid. En slik profil kan sikres gjennom deltakelse fra sentrale næringslivsaktører i styret, og ved at strategi- og handlingsplanen er næringsrettet.
- Det er viktig med målrettet informasjon overfor det fødte og ufødte næringslivet om hvilke muligheter som finnes i programmet (eksempelvis idédugnader, brosjyre og infoavis til innbyggerne/bedriftene, informasjon til lag og organisasjoner m.m.).
- Det er viktig å drive oppsøkende virksomhet overfor næringslivet (bedriftsbesøk m.m.).
- Suksesshistorier (konkrete resultater) tidlig i programperioden bidrar til å skape legitimitet for programmet.
- Det må brukes ressurser over tid for å vedlikeholde programmets næringslivsforankring.

Kapittel 3. Organisering av omstillingsarbeidet

I dette kapitlet vil vi se nærmere på erfaringer med organiseringen av omstillingsarbeidet. Vi tar først for oss organisasjonsform (3.1), før vi går inn på styresammensetning (3.2) og programadministrasjon (3.3).

3.1. Organisasjonsform

Organisasjonsform for omstillingsarbeidet skal utvikles i løpet av strategi- og forankringsfasen (Innovasjon Norge 2006). Det finnes ulike måter å organisere arbeidet på, blant annet som aksjeselskap, kommunalt foretak, stiftelse, eller som prosjekt/program (hvor juridisk ansvar ligger hos programeier). I vårt utvalg har de fleste valgt å organisere omstillingsarbeidet som aksjeselskap. Et mindre antall kommuner har valgt å organisere omstillingsarbeidet som program, mens kun to kommuner har valgt å organisere det som kommunalt foretak.

I et flertall av de foreliggende rapportene/evalueringene er valg av organisasjonsform et viktig tema. Fokus i den sammenhengen er i stor grad på hvordan valget av organisasjonsform legger føringer for hvilken rolle henholdsvis næringslivet og det offentlige skal 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? Det førstnevnte spørsmålet er også delvis et politisk spørsmål, men i rapportene/evalueringene drøftes det utelukkende som et spørsmål om strategi og mulighet for god måloppnåelse.

Det ligger som et premiss i flere av evalueringene at forfatterne antar at aksjeselskap er den organisasjonsformen som best sikrer effektivitet og profesjonalitet i driften og en god forankring til næringslivet. Denne antakelsen synes også delvis å bli bekreftet i de ulike programmene, i det minste når det gjelder god forankring til næringslivet. Gjennom organisering som aksjeselskap er det mulig for bedriftene å etablere direkte eierskap til omstillingsorganisasjonen. En ulempe ved denne organisasjonsformen synes imidlertid å 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.

Selv om gjennomgangen viser at aksjeselskapsformen har vært vellykket i flere program, er det viktigste å finne en organiseringsform som gir legitimitet i det lokale næringslivet. Det synes som om styresammensetning, styremedlemmenes engasjement/posisjon og kompetansen i styret er viktigere for forankringen til næringslivet enn organisasjonsform. Mer enn *type* organisasjonsform synes det dermed å være et suksesskriterium at næringslivet oppfatter programorganisasjonen som selvstendig i forhold til det kommunale apparatet. Gjennomgangen viser eksempelvis at også erfaringene med programorganisasjon i overveiende grad er positive, og at det i liten grad skjer en politisering av arbeidet ved denne organisasjonsformen. Særlig i de minste kommunene hvor tilgangen på privat kapital og private investorer er svært begrenset, synes programorganisering å være et reelt alternativ. Det er imidlertid enkelte tilfeller der politisk og administrativ ledelse har hatt et for aktivt grep på organisasjonen, og dette har ført til uro i omstillingsorganisasjonen.

Ved valg av organisasjonsform er det også viktig å være bevisst på hvilke ressurser som er tilgjengelige. Omstillingsprogrammet i Ballangen kan tjene som et eksempel her. I Ballangen valgte man å organisere omstillingsprogrammet som et aksjeselskap. Omstillingsorganisasjonen mistet dermed fordelene av å kunne benytte kommunens infrastruktur og i hele omstillingsperioden var lav bemanning på administrasjonssiden et reelt problem for programmet.

God praksis – våre anbefalinger

- Det er viktig med en god rolleavklaring og tydelige grenseflater mellom omstillingsorganisasjon og det øvrige kommunale apparatet.
- Det er viktig å unngå at omstillingsarbeidet blir politisert (særlig på operativt nivå).
- Man bør unngå komplekse ”mellomløsninger”, som for eksempel ressursgruppe/-strategigruppe mellom det kommunale apparat og omstillingsorganisasjonen. Dette kan skape rolleklarhet og usikkerhet i omstillingsorganisasjonen.
- Valg av organisasjonsform må ta utgangspunkt i de ressursene som finnes lokalt.

3.2. Styresammensetning

Omstillingsstyret har ”i henhold til fullmakt fra eiere ansvar for å oppnå resultater og at omstillingsmidlene forvaltes i henhold til den strategiske plan” (Innovasjon Norge 2006: 20). Dette mandatet gjør sammensetningen av styret til en kritisk faktor i omstillingsarbeidet.

Innovasjon Norge anbefaler at styrene for omstillingsprogrammene bør bestå av 5 til 7 medlemmer. Gjennomgangen viser at de fleste programmene følger denne malen. Når sammensetningen av omstillingsstyret drøftes i de foreliggende rapportene/evalueringene, dreier diskusjonene seg ofte om viktigheten av å sikre næringslivskompetanse i styret og i hvilken grad man bør ha inn eksterne representanter i styret, dvs. personer som ikke holder til i omstillingsområdet.

Flere av omstillingsområdene som har hatt god måloppnåelse, har hatt et næringslivsdominert styre. Stort innslag av næringslivsrepresentanter fremheves således i rapportene/evalueringene som en forutsetning for gode resultater. Hvis vi ser på *begrunnelsen* for dette, så trekkes faktorer som nettverk, legitimitet, tillit i øvrig næringsliv og faglig kompetanse fram. Det synes på bakgrunn av dette å være grunnlag for å slutte at det særlig er tilstedeværelsen av *lokale* næringslivsaktører som er kritisk. Omstillingsprogrammene har ulike erfaringer med det å ha eksterne representanter i styret (både næringslivsrepresentanter og representanter for offentlige instanser), og det er vanskelig å slutte noe entydig ut i fra materialet. Det som imidlertid synes viktig er at omstillingsorganisasjonen må jobbe aktivt for at eksterne styremedlemmer får legitimitet lokalt. Vi vil gå nærmere inn i en diskusjon av kompetanse og sammensetning av omstillingsstyret i forbindelse med drøftingen av omstillingsadministrasjonen (kap. 3.3).

God praksis – våre anbefalinger

- Det er viktig at sentrale lokale næringslivsaktører er med i omstillingsstyre.
- Det er også viktig at andre sentrale aktørgrupper er representert, eksempelvis representanter for høyskoler dersom det finnes slike institusjoner i området.
- Det er viktig å unngå fokus på aktørenes ”egeninteresser” i styret. Dette er særlig en fare i regionale program med stort innslag av politikere i styret. Det vil også kunne være slik at utenforstående vil kunne mene at næringslivsrepresentanter har

et for sterkt fokus på ”egen” næring. Det er derfor viktig å være bevisst på at styret jobber i forhold til alle de satsingene som er definert i strategi- og handlingsplanen.

- Koblingene mot kommunale myndigheter kan sikres både gjennom styreclass eller observatørstatus for ordfører/rådmann.
- Det er viktig at styre settes sammen på bakgrunn av den kompetansen som er nødvendig for å gjennomføre et godt omstillingsprogram, og ikke for at man skal oppnå representativitet for de ulike aktørgruppene.

3.3. Programadministrasjonen

Administrasjonen for omstillingsprogrammet er formelt sett underlagt omstillingsstyret. Likevel er det slik at særlig daglig leder vil være en nøkkelperson i gjennomføringen av programmet, og vil ofte kunne farge programmets innretning, profil og arbeidsmåte (Jakobsen m.fl. 2001). De fleste programmene i vårt utvalg har brukt 1-2 hele stillinger til å administrere/drifte programmet.

I det følgende vil vi gå nærmere inn på hvilken kompetanse som er viktig i programadministrasjonen (3.3.1). Deretter vil vi se på erfaringene rundt hvordan man kan sikre samhandling/rolleavklaring mellom programadministrasjon og kommunale myndigheter (3.3.2). Til slutt går vi litt nærmere inn på erfaringer med bruken av prosjektlederprosessen (PLP) som arbeidsmetodikk (3.3.3).

3.3.1. Kompetanse i programadministrasjonen

Gjennomgangen av omstillingsprogrammene i vårt utvalg viser at det er krevende å drifte programmene og at det er behov for ulike typer kompetanse. Fire ulike aspekter ved administrasjonens kompetanse peker seg ut som viktige: i) lokal kompetanse (tillit hos lokale aktører og lokale nettverk), ii) kompetanse fra offentlig sektor (kjennskap til politiske og kommunale beslutningsprosesser), iii) generell næringslivskompetanse og iv) spesifikk faglig kompetanse på strategisk viktige fagfelt.

Administrasjonen i omstillingsprogrammene i utvalget har alle enten erfaring fra offentlig sektor og kjennskap til det kommunale apparatet og politiske prosesser, eller de har kompetanse fra næringslivet (gründererfaring, ledelseserfaring). Begge typer kompetanse synes å være viktige i arbeidet. Det er ikke mulig ut i fra materialet å trekke en slutning hvorvidt en type kompetanse er bedre eller viktigere enn en annen. I denne sammenhengen kan det også påpekes at flere av rapportene/evalueringene viser at et godt samarbeid mellom styret og administrasjon kan demme opp for manglende kompetanse på ulike felter i administrasjonen og omvendt. Dette gjelder for eksempel manglende næringslivskompetanse i administrasjonen (eksempelvis Åmot, Glåmdal), eller mangel på lokalkunnskap og lokale nettverk i styret (eksempelvis Evje og Hornnes). Det er dermed viktig å se styret og administrasjonen som to organer som kan utfylle hverandre og være komplementære.

Som Bolkesjø og Guvåg (2002) skriver i sin evaluering av Østfold Byoffensiv, synes et omstillingsprogram å ha en multiplikativ karakter. Dette betyr at alle typer kompetanse må være til stede for at programmet skal virke optimalt. Siden kommunen som oftest står som eier av programmet (i regionale programmer vil fylkeskommunen som oftest være eier), er imidlertid ”kommunal” kompetanse ofte til stede *per se*, og det er derfor grunn til særlig å fremheve viktigheten av næringslivskompetanse i administrasjon eller styret. Som nevnt er dette sentralt for en god og aktiv involvering av næringslivet i omstillingsarbeidet.

Gjennomgangen viser videre at administrasjonens spesifikke faglige kompetanse på utvalgte områder har betydning for hvilke typer prosjekter man lykkes med. Dette har også sammenheng med den tilliten slik spesifikk faglig kompetanse gir i næringslivet. Dette kan illustreres med at det var viktig med kompetanse innen fiskerinæringen i omstillingsprogrammet i Bremanger, mens det var sentralt med industrikompetanse i omstillingsprogrammet Oppdrift (Risør, Tvedestrand, Kragerø, Nome).

God praksis – våre anbefalinger

- Administrasjonen må besitte ulike typer kompetanse, slik som næringslivskompetanse, administrativ kompetanse og kompetanse om offentlige systemer.
- Et godt samarbeid mellom styret og administrasjon kan kompensere for manglende kompetanse i administrasjonen på ett av feltene.

- Det er særlig viktig med næringslivskompetanse i administrasjon/styre for å sikre involvering fra lokalt næringsliv.

3.3.2. Samhandling og rolleavklaring

Vår gjennomgang av foreliggende rapporter/evalueringer viser at det er viktig at rollefordelingen mellom omstillingsadministrasjonen og kommunale myndigheter er avklart. I enkelte av de minst vellykkede programmene synes manglende rolleavklaring og samhandling mellom disse to instansene å ha bidratt til at programmet ikke har fungert særlig bra. God samhandling mellom omstillingsadministrasjonen og kommunen er også viktig for at det skal kunne finne sted en kompetanseoverføring fra omstillingsorganisasjonen til kommunale myndigheter, både under og etter omstillingsarbeidet. Ballangen er et eksempel på et omstillingsprogram der det var rivninger mellom de to instansene, noe som førte til at kompetanseoverføring ble vanskeliggjort. Det er videre viktig med en avklaring av grenseflatene mellom kommunen og omstillingsorganisasjonen *utad* slik at omstillingsorganisasjonene ikke framstår som ”enda et kommunalt næringsfond”.

I de fleste programmene har omstillingsorganisasjonen jevnlig informert om arbeidet til formannskapet/kommunestyret. Sentrale aktører i kommunen som bør involveres i omstillingsarbeidet er rådmann, ordfører og næringskonsulent. I flere av programmene der rådmann eller ordfører har vært med i styret som ordinært medlem eller observatør er erfaringene at dette har vært utslagsgivende for forankringen til det kommunale apparatet og for å sikre samordning f.eks. i forhold til tomteutvikling og andre relaterte temaer. Samtidig er det også en fare for at ordfører/rådmann blir for dominerende i omstillingsarbeidet, og i noen tilfeller kan det være tilstrekkelig at vedkommende har observatørstatus. Erfaringene fra blant annet Evje og Hornnes tilsier at ordfører/rådmann kan spille en slik koordinerende og samordnende rolle i kraft av en observatørstatus.

Analysen av de foreliggende programmene viser at det er viktig å ta høyde for at omstillingsområdene har ulike utgangspunkt. Det er ofte vanskeligere å få til gode møteplasser og god samhandling mellom kommune og programmet i tilfeller der kommunen selv ikke har et eget velfungerende næringsapparat ved oppstart av programmet.

Videre viser erfaringene fra de gjennomførte programmene at i hvilken grad man lykkes med å skape en god samordning mellom omstillingsarbeidet og det øvrige utviklingsarbeidet i kommunen i liten grad henger sammen med valg av organisasjonsform for omstillingsprogrammet.

God praksis – våre anbefalinger

- Kommunale myndigheters rolle bør være på det strategiske og ikke på det operative plan. Gjennom å samordne omstillingsprogrammet og strategisk næringsplan bidrar man til å forankre omstillingsarbeid til kommunen som politisk og administrativt system.
- For å skape lokal oppslutning om programmet er det viktig at omstillingsprogrammet ikke framstår som enda et kommunalt næringsfond, men som et ekstraordinært, tidsavgrenset tiltak.
- Det er viktig at innsatsen i omstillingsprogrammet koordineres med andre lokale utviklingsmidler. I enkelte kommuner holdes næringsfondet atskilt fra omstillingsmidlene. I andre kommuner legges forvaltningen av næringsmidlene under omstillingsprogrammet. I den grad dette nevnes i evalueringene, så synes det som om det siste alternativet er mest hensiktsmessig.
- Særlig i forhold til bredere utviklingsstrategier (for eksempel stedsutvikling, bolyst) er det viktig med tett kommunikasjon mellom omstillingsprogrammet og kommunale organer/instanser.
- Noen programmer har opplevd det som krevende å få forståelse for omstillingsprogrammets strategier og arbeidsformer i ordinære kommunale organer/instanser. Ett mulig tiltak er å frikjøpe kommunalt ansatte for å delta i omstillingsprosjekter, og på den måten sikre en mer direkte involvering i omstillingsprogrammet fra slike instanser.

3.3.3. Prosjektlederprosessen som arbeidsmetodikk

Prosjektlederprosessen (PLP) er utviklet av Innovasjon Norge, og er en arbeidsmetodikk for utvikling av prosjekter. I analysen av de foreliggende evalueringene/rapportene peker bruken av PLP seg ut som et suksesskriterium.

Det er gjennomgående positive erfaringer med PLP i de utvalgte programmene. PLP bidrar til å strukturere prosjektutviklingsarbeidet og gir en felles terminologi i omstillingsarbeidet. Det er flere eksempler på at involverte organisasjoner i omstillingsarbeidet (bedrifter, institusjoner) har importert elementer fra PLP-metodikken i sitt videre arbeid og hatt god nytte av dette.

Gjennomgangen viser imidlertid også at man må være oppmerksom på at en rigid bruk av metoden kan gi en ”byråkratisering” av prosjektutviklingsprosessen. Bruk av PLP kan også være ressurskrevende for små organisasjoner/bedrifter.

God praksis – våre anbefalinger

- PLP er et svært viktig verktøy som gir felles terminologi og bidrar til å strukturere prosjektutviklingsarbeidet.
- Det er viktig at man er pragmatiske i den praktiske bruken av PLP.

Kapittel 4. Strategier og satsinger i omstillingsarbeidet

Hvor tydelig profil bør et omstillingsprogram ha, og i hvor stor grad bør ressurser konsentreres til strategisk viktige områder? Dette er viktige spørsmål i strategiarbeidet i ethvert omstillingsprogram.

I dette kapittelet vil vi gå nærmere inn på omstillingsprogrammernes profil (4.1), spørsmålet om man bør satse på egenbasert utvikling og/eller akkvisisjon (4.2) og spørsmål som omhandler programmets bredde (4.3). Til slutt vil vi ta for oss erfaringer rundt hvordan det regionale perspektivet ivaretas i omstillingsprogrammene (4.4).

4.1. Profil

I de fleste rapportene/evalueringene fremheves det at det er viktig med tydelige strategier som følges opp i det praktiske arbeidet for at programmet skal bære preg av kontinuitet og langsiktighet. Her kan det imidlertid påpekes at dette som oftest er et *teoretisk premiss* for forfatterens vurderinger av programmene, og ikke et empirisk avledet argument. Det synes videre å være et *empirisk* faktum at de mest vellykkede programmene har klart å spisse satsingen sin *underveis* mot strategisk riktige næringer. Dette innebærer at det også er viktig med en viss grad av fleksibilitet og evne til å endre retningene underveis i omstillingsarbeidet på bakgrunn av de erfaringene man gjør seg.

I forhold til *hvor spisset* et program bør være, så vil dette være avhengig av lokal kontekst. Spissing mot konkrete næringer eller innsatsområder er særlig vanskelig i de minste kommunene. I slike kommuner vil det ofte være nødvendig å gå ut bredt for å avdekke det lokale utviklingspotensialet. Deretter kan man rette innsatsen mot de bedriftene/prosjektene/-innsatsområdene der man registrerer at potensialet og utviklingsviljen er størst.

Det at programmene er åpne for å støtte ganske så ulike idéer i begynnelsen bidrar til at lokale aktører engasjerer seg og får eierskap til programmet, og er også en måte å ”sondere terrenget” på og finne ut hvilke idéer som har livets rett. Samtidig er det også slik at en relativ ”åpen” tilnærming gjør det mer krevende å utvikle en klar strategisk profil for programmet. Programmet kan da ende opp med å bli for ”etterspørselsstyrt” og ikke ivareta de strategiske premissene som er lagt i strategi- og handlingsplanen. Med andre ord kan det ofte være et

dilemma mellom det å sikre lokale innspill og bred deltakelse, og det å utvikle en tydelig strategisk profil på arbeidet.

Det synes videre å være en tendens til at programmene først jobber reaktivt og deretter går over til en mer proaktiv arbeidsform lenger ut i prosjektperioden. At den første perioden ofte preges av mer saksbehandling for programadministrasjonen har sin naturlige sammenheng med at tilgangen til gode idéer ofte er størst i oppstarten. Da vil det gjerne være lokal entusiasme og en betydelig etterspørsel etter prosjektmidler. Lenger ut i programperioden må administrasjonen selv jobbe mer aktivt for å utvikle prosjekter.

God praksis – våre anbefalinger:

- Det kan være en fordel at man tidlig i omstillingsperioden går ”bredt ut” for å avdekke lokalt utviklingspotensial, og for å skape legitimitet og eierskap til programmet.
- Det er også viktig at programmet fokuserer på noen utvalgte strategier/satsinger slik at det bærer preg av kontinuitet og langsiktighet. Samtidig må det også vise evne til å endre retning underveis når det er nødvendig.
- En viss fleksibilitet er uansett nødvendig. Flere programmer kan vise til gode resultater på områder som i utgangspunktet lå utenfor det som var utpekt som hovedsatsingsområder for programmet.
- Det finnes et potensielt dilemma mellom det å etterlyse innspill og initiativ fra aktører i omstillingsområdet og det å sikre at programmet opererer innenfor definerte strategier. Det å si ”nei” til initiativ som faller utenfor satsingen kan gi et legitimitetstap.
- Mulighetene for strategisk styring av profil er ofte størst i senere faser av omstillingsperioden, dvs. når man har ”tatt av” for den oppdemmede etterspørselen etter prosjektmidler. Flere programmer opplever da en viss prosjekttørke og må jobbe mer proaktivt.
- Det er viktig at programmet rettes mot bransjer hvor kommunen har reelle forutsetninger for å lykkes, og programmet må støtte oppunder den kompetansen

og de ressursene som finnes lokalt. En eventuell utvikling av et mer differensiert lokalt næringsliv må ha sitt utspring i lokale/regionale ressurser og forutsetninger.

4.2. Egenbasert utvikling og/eller akkvisisjon?

Spørsmålet om hvorvidt man skal satse på egenbasert utvikling og/eller akkvisisjon er viktig å ta stilling til når strategier og handlingsprogram skal utformes for omstillingsarbeidet.

Programmene i vårt utvalg har hatt et sterkere fokus på utvikling av eksisterende næringsliv/-lokale gründere (egenbasert utvikling), enn på å forsøke å trekke til seg eksterne bedrifter/-institusjoner (akkvisisjon). De fleste programmene oppgir også at de har hatt bedre erfaringer med å stimulere til nye bedrifter gjennom knoppskyting og utvikling av eksisterende næringsliv, enn med akkvisisjonsstrategien. I Evje/Hornnes og Steinkjer førte riktignok akkvisisjonsstrategien til enkelte viktige nyetableringer, men det var samtidig en svært ressurs- og kapitalkrevende strategi og den ble derfor forlatt i begge kommunene i løpet av programperioden.

I flere av programmene har man også ”brent seg” på at eksterne etablerere har flyttet ut/lagt ned virksomheten kort tid etter etableringen. I tråd med dette er det grunn til å hevde at dersom akkvisisjonsstrategien skal tas i bruk, så bør det brukes god tid på å avklare intensjonene til de aktørene som ønsker å etablere seg, hvilke utviklingspotensial de har og ikke minst deres tidligere etableringshistorie. Det finnes en del useriøse aktører i markedet som ”shopper rundt” etter gode offentlige støtteordninger. I Åmot tok man dette på alvor, og hadde en ”faseinndelt” tilnærming hvor støtten ble posisjonert ut etterhvert som den eksterne virksomheten kunne vise til resultater på de gjennomførte aktivitetene.

Videre er det slik at en akkvisisjonsstrategi bør være tilpasset den lokale konteksten, og det er i første rekke det å hente inn bedrifter som er komplementære i forhold til det eksisterende næringslivet som gir muligheter for lokale ringvirkninger. Akkvisisjonsstrategien bør i tillegg ha legitimitet hos lokalt næringsliv slik at man unngår at det oppstår situasjoner der lokale bedrifter føler seg forfordelt og at kommunen prioriterer deres ”konkurrenter”. Det synes videre å være større sjanse for at akkvisisjonsstrategien lykkes dersom den rettes mot virksomheter som allerede har relasjoner til stedet, eksempelvis kunde eller leverandørforhold til lokale selskaper eller at leder/eier har tilknytning til stedet.

God praksis – våre anbefalinger

Dersom akkvisisjonsstrategien skal anvendes, synes følgende forhold å være viktige:

- Det bør gjøres en grundig kartlegging av potensielle etablerere.
- Innledningsvis bør programmet kun bidra med midler til avklaring av reell interesse hos etablerer og av hvilke eventuelle ringvirkninger etableringen vil kunne få for området.
- De nye etableringene bør ”passe inn” i gjeldende næringsstruktur.
- Man må unngå at satsingen gir legitimitetstap hos eksisterende næringsliv.
- Det er større sjanse for at akkvisisjonsstrategien lykkes dersom den rettes mot virksomheter som allerede har noen etablerte relasjoner til stedet (kunde/leverandørforhold, leder/eier med stedstilknytning m.m.).

4.3. Næringsutvikling, kompetanseutvikling og stedsutvikling

Ikke bare næringsstrukturen, men også demografiske, sosiale og kulturelle faktorer er avgjørende for et steds omstillingsevne og langsiktige bærekraft. Når det gjelder omstillingsbevilgningen som virkemiddel, blir det dermed et spørsmål om i hvor stor grad man bør anlegge et videre samfunnsperspektiv. Nedenfor vil vi nærme oss denne tematikken gjennom et fokus på bolyst og stedsutvikling (4.3.1) og kompetanse (4.3.2).

4.3.1. Bolyst og stedsutvikling

Et flertall av programmene i vårt utvalg har hatt et videre samfunnsperspektiv og ikke ensidig rettet fokus mot bedrifter og næringslivet. Erfaringen fra flere av programmene er at en bred satsing, som involverer tiltak som omhandler stedsutvikling og stedsattraktivitet, har vært viktig for å skape engasjement og oppslutning i befolkning. For eksempel var dette sentralt i Ballangen, Steinkjer og Innherred. Rapportene/evalueringene tyder også på at næringslivet ser fordelene ved at stedets image og attraktivitet styrkes. Dette vil kunne gjøre det lettere både å holde på arbeidskraften og rekruttere ny arbeidskraft til stedet.

Til tross for at fokus mot stedsutvikling er viktig, er det ikke entydig at omstillingsorganisasjonen bør være operativt ansvarlig for denne satsingen. Mens enkelte programmer har gode erfaringer med å legge denne typen arbeid til omstillingsorganisasjonen, har andre programmer erfart at det er hensiktsmessig med en arbeidsdeling der kommunen tar seg av denne dimensjonen. I Innherred var for eksempel erfaringene at det var mer hensiktsmessig å overføre utviklingsområdet "Bolyst" til kommunen for å få et tydeligere faglig innhold i programmet og for å spisse satsingen. I Steinkjer tok man det samme valget i forhold til en satsing på helse, fordi man så at dette området bedre kunne bli ivaretatt av andre offentlige instanser. Man må i denne sammenhengen også vurdere i hvilken grad en prioritering av et videre samfunnsperspektiv går på bekostning av et fokus mot det å stimulere til endring og omstilling i næringslivet, som jo er omstillingsbevilgningens primære oppgave.

God praksis – våre anbefalinger

- Det er viktig at arbeidet i forhold til bolyst/stedsutvikling skjer i tett samarbeid med kommunens øvrige instanser/organer.
- Som "fremtidens næringsutøvere" er ungdom en viktig målgruppe i forhold til det å gjøre stedet mer attraktivt. Satsinger mot ungdom, eksempelvis i form av elevbedrift eller entreprenørskole, synes i stor grad å ha vært vellykket.

4.3.2. Kompetanse

Vår gjennomgang viser at satsingene på å styrke den lokale kompetanse har vært viktige for å bedre bedrifters og andre aktørers utviklings- og omstillingsevne. Her er det iverksatt en rekke ulike tiltak, og flere av dem kan vise til gode resultater. GründerCoach/etablererhjelp og andre kompetansegivende kurs er ofte vellykkede. GründerCoach er et kompetanseprosjekt som dreier seg om praktisk innsikt i næringslivsetablering. Det er også flere eksempler på at etablering av "kompetanseinfrastrukturer", hvor man tilrettelegger for en fysisk samordning av aktører, har vært viktig for læring og kompetanseutviklingen i den enkelte bedrift. Videre er det også slik at det ikke bare er direkte bedriftsrettede midler som kan stimulere til nyskappings- og utviklingstiltak i enkeltbedrifter. Blant annet i Odda er erfaringene at fellesprosjekter påvirker enkeltaktørenes valg og strategier, noe som igjen har betydning for disse bedriftenes innovative kapasitet.

Erfaringen fra programmene er også at et fokus mot kompetanseheving både kan bidra til *sikring* av arbeidsplasser og *utvikling* av nye arbeidsplasser. I Lødingen bidro satsingen på kompetanseheving i første rekke til en mer langsiktig sikring av arbeidsplasser, mens erfaringen fra Ballangen er at prosjekter som satser på økt kompetanse og videreutvikling av bedrifter har ført til nye arbeidsplasser i flere bedrifter. For eksempel har flere virksomheter innenfor landbruket deltatt i utviklingsprogram og deretter anvendt resultatene og den nye kompetansen i driften. Gjennom dette har det blitt etablert nye arbeidsplasser.

I en del tilfeller har det imidlertid vært krevende å involvere lokale/regionale kompetanseinstitusjoner i omstillingsarbeidet. Blant annet har det vært vanskelig å engasjere og forplikte høyskoler og andre FoU miljøer i forhold til en mer langsiktig satsing.

Vårt materiale indikerer også at det er vanskelig å engasjere forsvaret og den kompetansen og de ressursene som de besitter på en god måte i omstillingsarbeidet. Erfaringene fra Åmot, hvor forsvaret har en stor avdeling, viser at man i begrenset grad har klart å generere lokale ringvirkninger av denne etableringen og bidra til kompetanseoverføring fra forsvaret til det lokale næringslivet. Dette har delvis sammenheng med strukturelle forhold knyttet til forsvaret som organisasjon. Forsvaret er selv i en prosess preget av mer eller mindre kontinuerlig omstilling og reorganisering, og det er vanskelig å etablere varige og langsiktige relasjoner inn mot forsvarets ulike avdelinger når personell stadig vekk skiftes ut. I vårt utvalg er det imidlertid få eksempler på slike kommuner hvor forsvaret utgjør en viktig del av den lokale sysselsettingen. Flere av omstillingsprogrammene handler mer om å utvikle alternative arbeidsplasser som en følge av nedleggelse av forsvarets aktiviteter. Følgelig kan vi ikke trekke noen bastante konklusjoner på dette området.

God praksis – våre anbefalinger

- Det er viktig at omstillingsarbeidet har et fokus mot å øke bedrifters og andre lokale aktørers kompetanse innenfor områder som er relevante for å styrke det lokale næringslivets omstillings- og utviklingsevne (eksempelvis strategiutforming, teknologi, markedsføring, prosjektutvikling og innovasjonssamarbeid).
- Fellestiltak og etablering av ”kompetanseinfrastrukturer” har i mange tilfeller gitt positive effekter på utviklingen av den enkelte bedrift.

- I den grad det finnes lokale/regionale kompetanseinstitusjoner bør disse involveres i omstillingsarbeidet (videregående skoler, høyskoler, FoU-institusjoner). Så langt har det imidlertid vist seg vanskelig å eksempelvis engasjere og forplikte høyskoler og andre FoU-miljøer på en god måte. Her er det behov for nytenkning innenfor omstillingsvirkemiddelet.

4.4. Et regionalt perspektiv?

I dette avsnittet vil vi omtale erfaringer med å anlegge et regionalt perspektiv i programmer som kun har én kommune som sitt geografiske virkeområde (perspektivet er implisitt i regionale omstillingsprogrammer). Fra Innovasjon Norge argumenteres det med nødvendigheten av at også kommunale program har et regionalt perspektiv.

I programmene i vårt utvalg er den regionale dimensjonen ivaretatt ved at aktører som fylkeskommunen, Innovasjon Norges distriktskontor, Fylkesmannen landbruksavdeling eller Regionsrådet (regionalt fora for kommuner) har hatt observatørstatus i styret.

Gjennomgangen viser at det ofte er vanskelig å få til et regionalt perspektiv i lokale omstillingsprogram. En regional orientering synes å være særlig hensiktsmessig i forhold til enkelte bransjer. Reiselivsbransjen peker seg ut i denne sammenhengen. Noen ganger kan også enkelte satsinger i omstillingsprogrammet bidra til å vanskeliggjøre et slikt regionalt perspektiv. En erfaring er for eksempel at en tydelig akkvisisjonsstrategi kan komme i konflikt med en målsetting om regional deltakelse. For eksempel skapte det misnøye i regionen at man i omstillingsprogrammet i Evje og Hornnes trakk til seg bedrifter som var etablert i en av nabokommunene ellers hadde planer om å etablere seg der. Videre viser rapportene/evalueringene at behovet for et regionalt perspektiv ofte ikke oppleves som like velbegrunnet blant de ansvarlige for programmene.

God praksis – våre anbefalinger

- Et regionalt perspektiv kan styrkes gjennom prosjekter med en regional innretning.
- Særlig innenfor reiselivsbransjen vil det kunne være aktuelt med en satsing som krysser kommunegrenser.

- Eventuelle regionale satsinger må ta utgangspunkt i et reelt samspill/nettverk mellom aktører på tvers av kommunegrenser, eventuelt at det er et tydelig potensial for at den aktuelle bransjen vil bli styrket gjennom en slik regional tenkning.

Kapittel 5. Resultater av omstillingsarbeidet

De overordnede retningslinjene for omstillingsbevilgningen tilsier som tidligere nevnt at virkemiddelet skal bidra til at det etableres lønnsomme arbeidsplasser i området og til at den lokale/regionale utviklingskompetansen skal styrkes.

I de aller fleste omstillingsprogrammene i vårt utvalg er det i rapportene fra arbeidet konkludert med at programmene har hatt ”relativt god” eller ”god” måloppnåelse. Kun to programmer, Front og Vardø, oppgir svært begrenset måloppnåelse. I det regionale programmet Front, argumenteres det for at programmet ikke lyktes fordi det tok utgangspunkt i en ”unaturlig” region. Kommunene valgte selv å avslutte programmet. I Vardø blir mangelen på resultater grunnlagt med svakheter ved organiseringen, uenigheter om mål og arbeidsmetoder, samt lite samordning med andre næringsutviklingsmidler.

Overordnet synes det å være grunnlag for å hevde at det særlig er kompetansehevende tiltak, samt SMB-utvikling og direkte bedriftsrettede prosjekter, som fremstår som de mest vellykkede i omstillingsarbeidet. Operasjonalisering av ”resultat” i rapportene/evalueringene i denne sammenhengen er som oftest aktørenes egen tilfredshet og opplevde utbytte av tiltakene (egenrapportering på kvalitative indikatorer).

Det er grunn til å gjenta at det til dels er ulik vektning i rapportene/evalueringene når det gjelder måling av resultat. Mens enkelte forfattere i stor grad vektlegger kvantitative målsettinger i forhold til sysselsetting, vektlegger andre i større grad faktorer som omhandler utvikling av nettverk, kunnskap og sosial kapital.

Under vil vi først se nærmere på hvor programmene har lyktes (5.1 og 5.2). Deretter ser vi på hvilke områder det synes vanskeligst å oppnå resultater på (5.3).

5.1. Nye arbeidsplasser

I de aller fleste tilfellene oppgir evalueringene/rapportene at programmene har vært direkte medvirkende til etablering av et konkret antall nye arbeidsplasser, og vurderer dette antallet i forhold til måltallet for programmet når slike måltall finnes (hvor mange arbeidsplasser de skulle bidra til). Det er imidlertid en metodisk utfordring at evalueringene av omstillingsprogrammene ofte gjøres like etter at omstillingsprogrammet er avsluttet, og flere av tiltakene

som iverksettes i programmet vil i første rekke potensielt kunne bidra til nye arbeidsplasser på noe lengre sikt. Det at evalueringene gjøres like i etterkant, bidrar også til at det er vanskelig å si noe om hvor robuste de nye arbeidsplassene er.

Flest arbeidsplasser oppgis å ha kommet i forbindelse med knoppskyting eller utvikling av eksisterende virksomheter. Det er også noen eksempler på enkelte store nye bedriftsetableringer. Forsøkene på akkvisisjon og det å utvikle helt nye bransjer, har gjennomgående vært mindre vellykkede.

5.2. Styrket forutsetninger for næringsutvikling

I tillegg til en del nye arbeidsplasser kan det synes som om de viktigste resultatene fra omstillingsarbeidet kan sammenfattes gjennom tre indikatorer: i) *samhandling/nettverk*, ii) *kompetanse* og iii) *holdningsendring*. Dette er tre momenter som er viktig for å styrke den lokale utviklings- og omstillingsevnen. Programmene har altså i første rekke bidratt til å bedre *forutsetningene* for næringsutvikling.

Når det gjelder *samhandling*, viser flere av programmene til at de har bidratt til økt samhandling i det lokale næringslivet og mellom kommunen og bedriftene. I mer begrenset grad har programmene også ført til økt samhandling mellom næringslivet og andre relevante aktører (eksempelvis FoU-miljøer, videregående skoler). Det refereres i denne sammenhengen både til mer uformelle nettverk, men også til etableringen av mer formelle nettverk og samhandlingsarenaer. Nye eller forsterkede nettverk kan forstås som en øking av den sosiale kapitalen i kommunen/regionen. I flere av de regionale programmene fremheves det videre som et av de viktigste resultatene at bevisstheten om viktigheten av regionalt samarbeid har økt, og i flere programmer er det etablert formelle strukturer som skal bidra til regionalt samarbeid.

I et flertall av programmene blir det oppgitt at kommunen og det kommunale tiltaksapparatet har fått økt *kompetanse* på nærings- og samfunnsutvikling. Herunder kommer også økt kompetanse på regionalt næringsutviklingsarbeid, et aspekt som naturlig nok framfor alt oppgis i regionale program. Kompetanseheving (eksempelvis gjennom kurs, PLP, SMB-utvikling og andre nettverkstiltak) gjelder naturligvis også for næringslivet, og innebærer en betydelig styrking av næringslivets utviklingsevne.

Med *holdningsendring* forstår vi både en økt forståelse av viktigheten av næringsutvikling i det kommunale apparatet, en generelt mer positiv holdning til nyskaping og entreprenørskap både i næringslivet og i lokalsamfunnet for øvrig og en mer positiv holdning til hjemstedet fra de som bor der. I mange av rapportene/evalueringene fremheves dette som et viktig resultat. Samtidig er det naturligvis betydelige metodiske utfordringer knyttet til mulighetene for å måle reell holdningsendring i de aktuelle områdene. Blant annet har man i liten grad informasjon om hvilke holdninger som det var på stedet før tiltaket ble iverksatt ("nullpunkt"). Her baserer man seg i stor grad på aktørenes vurderinger *i etterkant*.

En overordnet konklusjon er altså at programmene i større grad bidrar til å styrke *forutsetningene* for næringsutvikling, enn å bidra til store, konkrete bedriftsetableringer. Det er imidlertid ikke grunnlag på bakgrunn av de foreliggende rapportene/evalueringene å si noe mer presist om i *hvor stor grad* forutsetningene for næringsutviklingen er styrket i de ulike kommunene/regionene.

5.3. På hvilke områder har det vært vanskelig å lykkes?

Under peker vi på fem områder som går igjen som områder der det har vært vanskelig å lykkes i omstillingsarbeidet:

- Selv om programmene har bidratt til økt samhandling mellom bedrifter, har det vist seg vanskelig å få til mer formaliserte og varige nettverk og samarbeidskonstellasjoner for eksempel mellom SMBene i områdene. Dette synes å ha sammenheng med at bedriftene har liten vilje til selv å finansiere slike nettverk når den offentlige støtten tar slutt. I tillegg er bedriftene i et lokalsamfunn ofte ulike og fragmenterte, slik at det er krevende å finne reelle samarbeidsområder.
- Gjennomgangen viser også at det er vanskelig å få til forpliktende deltakelse fra hjørnesteinsbedrifter i omstillingsarbeidet, samt at det er krevende å generere økte lokale ringvirkninger fra hjørnesteinsbedriftene (for eksempel gjennom leverandørprosjekter).
- Det har vist seg vanskelig å involvere høyskoler og FoU-miljøer (i den grad slike finnes) på en forpliktende måte.

- Akkvisisjon som strategi er svært ressurskrevende og har gitt begrensede resultater.
- Det er særlig krevende å gjennomføre fellestiltak i bransjer som består av mange små virksomheter (for eksempel reiselivsnæringen).

Kapittel 6. Sluttord

Vår gjennomgang av rapportene fra et utvalg av omstillingsprogram har vært motivert ut fra et ønske om å finne noen fellestrekk ved de erfaringene som er blitt gjort i de aktuelle programmene, og på den måten avdekke det som kan synes som kritiske suksessfaktorer. Samtidig er det også slik at vi ved å trekke fram slike fellesnevner bidrar til at det som allerede er etablerte ”sannheter” innenfor omstillingsarbeidet langt på vei forsterkes. Et økt fokus mot slike gjennomgående trekk, som vi altså langt på vei bidrar til gjennom vår rapport, vil også kunne resultere i mer ”fastere” maler for omstillingsarbeidet noe som igjen kan resultere i en ensretting og standardisering av programpraksisen. En videreutvikling av omstillingsvirkemiddelet forutsetter imidlertid at man i de ulike programmene også velger tilnærminger som er på siden i forhold til det som er etablert praksis innenfor virkemiddelet. Det er som oftest de kreative og innovative løsningene som bidrar til at virkemidler fornyes og utvikles. Dette setter langt på vei begrensninger på hvor detaljerte ”instrukser” som skal kommuniseres til nye omstillingsprogram. I tillegg påpekte vi også innledningsvis at det ofte er kontekstspesifikke forhold som er avgjørende for hvorfor områder utvikler seg ulikt, og følgelig må praktiseringen av virkemiddelet tilpasses de spesifikke ressursene og kapabilitetene som finnes på hvert enkelt sted.

Noe som også bidrar til en utfordring i forhold til det å videreføre etablerte praksiser er at omstillingsvirkemiddelet i seg selv er under endring. Med ansvarsreformen i 2003 ble ansvaret for omstillingsvirkemiddelet overført fra Kommunal- og regionaldepartementet til fylkeskommunene. Endringene bidrar til at man får ulike praksiser i de forskjellige fylkene både i forhold til hva som skal til for at et område defineres som et omstillingsområde, og i tillegg vil også lengden på programmene variere. Da Kommunal- og regionaldepartementet hadde ansvaret for virkemiddelet var det slik at alle omstillingsprogrammer skulle være seksårige, mens det nå både er toårige og fireårige programmer. Videre har det også vært betydelige endringer i porteføljen av omstillingsprogrammer. Mens det tidligere var mange ensidige industrikommuner som fikk omstillingsstatus, er det nå et større innslag både av forsvarskommuner (hvor forsvaret er under nedbygging) og svært små kommuner med et spinkelt og sårbart næringsliv. Slike strukturelle endringer bidrar til at erfaringer fra tidligere omstillingsprogrammer må brukes med forsiktighet.

Innledningsvis argumenterte vi for at det ikke er mulig å finne en allmenngyldig ”best practice”, eller en idealmødel for omstillingsarbeidet. Vår gjennomgang av et utvalg av rapporter/evalueringer har langt på vei bekreftet dette. Vi har imidlertid ønsket å kunne bidra til ”better practice” for nye omstillingsprogram ved å kartlegge og systematisere erfaringene fra de gjennomførte programmene. Når den erfaringen som vi har dokumentert i vår rapport skal brukes er det således viktig at man unngår ukritisk kopiering. I stedetfor ønsker vi at rapporten skal stimulere til diskusjon og refleksjon i de ulike programmene. Forhåpentligvis vil det å vurdere erfaringer fra gjennomførte programmer opp mot egne utfordringer og ressurser, bidra til at omstillingsarbeidet i de ulike områdene styrkes.

Litteraturliste

Bathelt, H., Malmberg, A. og Maskell, P. (2004). "Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation". *Progress in Human Geography*, Vol 28, 1, 31-56.

Innovasjon Norge (2006). *Veiledningshefte i omstillings- og nyskappingsarbeid*.

Jakobsen, S-E., Onsager, K., Rokkan, A. og Nesheim, T. (2007). Midtveiseevaluering av Arena-programmet. SNF-rapport 01/07. *Samfunns- og næringslivsforskning*.

Jakobsen, S-E., Kristiansen, K., Drangslund K.A.K. og Nesheim T. (2007). Indikatorer for lokal sårbarhet. Utredning av et analyseverktøy. SNF-rapport 22/07. *Samfunns- og næringslivsforskning*.

Karlsen, A. og Lindeløv, B. (1998). Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring. *NF-rapport nr. 8/98*.

Vedlegg 1.

Datamateriale: rapporter og evalueringer

Eksterne evalueringer

Bolkesjø, T. og Guvåg, B. (2002). Østfold byoffensiv. Evaluering av et utradisjonelt omstillingsprogram. *Rapport nr. 198 fra Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 0203 fra Møreforskning.*

Bolkesjø, T. og Guvåg, B. (2002). OPPDRIFT. Evaluering av et næringsretta omstillingsprogram. *Rapport nr. 199 fra Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 0204 fra Møreforskning.*

Finne, H., Fjell, L. og Neerland, H. (2008). Mellom Aker og åker. Evaluering av Innherred Vekst. *SINTEF Teknologi og samfunn.*

Jakobsen, S-E., Alvheim, S., Kvitastein, O. og Hansen, J.C. (2001). Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling. Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane og Glåmdal. SNF-rapport 40/01. *Samfunns- og næringslivsforskning.*

Jakobsen, S-E. og Rusten, G. (2003). Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Vaksdal. SNF-rapport 28/03. *Samfunns- og næringslivsforskning.*

Jakobsen, S-E. (2007). Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Åmot. SNF-rapport 16/07. *Samfunns- og næringslivsforskning.*

Johansen, R.A. (2007). Sluttrapport for SNU. Samspelsforum for NæringsUtvikling AS. Kommunene Stord, Fitjar og Sveio. *iFo-Institutt for organisasjonsutvikling DA.*

Johansen, R.A. (2007). *Sluttrapport for Vardø i Vekst KF.*

Johansen, R.A. (2007). *Sluttrapport fra evaluering omstillingsprogrammet FRONT.*

Johansen, R.A. (2008). *Sluttrapport. "Fokus på en positiv næringsutvikling". Omstillingsprogrammet for Lødingen.*

Kvitastein, O., Lines, R., Hammervoll, T., Tobiassen, A. og Nesheim, T. (2000). Evaluering av omstillingsprogrammet for verkstedindustrien i Sør-Troms og nordre Nordland. SNF-rapport 46/00. *Samfunns- og næringslivsforskning.*

Pettersen, I. B., Drangslund K.A. K. og Jakobsen, S-E. (2008). Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Evje og Hornnes kommune. SNF-rapport 08/08. *Samfunns og næringslivsforskning.*

Interne rapporter

Sluttrapport for omstillingsprogrammet i Steinkjer. 1999-2005

Opedal, G.R. og Westerlund, G. J. (2003). *Resultatrapport for 2003. Omstillingsprosjektet i Odda kommune.*

Vurdering av Ballangen omstilling (2006).