

## **SNF rapport nr. 16/07**

### **Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Åmot**

**Stig-Erik Jakobsen**

SNF-prosjekt 6143: ”Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Åmot”  
Prosjektet er finansiert av Innovasjon Norge og Hedmark fylkeskommune

**SAMFUNNS OG NÆRINGS-  
LIVSFORSKNING AS  
BERGEN, SEPTEMBER 2007**

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

ISBN 978-82-491-0530-4 Trykt versjon  
ISBN 978-82-491-0531-1 Elektronisk versjon  
ISSN 0803-4036

## **Forord**

På oppdrag fra Innovasjon Norge og Hedmark fylkeskommune har SNF gjennomført en sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Åmot. Programmet ble startet opp i 2001 og ble avsluttet våren 2007. Bakgrunnen for omstillingsprogrammet var konkursen ved hjørnesteinsbedriften Rena Kartonfabrik ASA i oktober 1998, hvor 170 personer mistet jobben. Den overordnede målsetningen for programmet har vært å bidra til økt verdiskapning og nye lønnsomme arbeidsplasser i kommunen gjennom å styrke grunnlaget og utviklingsevnen i eksisterende virksomheter, samt stimulere til ny næringsvirksomhet. I sluttevalueringen drøfter vi omstillingsprogrammets gjennomføring, resultater og måloppnåelse sett i forhold til disse målformuleringene og de ressursene som har vært tilgjengelig.

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

Bergen, september 2007

Stig-Erik Jakobsen  
prosjektleder



## Sammendrag

Omstillingsprogrammet i Åmot ble startet opp i 2001 og ble avsluttet våren 2007. Utgangspunktet for omstillingsarbeidet var en liten og svekket privat sektor, mens store offentlige virksomheter (forsvaret, høyskolen) i økende grad framsto som nye hjørnesteinsvirksomheter i kommunen. Det er bevilget ca 48 millioner kroner til dette 6-årige omstillingsprogrammet, og midlene er brukt til å iverksette og støtte en rekke prosjekter. De første årene var 50 % av bevilgningen statlige midler, mens 25 % kom fra Hedmark fylkeskommune og den siste fjerdedelen fra kommunen. Fra 2003 er de statlige midlene blitt bevilget via fylkeskommunen, mens kommunens andel i hele perioden har vært ca 25 %.

I Åmot valgte man en programorganisering for omstillingsarbeidet, dvs. at omstillingsarbeidet ble organisert som et prosjekt/program med et eget programstyre. Kommunen er eier av omstillingsprogrammet, men har delegert myndighet til omstillingsstyret i forhold til det å disponere de økonomiske midlene. Programmet rapporterer årlig til kommunestyret. Erfaringene som er gjort i Åmot tyder på at en programorganisering har vært en hensiktsmessig organisasjonsform i en liten kommune med en begrenset forekomst av entreprenører og lokale investorer.

Programstyret har hatt 8 representanter, 6 av disse har vært lokale (2 fra kommunen, 3 fra næringslivet, 1 fra høyskolen) mens 2 har hatt en regional forankring (1 fra Sør-Østerdalen Regionsråd og 1 fra Hedmark fylkeskommune). Det er de "lokale" representantene som har utgjort kjernen i styret og som har vært de mest aktive, både i forhold til styrearbeid og ved at de har brukt sin kompetanse i forhold til prosjektarbeid i omstillingsprogrammet og aktivt støttet oppunder programmets administrasjon. Særlig gjelder dette for næringslivsrepresentantene, men etter hvert også for kommunens representanter. Gjennomgående kan det synes som om det har vært et velfungerende omstillingsstyre, selv om det naturligvis har vært diskusjoner rundt organisering og innretning av programmet. Det har vært få utskiftninger i styret i løpet av perioden.

Administrasjonen for omstillingsprogrammet i Åmot består av en daglig leder, en prosjektleder og en prosjektmedarbeider i 50 % stilling. I følge våre respondenter gjennomføres saksbehandling og vurdering av prosjektene på en profesjonell og ryddig måte. Innvendingene som reises mot administrasjonen er mangel på næringslivserfaring.

Administrasjonen har imidlertid nyttiggjort seg den næringslivskompetansen som finnes i omstillingsstyret.

Samlet er det satt i gang 379 prosjekter med støtte eller bistand fra omstillingsprogrammet i løpet av omstillingsperioden. 81 % av disse prosjektene er forstudier/forprosjekt. Den gjennomsnittlige prosjektbevilgningen fra omstillingsprogrammet er ca 93 000 kroner pr prosjekt, mens det totale budsjettet for disse 379 prosjektene er ca 134,9 millioner kroner. I gjennomsnitt bidrar følgelig programmet med rundt en fjerdedel av prosjektkostnadene. Prosjektporteføljen i Åmot har mange likhetstrekk med det vi finner i andre omstillingsprogrammer (antall prosjekt, prosjektstørrelse, andel av total budsjett m m), og det kan synes som om omstillingsbevilgningen er blitt brukt på en måte som er i tråd med intensjonene for bevilgningen.

Vår analyse viser at omstillingsprogrammet i Åmot både har gitt kvantitative og mer kvalitative resultater. Programmet har bidratt til opprettelsen av 155 nye arbeidsplasser, noe som er like i underkant av måltallet på 170 nye arbeidsplasser. Programmet har i tillegg bidratt til etablering av enkelte nye virksomheter og bedret lønnsomhet og økt innovasjon i en del av de virksomhetene som har vært involvert i programmet. Programmet har også bidratt til å styrke nettverkene mellom personer, organisasjoner og bedrifter i Åmot. Blant annet er høyskolens lokale nettverk blitt styrket, det er etablert nye koblinger mellom lokale næringslivsaktører og næringslivets kontakt med kommunen er blitt bedre. Videre har programmet bidratt til utvikling av fora og uformelle arenaer for samhandling mellom de sentrale aktørgruppene i Åmot (kommunen, høyskolen, forsvaret og næringslivet).

Programmet har også bidratt til utvikling av lokal kompetanse på det å organisere og gjennomføre et omstillings- og utviklingsarbeid. Denne kompetansen er i første rekke knyttet til programmets styre og administrasjon. Gjennom å iverksette og bidra i utviklingen av et stort antall prosjekter og tiltak har imidlertid programmet også bidratt til å utvikle lokal kompetanse på prosjektutvikling og prosjektgjennomføring både innenfor offentlig og privat sektor i kommunen. Det er også langt på vei etablert et felles begrepsapparat for utviklingsarbeid blant aktørene i Åmot, noe som vil gjøre framtidig utviklingsarbeid enklere.

Videre har programmet gitt viktige bidrag til å opprettholde og videreutvikle Høyskolen i Hedmark, avdeling Rena, og har også bidratt til å utvikle den lokale reiselivsnæringen, blant annet gjennom opprettelse av Rena Turistkontor.

Vår samlede vurdering er at programmet har gitt en del resultater for det lokale næringslivet i form av nye arbeidsplasser, men at kanskje det viktigste resultatet er at programmet *har bedret forutsetningene for lokal næringsutvikling*. Blant annet er den lokale utviklingskompetansen både i offentlig og privat sektor styrket, og programmet har vært viktig for å styrke den lokale samhandlingen. Slik sett kan det synes som om programmet har hatt en rimelig bra måloppnåelse. Mangel på måltall for alle de aktuelle resultatdimensjonene gjør det vanskelig med en mer presis vurdering av måloppnåelse. Våre analyser tyder også på at virkemiddelet har hatt god addisjonalitet.

Selv om programmet har oppnådd en god del resultater, er det naturligvis også områder hvor man ikke har lyktes i like stor grad. Programmet har ikke lyktes med å få til noen store bedriftsetableringer. Slike ”suksesshistorier” bidrar til å styrke et tiltaks legitimitet. Programmet har også hatt et klart lokalt fokus, og har i begrenset grad bidratt til utvikling og iverksettelse av større regionale satsinger. Programmet har hatt en bred innretning i forhold til hva man skal satse på, og dette har gjort at man i relativt begrenset grad har gitt tydelige bidrag til utvikling av spesifikke næringer, delvis med unntak av reiseliv. Selv om programmet har jobbet med en rekke prosjekter rettet mot forsvaret, har man så langt i relativt begrenset grad evnet å generere lokale ringvirkninger av forsvarsetableringen. Programmet har heller ikke klart å redusere kommunens avhengighet av eksterne krefter, noe som var en av målformuleringene for programmet. Høyskoleavdelingen på Rena, og særlig forsvarets leir i kommunen, framstår i økende grad som hjørnesteinsvirksomheter for den lokale sysselsettingen, noe som bidrar til at kommunen fortsatt i betydelig grad påvirkes av beslutninger som tas eksternt.

**Innhold**

<b>Kapittel 1. Innledning</b> .....	1
1.1. Bakgrunn og tema for analysen.....	1
1.2. Datagrunnlaget for evalueringen.....	3
<b>Kapittel 2. Omstillingsarbeidets organisering og profil</b> .....	5
2.1. Kort om Åmot og utgangspunktet for omstillingsarbeidet .....	5
2.2. Programmets organisering.....	6
2.2.1. Valg av organisasjonsform.....	6
2.2.2. Omstillingsstyre og administrasjon.....	7
2.3. Programmets profil.....	12
<b>Kapittel 3. Aktiviteter i programmet</b> .....	16
<b>Kapittel 4. Resultater fra programmets aktiviteter</b> .....	26
4.1. Om måleutfordringer.....	26
4.2. Styrking av kompetansen.....	27
4.3. Utvikling av nettverk.....	29
4.4. Nye arbeidsplasser og økt verdiskapning.....	31
4.5. Samlede resultater fra omstillingsprogrammet.....	34
4.6. Addisjonalitet.....	36
4.7. Deltakernes tilfredshet med programmet.....	37
<b>Kapittel 5. Oppsummerende diskusjon</b> .....	41
<b>Referanser</b> .....	47



## **Kapittel 1. Innledning**

### **1.1. Bakgrunn og tema for analysen**

I perioden 2001-2006/7 ble det gjennomført et seksårig omstillingsprogram i Åmot kommune. Programmet ble avsluttet våren 2007. Bakgrunnen for omstillingsprogrammet var konkursen ved hjørnesteinsbedriften Rena Kartonfabrik ASA i oktober 1998, hvor 170 personer mistet jobben.

Omstillingsprogrammet er et ekstraordinært statlig virkemiddel som brukes i tillegg til de ordinære virkemidlene i nærings- og distriktspolitikken. Tilskuddet kan gis til områder som står foran spesielt store omstillingsproblemer som en følge av en negativ utvikling når det gjelder arbeidsplasser og bosetting. Omstillingsbevilgningen skal bidra til utvikling av lønnsomme arbeidsplasser og en mer robust og variert næringsstruktur på stedene som får støtte. I tillegg skal virkemiddelet styrke næringsutviklingsevnen i slike områder, blant annet gjennom økt kompetanse og bedre samarbeidsforhold mellom offentlige og private aktører (St.prp.nr.1, 2000-2001, post 56).

Virkemiddelet fikk status som en ordinær bevilgning på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett i 1987, og siden den gang har en rekke kommuner og regioner mottatt omstillingsstøtte (for en oversikt se blant annet Innovasjon Norge (2006)). I 2003 overtok fylkeskommunen ansvaret for omstillingsarbeidet gjennom den nye ansvarsreformen, mens Innovasjon Norge (og tidligere Distriktenes Utbyggingsfond og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond), siden 1992 har hatt ansvaret for kvalitetssikring og oppfølging av omstillingsområdene. I Innovasjon Norges tjenesteoversikt omtales virkemiddelet nå som Regional omstilling.

Den overordnede målsetningen for omstillingsprogrammet i Åmot omtales på følgende måte i strategidokumentet fra programmet (Handlingsplan for omstillingsarbeidet i Åmot 5.10.2000, s.25): *"Omstillingsprogrammet skal bidra til økt verdiskapning og nye lønnsomme arbeidsplasser, gjennom å styrke grunnlaget og utviklingsevnen i eksisterende virksomheter, samt stimulere til ny næringsvirksomhet."*

I tillegg til en slik *næringsrettet målfomulering* ønsker programmet også å bidra til å styrke den lokale utviklingsevnen i løpet av omstillingsperioden gjennom:

- ”-økt profesjonalisering og effektivisering av næringsutviklingsarbeidet*
- bedre samhandling mellom sentrale aktører i området*
- større evne til strategisk arbeid, prioritert innsats og gjennomføringsevne*
- styrket kompetanse innen prosjektutvikling/styring*
- økt ledelseskapasitet i området*
- klargjøring av roller og ansvar (politikk og administrasjon, og*
- redusert avhengighet av eksterne krefter” (ibid.)*

Det å styrke utviklingsevnen dreier seg altså om å *bedre forutsetningene* for en mer positiv næringsutvikling i området. Programmet har et konkret, og periodisert måltall knyttet til antall arbeidsplasser. I løpet av omstillingsperioden skal programmet bidra til 170 nye arbeidsplasser (dvs. like mange som forsvant da Rena Kartonfabrik ble nedlagt). I vår evaluering av programmet vil måloppnåelse bli vurdert i forhold til dette måltallet, men vi vil naturligvis også trekke inn andre resultatdimensjoner i vår vurdering av programmet.

Det er bevilget *ca 48 millioner kroner* til dette 6-årige omstillingsprogrammet, og midlene er brukt til å iverksette og støtte en rekke prosjekter. De første årene var 50 % av dette statlige midler, mens 25 % kom fra Hedmark fylkeskommune og den siste fjerdedelen fra kommunen. Fra 2003 er de statlige midlene blitt bevilget via fylkeskommunen, mens kommunens andel i hele perioden har vært *ca 25 %*. *I denne sluttevalueringen vil vi drøfte omstillingsprogrammets gjennomføring, resultater og måloppnåelse sett i forhold til de skisserte målformuleringene og tilgjengelige ressurser i programmet.*

I kapittel 2 vil vi diskutere gjennomføringen av programmet blant annet ved å se nærmere på programmets organisering og profil (kap.2). I det påfølgende kapitlet (kap.3) tar vi for oss aktiviteter i programmet, og ser nærmere på hva man har oppnådd på de ulike områdene. I kapittel 4 diskuterer vi resultater av omstillingsarbeidet langs ulike resultatdimensjoner. Det avsluttende kapitlet (kap.5) gir en oppsummerende drøfting av programmet, hvor vi oppsummerer viktige funn og vurderer måloppnåelse. I analysen vil vi i den grad det er mulig også forsøke å sammenligne funn fra Åmot med andre tilsvarende omstillingsprogrammer. Vi vil særlig benytte funn fra en evaluering vi har gjennomført av omstillingsprogrammene i

Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal (Jakobsen m.fl. 2001). Før vi går nærmere inn på selve analyse vil vi kort skissere datagrunnlaget for evalueringen.

## **1.2. Datagrunnlaget for evalueringen**

Evalueringen baserer seg på tre ulike datakilder:

### *i) Foreliggende dokumentasjon fra programmet og prosjektene*

Denne dokumentasjonen inkluderer programbeskrivelser (handlingsplan m m) og årsrapporter fra programmet. I tillegg har vi gjort en gjennomgang av prosjektsøknader og annen foreliggende dokumentasjon fra de prosjektene som er blitt iverksatt i programmet.

### *ii) Informantintervjuer med sentrale aktører i programmet*

Det er gjennomført personlige intervjuer med 12 nøkkelinformanter. Her inngår blant annet representanter for programadministrasjonen, representanter for programmets styringsgruppe og utvalgte prosjektledere.

### *iii) Spørreundersøkelse blant programdeltakere*

For å systematisere brukernes erfaringer med programmet og for å avdekke resultater av deres deltakelse er det gjennomført en spørreundersøkelse blant deltakere. Til sammen er det hentet inn svar fra 38 deltakere.

Ved utvalg av deltakere har vi valgt å fokusere på prosjektledere. I programmet er det gjennomført et stort antall utviklingsprosjekter som både har involvert næringslivet, Høyskolen i Hedmark, avdeling Rena, Åmot kommune, forsvaret (Rena Leir) og andre organisasjoner i kommunen. Prosjektene har hatt ulik størrelse, men ved utvalg av respondenter valgte vi å avgrense oss til ledere for prosjekter som hadde mottatt minst 100000 kroner fra omstillingsprogrammet. Selv om også mindre tilskudd vil kunne være viktig for den enkelte aktør, ble dette gjort ut fra en forventning om at prosjekter med en viss størrelse vil kunne ha størst potensial for å generere resultater. I tillegg til prosjektledere valgte vi også å inkludere enkelte andre personer som har vært sentrale i programmet som deltakere i prosjektene, ressurspersoner for programmet eller medlemmer av styrings- eller

referansegrupper i programmet. Etter konsultasjoner med programadministrasjonen kom vi da fram til en liste på 58 deltakere med e-post adresser som utgjorde utvalget for vår spørreundersøkelse.

Det ble deretter (juni 2007) gjennomført en web basert spørreundersøkelse gjennom bruk av QuestBack. Invitasjon ble sendt ut til respondentene pr e-post, og vi fikk feilmelding på 3 av deltakerne/adressene. I tillegg valgte vi å fjerne ytterligere to deltakere som viste seg å være utenfor målgruppen for undersøkelsen. Dermed endte vi opp med et justert utvalgt på 53. *Vi har innhentet svar fra 38 av disse, noe som gir en svarprosent på 72.* Det må betraktes som svært bra.

Av de 38 respondentene er 16 fra næringslivet, mens 22 kan sies å representere offentlig sektor, dvs. at de er ansatte/engasjert av kommunen, Høyskolen i Hedmark, avd Rena eller forsvaret.

De fleste av respondentene har vært engasjert i programmet på mer enn en måte, eksempelvis som prosjektdeltakere, som ressurspersoner for andre prosjekter og/eller som medlemmer av styringsgrupper. Tabell 1.1. viser hvordan våre respondenter er knyttet til programmet. Nesten 85 % har vært involvert i utviklingsprosjekter, to av tre har deltatt i opplærings-/kompetansehevingstiltak, og det er ca halvparten som har vært benyttet som ressursperson og/eller har sittet i styrings- eller referansegrupper i programmet.

**Tabell 1.1. Respondentens involvering i omstillingsprogrammet (N=38) (flere svar mulig)**

Type aktivitet	Ja	Nei	Ikke besvart
Har deltatt i og/eller fått støtte til ett eller flere utviklingsprosjekter	32	4	2
Har deltatt i opplærings- og kompetansehevingstiltak i regi av eller med støtte fra programmet	23	9	6
Har blitt benyttet som ressursperson for å bidra til utvikling/gjennomføring av prosjekter i programmet	19	10	9
Har deltatt i styrings- eller referansegrupper i programmet	18	10	10

## **Kapittel 2. Omstillingsarbeidets organisering og profil**

### **2.1. Kort om Åmot og utgangspunktet for omstillingsarbeidet**

Åmot er en kommune i Sør-Østerdalen i Hedmark fylke. Ved oppstart av omstillingsarbeidet i 2000 var det 4200 innbyggere i kommunen, mens folketallet pr.31.12 2006 var 4284. Rena Kartonfabrik har vært en hjørnesteinsbedrift i kommunen, og hadde ca 170 ansatte da den gikk konkurs i oktober 1998. Utover denne virksomheten er det svært begrenset med industrivirksomhet i kommunen. Ved oppstart av omstillingsprogrammet i 2000 var det ca 80 sysselsatte innenfor industri, og ca halvparten av disse var sysselsatt hos emballasjeproduzenten Kappa. Innenfor handel, service og tjenesteyting hadde kommunen ca 150 arbeidsplasser i år 2000 og det samme innenfor landbruket. Det var også noe aktivitet innenfor reiseliv, men sysselsettingen her var begrenset (Handlingsplan 2000). Derimot var offentlige arbeidsplasser særdeles viktig for kommunen, og da dreier det seg om offentlige arbeidsplasser utover ordinær sysselsetting innenfor offentlig administrasjon, helse og undervisning i grunnskolen. I 1992 vedtok Stortinget å relokalisere deler av forsvarets virksomhet til Åmot. Rena Leir ble åpnet i 1997 og det var rundt 1000 personer ansatt i leiren i 2000, hvorav 5-600 var soldater, 300 befal og ca 100 sivilt ansatte (Handlingsplan 2000). En nylig gjennomført utredning fra Østlandsforskning anslår at det våren 2007 var mellom 1000 og 1200 ansatte ved Rena Leir. Det er imidlertid bare mellom 250 og 300 av disse som bor fast (har meldt flytting) til Åmot (Hagen 2007). Uansett er forsvaret i dag er mye større arbeidsplass enn hva kartongfabrikken noen gang hadde vært. Kommunen har også en høyskole, Høgskolen i Hedmark, avdeling Rena, som har tre fagmiljøer: Økonomi, samfunnsfag og informatikk. Tall fra 2000 oppgir 60 ansatte (tallene er ikke fordelt mellom vitenskapelig ansatte og administrativt ansatte) og 900 uteksaminerte studenter i året (Handlingsplan 2000). I oversikten fra 2007 oppgis det at høyskolen på Rena har 83 ansatte, av disse er det 46 i undervisningsstillinger (vitenskapelig ansatte). Det er imidlertid kun 11 av disse 46 som er bosatt i Åmot, og på samme måte som med forsvaret er det en stor andel av de ansatte som pendler til kommunen (Hagen 2007).

Utgangspunktet for omstillingsarbeidet i 2000 var altså en liten og svekket privat sektor, mens store offentlig virksomheter (forsvaret, høyskolen) i økende grad framsto som nye hjørnesteinsvirksomheter i kommunen.

## **2.2. Programmets organisering**

Etter konkurransen ved Rena Kartonfabrik i oktober 1998 ble det fra kommunens side satt i gang et arbeid med å sende en søknad til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om omstillingsstatus. Også Hedmark fylkeskommune deltok i dette innledende arbeidet. På bakgrunn av den innsendte søknaden ble Åmot i juli 1999 tildelt omstillingsstatus for en periode på 6 år.

Etter denne avklaringsfasen gikk man over i det som innenfor omstillingsvirkemiddelets terminologi omtales som ”strategi- og forankringsfasen.” Formålet med denne fasen er å utarbeide en strategisk utviklingsplan, der langsiktige mål og strategier skal legge grunnlaget for årlige handlingsplaner. I tillegg skal man også få på plass en omstillingsorganisasjon.

### **2.2.1. Valg av organisasjonsform**

Selv om det som oftest er kommunen som står som søker om omstillingsmidler, har både KRD (se KRD 1999) og Innovasjon Norge (se Innovasjon Norge 2006) argumentert for at det ved valg av organisasjonsform er mest hensiktsmessig å plassere omstillingsarbeidet utenfor den ordinære kommunale organisasjonsstrukturen. En slik ”fristilling” kan gjøres på ulike måter og i varierende grad. Størst grad av frikopling vil man få ved at det opprettes et eget AS som kan ivareta omstillingsarbeidet eller man legger oppgaven til et eksisterende AS. Frikoplingen kan sies å være mest omfattende dersom næringslivet har aksjemajoriteten i det aktuelle selskapet. Alternative organisasjonsformer er kommunalt foretak, stiftelse eller programorganisering. Minst grad av fristilling oppnår man dersom omstillingsarbeidet legges til en egen avdeling i den kommunale organisasjonen.

I Åmot valgte man en programorganisering, dvs. at omstillingsarbeidet ble organisert som et eget prosjekt/program med et eget programstyre. Programmet rapporterer årlig til kommunestyret. Kommunen er eier av omstillingsprogrammet, men har delegert myndighet til omstillingsstyret i forhold til det å disponere de økonomiske midlene. De ansatte i programadministrasjonen hadde Åmot kommune som arbeidsgiver. Organiseringen i Åmot

kan langt på vei sees på som en ”mellomløsning” når det gjelder fristilling fra den kommunale organisasjonen.

Fra sentrale personer i omstillingsarbeidet i Åmot argumenteres det for at man i liten grad fant det hensiktsmessig å benytte en AS-modell, eksempelvis for å styrke forankringen til næringslivet, siden det er mangel på privat kapital i området som kunne gått inn på eiersiden. Fra en av næringslivsrepresentantene i styringsgruppen poengteres det også at det er viktig med åpenhet rundt bruk av offentlige midler, og slik åpenhet vil man ikke kunne få på samme måte i et AS. Ved etablering av et AS vil det også kunne bli en diskusjon knyttet til selskapets grunnleggende formål. Det strider til en viss grad mot aksjeselskapsformens ide at man ønsker at investorer skal gå inn med kapital uten at de skal ha noen forventninger om avkastning (avkastning ville vært lite realistisk for et AS som skulle drifte omstillingsarbeidet).

Erfaringene som er gjort i Åmot tyder på at *en programorganisering har vært en hensiktsmessig organisasjonsform i en liten kommune med en begrenset forekomst av entreprenører og lokale investorer*. Kommunestyret har mottatt årlige rapporter fra omstillingsprogrammet, men har i liten grad influert eller påvirket programstyrets veivalg. Omstillingsprogrammet har behandlet saker på en rask og effektiv måte, styret har hatt en autonom posisjon og det er ikke noe grunnlag for å hevde at organisering som et program/prosjekt innunder kommunen har bidratt til en politisering av omstillingsarbeidet.

### **2.2.2. Omstillingsstyre og administrasjon**

Den strategiprosessen som ble iverksatt i 1999/2000 ble ledet av en styringsgruppe bestående av 8 personer. Da omstillingsarbeidet gikk over i den operative fasen i 2001, etter at handlingsplanen var godkjent av kommunestyret, ble styringsgruppen for strategiarbeidet omgjort til omstillingsstyre. Det ordinære styret for omstillingsprogrammet har bestått av følgende 8 representanter:

- 2 representanter fra kommunen (ordfører og rådmann)
- 3 representanter fra næringslivet, hvorav 1 er styreleder
- 1 representant fra Høyskolen i Hedmark, avdeling Rena
- 1 representant fra Sør-Østerdal Regionsråd
- 1 representant fra Hedmark fylkeskommune

I tillegg har styret hatt to observatører i form av en representant fra Innovasjon Norges hovedkontor (avdeling for Regional omstilling) og en representant fra Innovasjon Norges distriktskontor på Hedmark.

Det har i liten grad vært utskiftninger i styret i løpet av perioden. Både de tre næringslivsrepresentantene og representanten fra Høyskolen har sittet i hele perioden. De endringene som har vært, har i stor grad kommet som en følge av at det har vært skifte i den stillingen/funksjonen som skal være representert i styret, eksempelvis var det skifte av ordfører i kommunen i 2003 og i løpet av omstillingsperioden har det to ganger vært skifte av rådmann.

Gjennomgående er det de ”lokale” representantene som har utgjort kjernen i styret og som har vært de mest aktive, både i forhold til styrearbeid og ved at de har brukt sin kompetanse i forhold til prosjektarbeid i omstillingsprogrammet og aktivt støttet oppunder programmets administrasjon. Særlig gjelder dette for næringslivsrepresentantene, men etter skifte av ordfører gjelder dette også i større grad blant representantene for kommunen. Oppmøte og engasjementet fra en del av de regionale har vært mer varierende. Sør-Østerdal regionsråd viste noe interesse for omstillingsarbeidet i første del av omstillingsperioden, men representanten som har sittet for regionsrådet i siste del av perioden har valgt å ikke engasjere seg i omstillingsprogrammet og har stort sett vært fraværende på styremøtene. Også fra fylkeskommunen har det vært noe varierende engasjement, men involveringen har i følge sentrale personer i omstillingsprogrammet vært bedre den siste tiden. Representanten fra fylkeskommunen har jobbet for å sikre at omstillingsprogrammet også har et regionalt perspektiv, og har blant annet forsøkt å få iverksatt prosjekter som har en regional innretning. Det er eksempler på at noen slike prosjekter er iverksatt, blant annet innenfor reiseliv.

Innovasjon Norge er av Kommunal og regionaldepartementet tillagt rollen som nasjonalt kompetanseorgan for lokal omstilling, og skal ivareta oppfølging og kvalitetssikring av omstillingsarbeidet. I Åmot er ansvaret for den faglige oppfølgingen lagt til representanten for Innovasjon Norges hovedkontor (HK). Representanten fra distriktskontoret til Innovasjon Norge på Hedmark, som i likhet med representanten for hovedkontoret har observatørstatus i omstillingsstyret, har i liten grad involvert seg i omstillingsarbeidet.

HK-representanten har deltatt i styrearbeidet men har også jobbet direkte med oppfølging mot administrasjonen for omstillingsprogrammet i Åmot. I tillegg har også Innovasjon Norge



bidratt til iverksettelse av prosjekter i programmet gjennom bruk av egne midler. HK-representanten har brukt mye tid på å følge opp omstillingsprogrammet, og tilbakemeldinger vi har fått fra andre, som har vært involvert i programmet, er at han har gjort en god jobb i forhold til det å strukturere og etablere rammer for omstillingsprogrammet, dvs. hva man bør gjøre og hva man ikke bør gjøre. Han har også bidratt til overføring av erfaring fra andre omstillingsprogrammer. Noen av de tilbakemeldingene vi har fått tyder imidlertid på at det har vært en viss diskusjon rundt innretningen av omstillingsprogrammet. Noe spissformulert kan det synes som om Innovasjon Norges representant har hatt et tydeligere næringslivsfokus, dvs. at man skal gi konkrete bidrag til nye arbeidsplasser og økt verdiskapning, mens en del av de øvrige representantene i styret i større grad har argumentert for et noe bredere fokus mot tilrettelegging og samfunns- og stedsutvikling. Innovasjon Norge har også utviklet et veiledningshefte for omstillings- og nyskappingsarbeid, noe som i prinsippet innebærer et forsøk på å etablere normative retningslinjer for lokal omstilling (Innovasjon Norge 2006). Selv om det gis åpning for ulike varianter og tilpasninger i omstillingsarbeidet i dette heftet, innebærer et slikt veiledningshefte også at Innovasjon Norge skisserer både noen eksplisitte og implisitte ideer om hva som er hensiktsmessig innretning og organisering av omstillingsarbeidet. Innovasjon Norges syn på regional omstilling blir videreformidlet til det enkelte omstillingsprogram gjennom den medarbeideren som har ansvar for oppfølging av det enkelte program. Fra noen av representantene for omstillingsprogrammet i Åmot blir det i den forbindelse hevdet at Innovasjon Norge kanskje i for sterk grad er opphengt i noen ”etablerte sannheter” om hvordan omstillingsarbeidet skal gjennomføres, og at man ikke i stor nok utstrekning evner å tilpasse seg lokale særegenheter.

Gjennomgående tyder våre samtaler med personer som har vært involvert i omstillingsarbeidet på at det har vært et velfungerende omstillingsstyre, selv om det naturligvis har vært diskusjoner rundt organisering og innretning av programmet. Samtidig er vel noe av formålet med et bredt sammensatt styre at ulike syn skal brytes mot hverandre.

De tre næringslivsrepresentantene i styret er sentrale aktører både i Åmot og i regionen, og har et betydelig nettverk som kan aktiviseres etter behov. At disse har valgt å bli sittende i hele perioden, med en av dem som styreleder, indikerer også at styret har fungert. Utviklingstiltak som baserer seg på et samspill mellom offentlig og privat sektor opplever ofte et manglende engasjement fra næringslivsrepresentantene i styret (se eks Jakobsen m.fl. 2007), men dette har ikke vært tilfellet i Åmot. Nå kunne en naturligvis sett for seg at

næringslivsinnslaget i styret kunne vært større, eventuelt på bekostning av noen av de regionale representantene for at ikke styret skulle hatt flere medlemmer enn det som Innovasjon Norge anbefaler i sine retningslinjer (Innovasjon Norge 2006). Da kunne imidlertid omstillingsprogrammet lett blitt kritisert for å være for ”nærsynt”. Større grad av rullering på representantene kunne også vært et alternativ for å styrke læringen blant lokale nøkkelaktører (en må anta at det er betydelig læring knyttet til deltakelse i et omstillingsstyre), men dette ville gått på bekostning av kontinuitet i styrearbeidet og ville sannsynligvis ikke resultert i at styret hadde blitt ”bedre” selv om kompetanse på det å styre et omstillingsprogram hadde blitt fordelt på flere.

Administrasjonen for omstillingsprogrammet i Åmot består av en daglig leder, en prosjektleder og en prosjektmedarbeider i 50 % stilling, dvs. 2,5 fulle stillinger. Størrelsen på administrasjonen er omtrentlig på nivå med det man finner i andre omstillingsprogrammer med tilsvarende omfang (Jakobsen m.fl. 2001). Det å lede et omstillingsprogram er en krevende eksersis og det er følgelig viktig at styret for omstillingsprogrammet evner å finne fram til en leder med den rette kompetansen. Selv om administrasjonen er underlagt et styre, er det naturligvis også slik at lederen, som en nøkkelperson i omstillingsarbeidet, ”farger” og setter sitt preg på omstillingsprogrammet innretning og arbeidsmåte.

Omstillingsbevilgningen skal altså bidra til å styrke næringsutviklingen i et område, men skal også ha en rolle i forhold til det å styrke forutsetningene for næringsutvikling, noe som gjerne vil innebære et bredere perspektiv enn et snevert nærings- og bedriftsfokus. I tillegg opererer programmet i skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor, følgelig er det ulike typer kompetanse som er relevante for en administrasjon. Nyttige kompetansefelt vil blant annet være innsikt i næringsutvikling, i utdanningssystemet, i det offentlige virkemiddelapparat, i det lokale/regionale forvaltningssystemet og i politiske beslutningsprosesser. I tillegg er det viktig at man har et nettverk mot sentrale aktører i området.

Omstillingsprogrammets administrasjon kom på plass i 2001. Etter en utlysningrunde ble ansatt en daglig leder som hadde bakgrunn fra forsvaret. Vedkommende valgte i 2003 å gå over i en annen stilling, men uten at dette hadde sammenheng med forhold internt i omstillingsprogrammet. For å unngå tap av momentum i omstillingsprosessen valgte man å rekruttere en person internt fra kommunens næringsavdeling. Vedkommende har betydelig innsikt i offentlig forvaltning og det politiske systemet, og omtales som en dyktig leder og

administrator. I følge våre respondenter gjennomførers saksbehandling og vurdering av prosjektene på en profesjonell og ryddig måte. Med tanke på at programmet etter hvert fikk en portefølje på nærmere 400 prosjekter, er en slik type kompetanse viktig for å kunne håndtere og drifte programmet på en god måte.

Innvendingene som reises mot administrasjonen blant noen av våre respondenter, og også i Innovasjons Norges programstatusvurderinger, er at det er en mangel på næringslivserfaring i administrasjonen. Ingen av de tre ansatte i programmet har direkte erfaring fra næringsdrift, og en må anta at dette til en viss grad farger måten administrasjonen jobber på. Næringslivserfaringen er knyttet til de tre næringslivsrepresentantene i styret, og følgelig er det viktig at administrasjonen nyttiggjør seg den kompetanse som her finnes. Tilbakemeldinger vi har fått tyder også på at administrasjonen har utnyttet næringslivsrepresentantenes kompetanse. De har gitt innspill til utvikling og gjennomføring av prosjekter, og har også deltatt aktivt i prosjekter når det har vært naturlig på bakgrunn av deres kompetanse.

Det har årlig vært gjennomført 8-9 styremøter i omstillingsstyret. Styret har både gjort vedtak om bevilgninger til prosjekter ("ordinær saksbehandling"), og har bidratt til utvikling av prosjekter på bakgrunn av ideer og innspill. I tillegg har man også gjennomført mer prinsipielle diskusjoner i styret og styreseminarer. Handlingsplanen for programmet har blitt rullert årlig, og her har man både basert seg på de erfaringene man har gjort siste driftsår og innspill fra Innovasjon Norges årlige programstatusvurderinger. Det er til sammen gjort fire slike programstatusvurderinger (2003, 2004, 2005 og 2006). Disse vurderingene har gitt styre og administrasjon anledning til å reflektere over egne erfaringer og de har fått innspill til å justere kursen. Noen av innspillene har man fulgt, mens andre er blitt mindre vektlagt, slik det som oftest vil være med eksterne vurderinger. Programstatusvurderingene framstår uansett som et nyttig hjelpemiddel for omstillingsprogrammet. Samlet sett tyder altså våre tilbakemeldinger på at styrearbeidet har fungert på en tilfredsstillende måte.

### 2.3. Programmets profil

Programmets profil ble meislet ut gjennom arbeidet med handlingsplanen i 1999/2000. Både i arbeidet med strategi- og handlingsplan og i forhold til etablering av en organisasjon for omstillingsprogrammet, baserte man seg på erfaringer og den kompetansen som var opparbeidet lokalt gjennom beredskapsprogrammet. Dette var et program som Kommunal og regionaldepartementet gjennomførte i perioden 1992-1996, og hvor det ble valgt ut 5 kommuner, deriblant Åmot, som alle hadde det til felles at de hadde en stor arbeidsgiver/hjørnesteinsbedrift og som derfor var sårbar ved endringer i denne virksomheten (Falkum m.fl. 1997). Omfanget på aktiviteten i beredskapsprogrammet var betydelig mindre enn hva som har vært tilfelle i omstillingsprogrammet, men flere av de personene som var sentrale i gjennomføringen av beredskapsprogrammet i Åmot hadde sentrale posisjoner da omstillingsprogrammet skulle etableres. Allerede ved oppstarten av omstillingsprogrammet fantes det altså en lokal kompetanse på omstilling.

For å få på plass programmets satsinger ble det gjennomført en bred mobiliseringsprosess med folkemøte og opprettelse av grupper, med deltakelse fra de ulike organisasjoner i Åmot, som skulle komme med innspill til innsatsområder. Seks grupper leverte innspill til programstyret, og disse innspillene dannet igjen grunnlaget for utarbeidelse av mål og strategiske satsingsområder for programmet. Det ble gjennomført en analyse av de aktuelle satsingene og det ble konkludert med at Åmot hadde komparative fortrinn blant annet innen IKT, særlig knyttet til den kompetansen som fantes hos forsvaret (Rena Leir) og Høgskolen i Hedmark, avdeling Rena. Man hadde også en viss erfaring med større arrangementer innen idrett, som kunne utvikles videre, sammen med en betydelig tilgang på råstoff innen skogbruket (Handlingsplan 2000).

I handlingsplanen fra 2000 ble det pekt ut tre strategiske satsingsområder. Slike satsingsområder defineres som: ”Et område/sector som har potensial i seg, utviklingsmuligheter eller komparative fortrinn for å kunne bidra til måloppnåelse”. Følgende satsingsområder ble valgt:

-IKT

(gjennom strategiprosessen registrerte man stor interesse for IKT og man så for seg at IKT kunne bli et viktig verktøy for videreutvikling av eksisterende virksomheter. Et eksternt konsultentselskap ga også innspill til satsing på dette feltet)

*-Industriell utvikling og nyskapning*

(etter konkursen ved Rena Kartonfabrik er det et begrenset industrimiljø igjen, gjenværende bedrifter sysselsetter kun ca 80 personer (i 2000), og man ønsket å stimulere til knoppskyting og utvikling av ny virksomhet)

*-Utvikling og nyskapning innen reiseliv/utmark*

(her handlet det om å bidra til tettere koplinger mellom utmarksressurser og reiseliv for å utnytte de koplingene som fantes der)

I tillegg pekte man på tre virkemidler som skulle: "...støtte opp om, forsterke og lage bredde i de strategiske satsingsområdene." Følgende virkemidler ble valgt:

*-Markedsføring/profilering*

(styrke profileringen av kommunen og gjøre det mer attraktivt å bo der)

*-Kompetanse*

(utnytte kompetansen til høyskolen og forsvaret for å styrke eksisterende virksomheter, og videreutvikle disse institusjonene)

*-Ungdom*

(forsvarets virksomhet og høyskolen bidrar til store ungdomskull i Åmot, særlig i gruppen 18-22 år. Omstillingsprogrammet så på det som viktig å utnytte disse, og andre ungdommer på stedet, som en ressurs for kommunen).

Hovedtrekkene i denne strategiske innretningen av programmet har lagt fast i løpet av omstillingsperioden. Det er imidlertid, på bakgrunn av erfaringer fra gjennomføringen, gjort noen endringer og tilpasninger. På grunn av sviktende prosjekttilgang ble fokuset mot IKT tonet ned, og fra 2004 ble *IKT* og *Industriell utvikling og nyskapning* slått sammen til et nytt satsingsområde med et utvidet fokus: *Nyskapende næringsutvikling*. I tillegg ble *Kompetanse* endret fra et virkemiddel til et satsingsområde, for å signalisere økt fokus på dette området. Videre tok man tidlig *Ungdom* ut som eget virkemiddel og man har istedenfor inkludert dette innenfor de andre områdene, mens virkemiddelet *Markedsføring/profilering* etter hvert fikk betegnelsen *Bolyst/profilering*.

Fra 2004 hadde altså programmet følgende satsingsområder:

*-Nyskapende næringsutvikling*

*-Utvikling og nyskapning innen reiseliv og utmark*

*-Kompetanse*

I tillegg var det ett virkemiddel:

*-Bolyst/profilering*

Omstillingsprogrammet har altså hatt relativ tydelig profil i den forstand at det har vært et begrenset antall satsingsområder og virkemidler. Fokuset var opprinnelig mot næringsutvikling i tradisjonell forstand, men det har etter hvert vært et økende fokus mot å styrke de ”nye” hjørnesteinsvirksomhetene i kommunen, dvs. forsvaret, høyskolen og delvis også kommunal forvaltning. I tillegg er det også et økende fokus mot bolyst og profilering av stedet, og andre forhold som øker stedets attraktivitet for næringsaktører og innbyggerne. Slik sett er det næringsutvikling i ”bred” forstand man etter hvert har fokusert på. Samtidig kan det også hevdes at satsingsområdene har vært relativt vide, og at de fleste bransjer/sektorer kan defineres inn som målgruppe for programmet, med unntak av handel og tjenesteyting rettet mot konsumentmarkedet. I forhold til spesifikke bransjer/sektorer var det et særlig fokus mot IKT innledningsvis, mens det har vært et fokus mot reiseliv i hele perioden. Det har altså vært en viss spissing i forhold til bransje, dog uten at dette har vært ekskluderende for øvrige bransjer.

En begrenset grad av spissing følger ofte som en naturlig konsekvens når programmet virker i en liten kommune (ca 4300 innbyggere), hvor det i liten grad er spisskompetanse knyttet til avgrensede bransjer ( gjerne med unntak av hjørnesteinsbedriften) og hvor man løfter på de steiner som finnes for å utvikle nye arbeidsplasser. Det vil også ofte være vanskeligere å få legitimitet for programmet lokalt om ressursene i for sterk grad konsentreres eksempelvis om et eller et fåtall spesifikke satsninger. Også erfaringer fra andre omstillingsprogrammer viser at de i praksis er relativt brede når gjelder satsinger (Jakobsen m.fl. 2001). I tillegg ligger det også litt i virkemiddelets natur at det skal jobbes bredt for å avklare de mulighetene og de potensialene som finnes lokalt. Et omstillingsprogram skal langt på vei være en ”testbane” for

lokale aktører. En annen innvending mot programmets innretning er at det for utenforstående ikke nødvendigvis vil være en umiddelbar og tydelig forskjell på et satsingsområde og et virkemiddel, uten at dette er noe stort poeng.

Strategi- og forankringsfasen i Åmot tok også noe lengre tid (ca 1 år) enn hva Innovasjon Norge stipulerer den til i sin veiledning (6-8 måneder) (Innovasjon Norge 2006). På den annen side fikk man imidlertid på plass en organisasjon og en strategisk innretning som i hovedtrekk har blitt fulgt i hele omstillingsperioden, og slik sett kan man si at det var vel anvendt tid.

### **Kapittel 3. Aktiviteter i programmet**

Omstillingsprogrammet skal sette i gang prosjekter som både er bedriftsrettet og mer tilretteleggende prosjekter, dvs. prosjekter som mer indirekte vil styrke næringsutviklingen i et område. Man kan blant annet gi støtte til etablering av ny virksomhet, utvikling av eksisterende virksomheter, nettverkbygging mellom aktører, kompetanseutvikling og mobilisering og småstedsutvikling (Innovasjon Norge 2006). Iverksatte prosjekter skal følge den såkalte prosjektlederprosessen, eller PLP-modellen, som er utviklet av Innovasjon Norge. PLP-modellen er et verktøy for å strukturere prosjektarbeidet som innebærer en faseinndeling av prosjekter (forstudie, forprosjekt, hovedprosjekt), et system for oppfølging og kvalitetssikring (måldefinering, milepæler, kritiske suksessfaktorer), og prinsipper for organisering og styring av prosjekter gjennom skillet mellom prosjektansvarlig og prosjektleder. Svært forenklet kan man si at forstudier innebærer en avklaring av prosjektideen, forprosjekt en utvikling av prosjektideen, mens hovedprosjekt er gjennomføring av prosjektideen.

Samlet er det satt i gang 379 prosjekter med støtte eller bistand fra omstillingsprogrammet i løpet av omstillingsperioden (tilgjengelige tall pr april 2007). Tabell 3.1 gir en oversikt over hvordan prosjektene fordeler seg etter type prosjekt og satsinger/virkemidler.

Det er altså i utgangspunktet et stort antall prosjekter som er iverksatt. Det kan være relevant å sammenligne dette med tall fra Odda, en annen industrikommune som i likhet med Åmot hadde et omstillingsprogram med et årlig budsjett på ca 8 millioner kroner. Tall vi har tilgjengelig fra Odda baserer seg på antall iverksatte prosjekter den første 3 års perioden av programmet, og man hadde da i gjennomsnitt iverksatt 66 prosjekter pr år (Jakobsen m.fl. 2001). Tilsvarende gjennomsnitt for Åmot (men da for hele 6-års perioden) er 63 iverksatte prosjekter pr år. Prosjektaktiviteten, målt i antall oppstartede prosjekter, er omtrentlig den samme i disse to ulike omstillingsprogrammene.



**Tabell 3.1. Oversikt over iverksatte prosjekter i omstillingsprogrammet i Åmot**

Satsinger/ Virkemidler	Forstudier		Forprosjekt		Hovedprosjekt		Samlet	
	Antall	Bevilgning	Antall	Bevilgning	Antall	Bevilgning	Antall	Bevilgning
Nyskapende næring	30	1 295 523	31	3 243 997	7	1 309 119	<b>68</b>	<b>5 848 639</b>
-IKT	17	562 416	15	1 589 670	6	1 544 500	<b>38</b>	<b>3 696 586</b>
-Industriell utvikling	10	751 963	12	1 877 000	10	631 667	<b>32</b>	<b>3 260 630</b>
<i>Samlet</i>	<i>57</i>	<i>2 609 902</i>	<i>58</i>	<i>6 710 667</i>	<i>23</i>	<i>3 485 286</i>	<b>138</b>	<b>12 805 855</b> (36,5 %)
Reiseliv/utmark	32	1 880 963	35	3 855 605	7	3 098 000	<b>74</b>	<b>8 834 568</b> (25,2 %)
Kompetanse	20	1 405 685	54	5 005 459	6	661 800	<b>80</b>	<b>7 072 954</b> (20,2 %)
Bolyst/profilering/ Markedsføring	18	1 217 732	33	2 837 075	10	1 181 400	<b>61</b>	<b>5 236 207</b> (14,9 %)
<i>Tiltak</i>	-	-	-	-	26	1 141 755	<b>26</b>	<b>1 141 755</b> (3,2 %)
<b>Samlet</b>	<b>127</b> (33,5)	<b>7 114 282</b> (20,3 %)	<b>180</b> (47,5)	<b>18 408 806</b> (52,4 %)	<b>72</b> (19,0)	<b>9 568 241</b> (27,3 %)	<b>379</b> <b>100</b>	<b>35 091 339</b> (100 %)

Kilde: Omstillingsprogrammets egen rapportering

Ser vi på fordelingen mellom type prosjekter så skal altså omstillingsbevilgningen primært brukes til å avklare muligheter og til å initiere prosjekter, dvs. at det bør være et hovedfokus mot forstudier og forprosjekt. I forhold til antall prosjekter er 81 % av de iverksatte prosjektene forstudier/forprosjekt, mens det er ca.73 % av den samlede prosjektbevilgningen som er gått til slike prosjekter. Bevilgningen til hovedprosjekter er altså gjennomgående noe større enn bevilgningen til forstudier/forprosjekt. Sammenligner vi med andre omstillingsområder, og ser på forstudier/forprosjekts andel av iverksatte prosjekter, så er andelen i Åmot noe lavere enn i Bremanger og Odda (hvor den er henholdsvis 88 % og 89 %), mens den er så vidt høyere enn i Sokndal og Glåmdal (hvor den er henholdsvis 78 % og 79 %) (igjen poengter vi at Åmot her sammenlignes med omstillingsprogrammer som hadde gjennomført sitt tredje eller fjerde år, (se Jakobsen m.fl. 2007).

Den gjennomsnittlige prosjektbevilgningen i Åmot er på ca 93 000 kroner pr prosjekt, som er omtrentlig det samme som i Vaksdal og Bremanger, mens Sokndal og Glåmdal hadde en gjennomsnittlig bevilgning pr prosjekt på i overkant av 120 000 kroner.

I omstillingsbevilgningen er det også en betingelse at prosjekteier bidrar med egeninnsats eller egenandel, eventuelt at det også er andre aktører som er inne på finansieringssiden. Bakgrunnen for dette er et ønske om å sikre engasjement fra prosjektdeltakerne. De samlede

prosjektkostnadene for de 379 iverksatte prosjektene i Åmot er ca 134,9 millioner kroner. Programmets gjennomsnittlige andel av prosjektkostnadene er 25,7 %. Dette er omtrentlig på nivå med omstillingsprogrammene i Vaksdal og Sokndal (vi mangler slike tall fra Bremanger og Odda), mens det er vesentlig lavere enn omstillingsprogrammet i Glåmdal (58,5 %), hvor programmet kjørte et stort antall egeninitierte prosjekter (Jakobsen m.fl. 2001).

Hovedkonklusjonen på denne gjennomgangen av prosjektporteføljen er følgelig at porteføljen har mange likhetstrekk med det vi finner i andre omstillingsprogrammer. Følgelig er ikke omstillingsbevilgningen i Åmot brukt på en måte som i vesentlig grad avviker fra det som er intensjonene med bevilgningen.

Det kan også nevnes at programmet, da det ble avsluttet våren 2007, hadde en restbevilgning på ca 4 millioner kroner, som vil bli anvendt i videreføringen av næringsutviklingsarbeidet i Åmot. Dette illustrerer at det ikke har vært knapphet på midler i programmet, men også at det har vært satt kvalitetskrav til de tiltakene som man ønsket å støtte. Fra sentrale personer i programmet blir det poengtert at det ikke var noe mål å "sitte igjen med" penger ved programslutt, men at det heller ikke var noe mål å bruke dem opp dersom de heller kunne komme til nytte ved en videreføring av utviklingsarbeidet.

Ser vi nærmere på hvordan prosjektene er iverksatt, og dermed også programmets arbeidsmåte, så fikk man i begynnelsen av omstillingsprogrammet mange henvendelser fra aktører i kommunen, og i noen tilfeller også utenfor kommunen, som ønsket støtte til en ide eller et prosjekt. Man kan si at det til en viss grad var et oppdemmet behov ved oppstart av programmet, og i tillegg vil også et omstillingsprogram vekke nysgjerrigheten hos aktører som vil kunne bli inspirert til å iverksette prosjekter. Etter hvert rettet programmet et større fokus mot egeninitierte prosjekter, delvis som en følge av at antall henvendelser minket. Nå har det riktignok i hele perioden vært et innslag av prosjekter som administrasjonen/styret selv har utviklet. I de egeninitierte prosjektene inngår både mindre satsinger, og også noen større strategiske satsinger. Eksempler på dette er Kraft, som er et kompetanseprosjekt som ble dratt i gang i 2002, og City Branding, som dreier seg om å utvikle merkevaren Rena, og som startet som en forstudie i 2004. Særlig i 2005 ble det iverksatt mange egeninitierte prosjekter i programmet. Egeninitierte prosjekter gjør det enklere å få en tydelig profil på satsingene i omstillingsprogrammet, mens det ligger i sakens natur at det å respondere på henvendelser fra personer som ikke kjenner strategitenkningen i programmet i detalj, vil kunne gi større grad

av heterogenitet i porteføljen. Endringen i vektingen mellom det å saksbehandle henvendelser og det å selv initiere prosjekter underveis i omstillingsperioden, er en utvikling som man ser i mange tilsvarende omstillingsprogrammer (Jakobsen m.fl. 2001).

Ser vi på fordelingen mellom de ulike satsingene/virkemidlene så har i overkant av en tredjedel av prosjekttilskuddene gått til prosjekter innenfor området *Nyskapende næring* (her inkluderer vi IKT og Industriell utvikling som fra og med 2004 ble inkludert i satsingen *Nyskapende næring*).

*IKT* var et av de områdene som programmet hadde forventninger til at skulle bidra til en mer positiv utvikling for næringslivet i området. Viktige tidlige satsinger på dette området var utviklingen av selskapet Rena Bredbånd og tilrettelegging for bredbånd i kommunen. Man forsøkte også å bidra til utvikling av et IKT-senter i de gamle lokalene til kartongfabrikken, eller det som har betegnelsen Rena Næringspark, men dette viste seg vanskelig å få til. Som en følge av at man ikke klarte å få til tilstrekkelig aktivitet innenfor IKT, valgte altså programledelsen i 2003 å tone ned satsingen på IKT.

Satsingsområdet *Industriell utvikling og nyskapning* handler om å styrke industrivirksomheten i området, og man har her vært inne og gitt støtte både til eksisterende virksomheter, til omstrukturering av selskaper og til opprettelsen av ny næringsvirksomhet. Eksempler på industrivirksomheter som har fått støtte er Østerdalen Bryggeri, Åmot håndlaft og restaurering, Rena Biovarme, Østerdalen Viltforedling og Kappa. I 2004 utvidet man altså fokuset, fra å fokusere på industri og IKT, til å se generelt på næring, og nyere eksempler på bedrifter som har fått støtte er Tempo Telesalg og Det lille bryggeri, som er en videreføring av Østerdalen Bryggeri. Flere av bedriftene har fått støtte av programmet i ulike faser og til forskjellige aktiviteter, og har vært selskaper som omstillingsprogrammet har fulgt over tid.

Dette er en variert samling av virksomheter innenfor ulike bransjer, men de hadde det til felles at de sto overfor betydelige utfordringer, enten knyttet til utvikling/omstrukturering av eksisterende virksomhet eller opprettelse av ny virksomhet innenfor et konkurranseutsatt område. Følgelig var det et engasjement det var heftet en betydelig risiko til.

I ettertid har det vist seg at det ikke er kommet så veldig mye ut av disse prosjektene, selv om flere av dem innledningsvis ga lovende resultater. Østerdalen Bryggeri ble som nevnt ovenfor

nedlagt, og den nye virksomheten som ble startet opp, Det lille bryggeri, har slitt i en bransje med tøff konkurranse. Bryggeriet har satset på produksjon av lokalt øl og har kombinert dette med ”spinn-off produkter” som opplevelse, visninger og produksjon av etiketter tilpasset kundens ønske.

Rena Biovarme AS, som eies av lokale skogeiere og kommunen, skal levere energi basert på lokalt skogråstoff og ble etablert med tanke på varmeløseleveranse til Rena Leir. Produksjon av varme skulle kombineres med annen industriell virksomhet basert på skogråstoff som pellets- og vedproduksjon. Selskapet vant en stor kontrakt med forsvaret, men denne beslutningen ble påklagd, noe som har hindret en videre utvikling av selskapet. Østerdalen Viltforedling etablerte et stort slakteanlegg for elg, og hadde Gilde inne på eiersiden. Blant annet som en følge av sviktende råstofftilgang og tekniske mangler ved anlegget, er virksomheten nå innstilt. Kappa ble i sin tid utskilt fra Rena Kartonfabrik, og produserte pappemballasje hovedsakelig til fiskeindustrien Dette var den siste større tradisjonelle industribedriften i Åmot, og har de siste årene hatt rundt 30 ansatte. Som en følge av svake resultater, ble selskapet avviklet våren 2007. Omstillingsprogrammet har over flere år jobbet tett mot bedriften og gitt bidrag til ulike utviklingsprosjekter, uten at det har kunnet redde selskapet. Tempo Telesalg drev innen telemarketing (callsenter) og ble opprettet i 2004. På det meste hadde selskapet 30 ansatte i Åmot, men en for rask ekspansjon relatert til at selskapet også forsøkte seg på andre områder (ip-telefoni), resulterte i en konkurs etter noen års drift. Eierne, som kommer fra Oslo-regionen har nå etablerte et nytt selskap. Det selskapet som har hatt den mest positive utviklingen av dem som er nevnt her, er Åmot håndlaft og restaurering, som fra 2004 til 2007 har økt fra 4-5 til 8-10 ansatte. Selskapet driver blant annet med bygging og restaurering av hytter, og har fått støtte av omstillingsprogrammet både til kompetanse- og organisasjonsutvikling og nylig også et produktutviklingsprosjekt. Virksomheten har på mange måter nytt godt av den omfattende hytteutbygging som har funnet sted i kommunen de siste årene. Utover disse selskapene finnes det også andre hovedsakelig mindre virksomheter, hvor omstillingsprogrammet har bidratt til etablering av nye arbeidsplasser, men da dreier det seg i stor grad om 1-2 arbeidsplasser i de enkelte virksomhetene.

Resultatene i forhold til det å stimulere til utvikling av ny industri og næringsvirksomhet i Åmot kunne naturligvis vært bedre. På den annen side er det på langt nær noen garanti for at resultatene hadde vært mer positive om programmet hadde valgt en alternativ tilnærming og eksempelvis gått tungt inn i noen utvalgte industriprosjekter gjennom en mer rendyrket

akkvisisjonsstrategi. Ved oppstart av programmet var det en del eksterne aktører som vurderte Åmot som lokalitet, og da i stor grad som en konsekvens av omstillingsstatusen og de mulige fordelene dette kunne gi etablerer. Fra omstillingsprogrammet poengteres det imidlertid at man har vært skeptisk til slike eksterne selskaper, og i de tilfellene de har fått støtte, har det i hovedsak vært for å avklare mulighetene for en etablering. Man har også i stor grad porsjonert ut tilskuddene, dvs. at selskapet må først vise til progresjon før man viderefører prosjekter eller eventuelt går inn i et nytt prosjekt. En slik praksis ble eksempelvis brukt i forhold til Tempo Telesalg. Erfaring fra andre omstillingsprogrammer viser også at de områdene som har satsset på en akkvisisjonsstrategi har relativt begrensede resultater å vise til (Andersen m.fl. 1997). Når man vurderer resultatene av de ressursene som omstillingsprogrammet har brukt for å bidra til industriell utvikling, så må det også tas med i betraktningen at omstillingsprogrammet, i motsetning til et ordinært investeringselskap, ikke har kunnet velge og vrake i prosjekter. De har støttet oppunder de lokale initiativene som ble identifisert, og har forsøkt å hjelpe disse på en best mulig måte.

Nå kan det naturligvis hevdes at programadministrasjonen kunne jobbet mer proaktivt, både ut mot potensielle entreprenører/gründere og mot de eksisterende virksomhetene, eksempelvis gjennom oppsøkende aktivitet hvor man i samarbeid med gründerne definerer og utvikler potensielle utviklingsprosjekter. En av næringslivsrepresentantene vi har snakket med, poengterte også at administrasjonen i større grad burde fulgt opp de virksomhetene som har fått tilskudd, og vist større interesse for hvordan det går med prosjektene. Slik oppsøkende virksomhet, hvor man er tett på bedriftene, forutsetter sannsynligvis større grad av næringslivskompetanse enn den som finnes i omstillingsprogrammets administrasjon. Hadde administrasjonen også inkludert en eller flere personer med bred næringslivserfaring, ville man sannsynligvis jobbet på en noe annen måte enn hva dette programmet har gjort. Hvilke resultater en tettere dialog inn mot næringslivet hadde gitt, er det naturligvis vanskelig å si noe konkret om. Administrasjonen hevder at de har hatt relativt god oversikt både over potensielle og eksisterende virksomheter, blant annet gjennom deltakelse i diverse lokale næringslivsfora slik som frokostmøter, arrangert av den lokale næringsforeningen. Næringslivsrepresentantene i styret har også hatt et betydelig lokalt nettverk og har dermed kunnet fange opp potensielle prosjekter. Man har også respondert på henvendelser. Likevel kan det antas at en tettere dialog med bedrifter og gründere, hvor representanter for programmet aktivt hadde deltatt i prosjektutviklingen i bedriftene (eksempelvis slik det er

gjort i programmet *Kompetansemegling*, se Jakobsen og Døving 2006), nok ville gjort det mulig å utvikle et enda større antall bedriftsprosjekter.

Går vi videre til satsingsområder *Reiseliv/utmark* så har det har vært satt i gang en rekke prosjekter både for å få reiselivsaktørene til å samarbeide (eksempelvis et årlig reiselivsseminar), for å bidra til utvikling av enkeltaktører og for å styrke fasilitetene for reiselivsnæringen og de arrangementene som finnes i området. Åmot er blant annet kjent for Birkebeinerrennet og avleggerne Birkebeinerrittet og Birkebeinerløpet. Disse evenementene arrangeres av Birkebeinerrennet AS og Birkebeinerrittet AS, som er selskaper hvor Rena Idrettslag eier aksjer. I omstillingsprogrammet har man blant annet jobbet for å styrke den såkalte idrettsturismen i kommunen, dvs. overnattinger og annen type etterspørsel som genereres av ulike idrettsarrangementer eller utnyttelse av idrettsfasiliteter i kommunen. I tilknytning til Rena leir er det blant annet etablert flere idrettsanlegg som dekker et vidt spekter av aktiviteter. Det største enkeltbidraget fra programmet (målt etter bevilgning) har vært opprettelse av Rena Turistkontor, som ble åpnet i januar 2004. Programmet hadde jobbet med denne etableringen over lang tid, og kontoret skal bidra til å markedsføre reiselivsnæringen i området. Programmet har også direkte og indirekte bidratt til utvikling av nye hyttefelt i kommunen. Særlig har det vært en sterk utvikling i Osen, hvor det de siste årene er solgt nærmere 100 hyttetomter. Selskapet, som har vært sentrale i denne utviklingen (Moen bedriftsutvikling), fikk oppstartstøtte fra omstillingsprogrammet. I tillegg har programmet bidratt på prosjektbasis overfor denne virksomheten i etterkant. Også på Deset er det etter hvert tilrettelagt og solgt en del hyttetomter, men foreløpig ikke i samme omfang som i Osen. Utvikling av hyttefelt generer også økt etterspørsel hos lokale håndverkere, leverandører og servicenæringen for øvrig. utfordringer i forhold til utvikling av hyttefelt er blant annet knyttet til koordinering av grunneiere/involverte aktører, markedsføring, tilrettelegging av fasiliteter og de involvertes vilje til å ta økonomisk risiko i forhold til det å tilrettelegge tomter for salg. I Åmot kan det synes som om det faktum at en aktør i Osen langt på vei har lyktes, utløser en mer offensiv holdning også blant andre potensielle utbyggere.

Innenfor satsingsområdet *Kompetanse* har mye av fokuset vært rettet mot å utnytte lokaliseringen av høyskolen og forsvaret til kommunens beste. Blant annet har det vært gitt støtte til en rekke prosjekter ved høyskolen (avdeling Rena), hvor formålet har vært å utrede og avklare mulighetene for å iverksette nye utdanningstilbud. Dette har både vært tilbud innenfor kursvirksomhet, som har hatt en sterk vekst de senere årene, og tilbud innenfor det

ordinære studietilbudet ved skolen. Omstillingsprogrammet har blant annet bidratt til utviklingen av en mastergrad innenfor Innovation management, en bachelor i Music management og en bachelor i Sport og event management. Omstillingsprogrammet har også bidratt til utviklingen av en krisestudie (Beredskapsplanlegging) som for tiden er under etablering og har utredet mulighetene for en bachelor i Lokalsamfunnsutvikling. En av representantene for høyskolen uttaler også at: "...omstillingsprogrammet har vært særdeles viktig for oss i forhold til det å fornye oss." I en situasjon hvor høyskolesektoren er under omstrukturering, kan det synes som om omstillingsprogrammet har gitt viktige bidrag til å opprettholde og videreutvikle Høyskolen i Hedmark, avdeling Rena, som en livskraftig avdeling innenfor høyskolesystemet. Lokaliseringen på Rena har også bidratt til at denne avdelingen har jobbet mot forsvaret som kunde, og i en del tilfeller har de lykket med å utvikle et utdanningstilbud som har vært tilpasset forsvaret. Også i den sammenheng har omstillingsprogrammet gitt bidrag. Fra høyskoleavdelingen på Rena blir det også poengtert at det internt i eget system er knapphet på midler som kan brukes til utvikling av nye studietilbud, og det ofte kan være vanskelig for avdelingen på Rena å nå opp i den interne konkurransen om midler ved Høyskolen i Hedmark. Slik sett kan det synes som om disse tilskuddene til høyskoleavdelingen på Rena har hatt en høy addisjonalitet, dvs. at de har vært avgjørende for gjennomføringen av de aktuelle prosjektene.

Omstillingsprogrammet har også satt i gang flere tiltak for å øke de lokale ringvirkningseffektene av forsvarets etablering på Rena. Ett eksempel er et leverandørprogram, hvor lokale leverandører skulle gå sammen om å tilby varer og tjenester til forsvaret. Det har imidlertid vist seg vanskelig å lykkes med dette, siden mange av innkjøpene til forsvaret gjøres sentralt og det vil da gjerne dreie seg om store kontrakter som en samarbeidskonstellasjon av små, lokale leverandører i begrenset grad er i stand til å konkurrere om. Et stort prosjekt for å styrke samspillet mellom forsvaret, høyskolen og lokalsamfunnet er "Rena sivilt militært utdanningssenter." Formålet med dette prosjektet, som har gått over flere år, er å fremme et sivilt-militært utdanningssamarbeid mellom høyskolen på Rena og forsvaret. Prosjektet har vært lagt til høyskolen og skal blant annet utrede mulighetene for ett utdanningssamarbeid hvor høyskolen på Rena er leverandør av utdanning som er tilpasset forsvarets behov. I tillegg har man i prosjektet også avklart muligheter for et forskningssamarbeid. Som nevnt ovenfor er det allerede flere eksempler på at høyskolen har levert utdannings- og kompetansetilbud til forsvaret, og intensjonen med prosjektet var å videreutvikle samarbeidet.

Noen av de erfaringene som man har høstet, både i dette prosjektet og i andre prosjektet i omstillingsprogrammet hvor forsvaret har vært involvert, er at forsvaret på mange måter er en særdeles krevende samarbeidspartner. Dette har for det første sammenheng med at det er stor turnover blant personell i sentrale stillinger i forsvaret, noe som gjør at omstillingsprogrammet stadig må begynne på nytt for å bygge opp tillitsrelasjoner mot nøkkelpersoner. I tillegg gjennomgår forsvaret som organisasjon store strukturelle endringer, som naturligvis også bidrar til å gjøre det vanskelig å få på plass større strategiske satsinger i samarbeid med forsvaret.

En tredje viktig aktivitet innenfor satsingsområdet *Kompetanse* er KRAFT-kompetanseprogram, som har vært en bred kvinnerettet satsing, hvor man blant annet har bidratt til nettverksbygging, kompetanseheving og andre aktiviteter for å utvikle og utnytte de ressursene som kommunens kvinner besitter. Eksempler på tiltak som har vært gjennomført er kurs i styrearbeid og et lederutviklingsprogram.

Innenfor satsingsområdet *Kompetanse* inngår også øvrige kompetansegivende kurs som har vært iverksatt av eller med støtte fra omstillingsprogrammet. Viktigst her er de såkalte PLP-kursene, som altså er et verktøy for prosjektutvikling og prosjektgjennomføring utviklet av Innovasjon Norge. Til sammen er det 174 personer i Åmot som har deltatt på PLP-kurs i løpet av omstillingsperioden. Flere av de respondentene vi har snakket med, både fra næringslivet og fra offentlig sektor, hevder at de nytter dette verktøyet ikke bare ved gjennomføring av prosjekter i omstillingsprogrammet, men også i annen prosjektaktivitet i egen organisasjon. Det at man gjennom denne kursingen har fått et felles verktøy og noen begreper det er en omforent forståelse av, bidrar til å gjøre gjennomføring av prosjektaktiviteter og utviklingsarbeid i kommunen enklere. Dette gjelder for det første i omstillingsperioden, men man må anta at aktører her tilegner seg begreper og modeller som vil bli anvendt også etter at omstillingsprogrammet er avsluttet.

Innenfor virkemiddelområdet *Bolyst/profilering* har det vært satt i gang ulike tiltak for å profilere kommunen. Innledningsvis var flere av aktivitetene rene markedsføringstiltak, men etter hvert ble fokuset mer dreid i retning av hvordan man ønsket å profilere stedet. Man startet da med et merkevareprosjekt, som i 2005 ble avløst av prosjektet City Branding, som blant annet handler om å etablere en felles forståelse av hvordan Rena kan profileres. Sentrale spørsmål er blant annet hvilke lokale verdier som eksempelvis bør framheves for å gjøre



stedet mer attraktivt og hvordan Renas næringsmessige og kulturelle posisjon i regionen kan styrkes. Dette er et prosjekt som programmet har initiert, og som er blitt videreført etter at omstillingsprogrammet formelt er avsluttet. I tillegg har det også over flere år vært anvendt en del midler fra omstillingsprogrammet for å støtte oppunder Sandbeckstiftelsen, som er en stiftelse som har som formål å ivareta den kulturarven som visesanger Vidar Sandbecks produksjon representerer. Her dreier det seg altså om å styrke den lokale kulturen, noe som er viktig i forhold til hvordan steder oppfattes og profileres.

## **Kapittel 4. Resultater fra programmets aktiviteter**

### **4.1. Om måleutfordringer**

Sentralt i en evaluering står naturligvis det å avdekke viktige resultater av omstillingsprogrammet. Gjennomgangen over har vist til noen resultater på en del områder, men har samtidig også antydnet at det ofte er problematisk å avdekke resultater av offentlige virkemidler slik som et omstillingsprogram. Dette skyldes flere forhold.

I målformuleringen for omstillingsprogrammet i Åmot heter det at programmet skal bidra til økt verdiskapning og nye lønnsomme arbeidsplasser, i tillegg til å styrke den lokale utviklingsevnen. Virkemidlene i omstillingsprogrammet er imidlertid i hovedsak rettet mot en tidlig fase i utviklingsprosessen. Det handler om å avklare muligheter, utvikle prosjekter og å etablere nettverk og strukturer for gjennomføring, dvs. aktiviteter på forstudie/forprosjektnivå. Mange av prosjektene har i begrenset utstrekning rettet seg mot de mer målbare sluttresultatene av en utviklingsprosess, nemlig økt verdiskapning og nye arbeidsplasser i næringslivet. Dersom slike resultater oppnås i de involverte bedriftene er det følgelig problematisk å isolere omstillingsprogrammets betydning for resultatet i forhold til andre bedriftsinterne og bedriftseksterne faktorer som også spiller inn og som har en betydning for utfallet, eksempelvis foretakets kapabiliteter, markedsutviklingen og øvrige rammebetingelser. Videre dreier en vesentlig del av aktivitetene i omstillingsprogrammet seg om å styrke betingelsene for næringsutvikling, eksempelvis gjennom tiltak rettet mot å øke aktørenes kompetanse og å styrke de lokale og eksterne nettverkene. Resultater på slike indikatorer er lite målbare. Hvor mye mer samhandling skal det eksempelvis forekomme for at en skal kunne si at samhandlingsklimaet i en kommune er bedret? Det er også vanskelig å avdekke hvor mye nye nettverk og økt kompetanse betyr i forhold til økt verdiskapning. Dette går både på retning og styrke i kausaliteten.

Til tross for de metodiske utfordringene man står overfor i forhold til det å avdekke omstillingsprogrammets betydning i forhold til verdiskapningen og en positiv utvikling for næringslivet, har særlig utviklingen i antall arbeidsplasser vært mye brukt som en resultatindikator i omstillingsarbeidet (Jakobsen m.fl. 2001). Mange av omstillings-

programmene har en målsetning om å bidra til et gitt antall nye arbeidsplasser. Et slike måltall finner man også i Åmot. I tillegg til problemene i forhold til det å avdekke omstillingsprogrammets betydning for de nye arbeidsplassene som skapes, er det også et faktum at arbeidsplasser raskt kan forsvinne igjen, samtidig som de også kan legge grunnlaget for nye arbeidsplasser på et senere tidspunkt, noe som gjerne ikke blir registrert i en sluttevaluering like etter at tiltaket er avsluttet. Analyser over overlevelsessevne og levetid for nye foretak viser eksempelvis at kun halvparten av de nye selskapene overlever de 5 første årene (Spilling 2000). Et for sterkt fokus mot arbeidsplasser i omstillingsprogrammet kan også bidra til at man i for liten grad retter søkelyset mot mer grunnleggende strukturelle forhold for næringsutvikling, slik som entreprenørkultur, samhandlingsarenaer, kompetanse og aktørnettverk. Følgelig er det noe statisk å forestille seg at suksess for et omstillingsprogram avhenger av at det skal skapes et gitt antall nye arbeidsplasser innenfor en avgrenset tidsperiode.

I forhold til målet om å styrke utviklingsevnen i kommunen, er det ikke etablert et kvantifisert mål eller måltall i programmet, noe som uansett ville vært problematisk. Man har imidlertid operasjonalisert denne målsetningen, og blant annet knyttet den til forhold som økt kompetanse og en styrking av lokale nettverk (jf.kap.1.1).

I den videre diskusjonen vil vi på bakgrunn av informasjon som foreligger fra programmet, våre intervjuer og en survey blant programdeltakerne forsøke å avdekke noen resultater av programmet. Vi vil særlig vektlegge resultatdimensjonene kompetanse, nettverk og arbeidsplasser. Samtidig er det viktig å være bevisst at det også vil finnes resultater av programmet som vi her ikke evner å registrere, enten fordi vi ikke har gode nok metoder eller rett og slett fordi det i en analyse ikke er mulig å inkludere alle tenkbare resultatdimensjoner. Mange resultater er også særdeles vanskelig å observere.

## **4.2. Styrking av kompetansen**

Vår utgangspunkt vil være at det for prosjektdeltakerne vil være læring og kunnskapsutvikling knyttet både til deltakelse i prosjekter, deltakelse i kompetansetiltak og gjennom annen type involvering i programmet (deltakelse i styringsgrupper, rolle som

ressursperson m m). I surveyen vi har utført blant deltakerne i programmet har vi spurt deltakerne i hvilken grad de gjennom deltakelsen har styrket egen prosjektkompetanse, nettverkskompetanse og kompetanse om virkemiddelapparatet. I tillegg vil de naturligvis kunne ha styrket kompetansen på andre områder, eksempelvis på teknologiområde, noe vi altså ikke har undersøkt for i vår survey.

#### **Tabell 4.1. Hvordan har deltakelse i omstillingsprogrammet påvirket respondentens kompetanse?**

(respondentene er inndelt etter tilknytning, i tabellen oppgis gjennomsnitt score på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad))

	Alle		Offentlig sektor <sup>1)</sup>		Næringsliv	
	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5
<b>Prosjektkompetanse</b>						
Økt kompetanse på det å planlegge og beskrive prosjekter	3,47	58 %	3,57	62 %	3,33	53 %
Økt kompetanse på det å gjennomføre prosjekter	3,32	57 %	3,32	55 %	3,33	60 %
Økt kompetanse på det å lede prosjekter	3,22	54 %	3,36	55 %	3,00	53 %
Økt forståelse av viktigheten av å drive med utviklingsarbeid	3,19	41 %	3,41	50 %	2,87	27 %
<b>Nettverkskompetanse</b>						
Bedre oversikt over mulige samarbeidspartnere	3,19	43 %	3,32	46 %	3,00	40 %
Økt kompetanse på det å jobbe i nettverk med andre	2,86	24 %	2,95	27 %	2,73	20 %
<b>Virkemiddelkompetanse</b>						
Økt kompetanse om det offentlige virkemiddelapparatet	2,89	24 %	2,91	23 %	2,87	26 %
<i>N</i>	<i>36-37</i>		<i>21-22</i>		<i>15</i>	

Note 1): Offentlig sektor inkluderer respondenter som er ansatt/engasjert i kommunen, høyskolen eller forsvaret.

Vi har delt respondentene i to grupper: de som kan sies å representere offentlig sektor, dvs. representanter/ansatte i kommunen, høyskolen og forsvaret, og de som representerer næringslivet, dvs. bedriftsledere eller selvstendig næringsdrivende.

Gjennomgående ser vi at omstillingsprogrammet har bidratt til å styrke deltakernes evne til å planlegge, gjennomføre og lede prosjekter (tab.4.1). Over halvparten av de spurte mener at deltakelsen i stor eller svært stor grad har bidratt til å tilføre dem slik kompetanse (score 4 eller 5 på en skala fra 1 til 5). Det er gjennomgående noe høyere score blant representanter for offentlig sektor og representanter for næringslivet. Dette illustrerer at omstillingsprogrammet

har jobbet mot omstilling og endring i de store offentlige institusjonene i Åmot og at de som har vært involvert fra disse institusjonene har hatt god nytte av programmet. Særlig er det en betydelig forskjell i forhold til variabelen ”økt forståelse av viktigheten av å drive med utviklingsarbeid.” Halvparten av de spurte i offentlig sektor har en klar positiv vurdering av omstillingsarbeidets bidrag på dette området (score 4 eller 5). Sannsynligvis er ikke slik tenkning like framtreddende i offentlige virksomheter som det er innenfor næringslivet.

Resultatene indikerer også at deltakelse i omstillingsprogrammet har gitt aktørene bedre oversikt over mulige samarbeidspartnere. Derimot er det en mindre andel som rapporterer at omstillingsprogrammet har gitt dem betydelig innsikt i det offentlige virkemiddelapparatet

### 4.3. Utvikling av nettverk

Gjennom de aktivitetene som iverksettes i et omstillingsprogram kobles aktører fra ulike institusjoner og virksomheter sammen, og det er således interessant å avdekke i hvilken grad omstillingsprogrammet har styrket de lokale nettverkene.

#### Tabell 4.2 Programmets bidrag til å styrke lokale nettverk.

(respondentene er inndelt etter tilknytning, i tabellen oppgis gjennomsnitt score på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad))

	Alle		Offentlig sektor		Næringsliv	
	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5
Styrket våre kontakter mot Rena Leir/Forsvaret <sup>1)</sup>	2,94 (N=32)	46 %	3,32 (N=19)	58 %	2,38 (N=13)	31 %
Styrket våre kontakter med kommunale myndigheter <sup>2)</sup>	3,47 (N=30)	57 %	3,64 (N=14)	63 %	3,31 (N=16)	50 %
Styrket våre kontakter med Høyskolen i Hedmark, avd. Rena <sup>3)</sup>	2,70 (N=23)	26 %	2,57 (N=7)	14 %	2,75 (N=16)	31 %

Note: 1) Offentlig sektor er her eksklusiv respondenter fra forsvaret

2) Offentlig sektor er her eksklusiv respondenter fra kommunale myndigheter

3) Offentlig sektor er her eksklusiv respondenter fra Høyskolen i Hedmark, avdeling Rena

Tabell 4.2 illustrerer at omstillingsprogrammet har bidratt til tettere nettverk mellom aktørgrupper i Åmot. Dersom vi splitter opp offentlig sektor i respondenter tilknyttet høyskolen og respondenter tilknyttet kommunen, ser vi at særlig de høyskoleansatte har styrket koblingene mot forsvaret. Gjennomsnittscore for disse er 3,92 (N=13), mens det for de ansatte i kommunen er 2,00 (N=6). 10 av de 13 respondentene fra høyskolen svarer at

deltakelse i stor eller svært stor grad (score 4 eller 5) har styrket relasjonene mot forsvaret. Som vi har vært inne på tidligere har det vært igangsatt flere samarbeidsprosjekter mellom høyskolen og forsvaret, og et resultat av dette ser ut til å være at nettverkene mellom disse institusjonene til en viss grad er styrket. Samtidig har vi tidligere vist at dette kan være ”skjøre” nettverk som en følge av hyppige utskriftninger av nøkkelpersonell i forsvaret.

Både høyskoleansatte og representanter for næringslivet hevdet at kontrakten med kommune myndigheter er blitt bedre i løpet av omstillingsperioden. Sannsynligvis har dette sammenheng med at omstillingsprogrammet av flere langt på vei blir vurdert som et kommunalt tiltak.

Vi ser også at representanter for kommunen (i dette spørsmålet inkluderer offentlig sektor med ett unntak kun representanter for kommunen) og næringslivet i mer begrenset utstrekning rapporterer tettere koblinger mot høyskolen. Dette indikerer blant annet at mye av den aktiviteten som høyskolen har vært involvert i gjennom omstillingsprogrammet har dreid seg om å utvikle kurstilbud og studietilbud i bred forstand, og har ikke primært vært rettet mot å gjøre høyskolen til en mer aktiv samarbeidspartner for det lokale næringslivet. Her finnes det riktignok noen enkeltstående unntak, blant annet Innovasjonsstudiet, som ble etablert med støtte fra omstillingsprogrammet. I dette studiet inngikk prosjektutvikling i samarbeid med næringslivet, og blant annet ble det gjennomført prosjekter i de lokale virksomhetene Østerdalen Bryggeri og Wolfroad.

I tillegg til å avdekke nettverksutvikling mellom de sentrale institusjonene og aktørgruppene i Åmot, har vi i surveyen også spurt på et mer generelt grunnlag i hvilken grad omstillingsprogrammet har styrket aktørens nettverk både i og utenfor kommunen.

En stor andel av respondentene rapporterer at deltakelse i omstillingsprogrammet har styrket deres nettverk mot andre personer, organisasjoner og bedrifter i Åmot. Nesten 60 % av respondentene svarer at de lokale nettverkene i stor eller svært stor grad er blitt styrket (score 4 eller 5) (tab.4.3.).

I forhold til nettverkens geografi, er det ikke overraskende at programmet på bakgrunn av dets innretning, i første rekke har bidratt til å styrke nettverkene i kommunen. Men samtidig er det en del aktører som rapporterer at både de regionale og nasjonale nettverkene er blitt

styrket i løpet av omstillingsperioden. Rundt en fjerdedel av respondentene melder at de nasjonale nettverkene, i stor eller svært stor grad, er blitt styrket i løpet av omstillingsperioden. Det er også til en viss grad blitt utviklet nettverk mot andre aktører i Sør-Østerdalsregionen og mot aktører i innlandet for øvrig.

Igjen ser vi også en tendens, på samme måte som ved kompetansedimensjonen, at nytten av programmet oppleves noe høyere blant representantene for offentlig sektor enn blant respondenter for næringslivet (dvs. at de har gjennomgående høyere score på resultatindikatorene).

**Tabell 4.3. Hvilke nettverk og kontakter har bedriften/organisasjonen opprettet og videreutviklet gjennom deltakelse i omstillingsprogrammet?**

(respondentene er inndelt etter tilknytning, i tabellen oppgis gjennomsnitt score på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad))

Kontakter og nettverk mot...	Alle		Offentlig sektor		Næringsliv	
	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5
-personer, organisasjoner og bedrifter i Åmot	3,39	58 %	3,50	59 %	3,25	56 %
-personer, organisasjoner og bedrifter i øvrige deler av Sør-Østerdalsregionen <sup>1)</sup>	2,61	26 %	2,82	36 %	2,31	13 %
-personer, organisasjoner og bedrifter i Innlandet for øvrig (Hedmark og Oppland)	2,63	26 %	2,59	27 %	2,69	25 %
-personer, organisasjoner og bedrifter andre steder i Norge	2,26	24 %	2,13	13 %	2,36	32 %
<i>N</i>	38		22		16	

Note: 1) I tillegg til Åmot inkluderer Sør-Østerdalsregionen kommunene Elverum, Stor-Elvdal, Engerdal og Trysil

#### 4.4. Nye arbeidsplasser og økt verdiskapning

Som vi har vært inne på tidligere er nye arbeidsplasser en mye brukt resultatindikator innenfor omstillingsvirkemiddelet. I Åmot var målet for omstillingsarbeidet å skape 170 nye arbeidsplasser i løpet av det 6-årige programmet. Den foreløpige oversikten, som framgår av programmets årsrapport for 2006, viser at programmet til da hadde bidratt til 155 nye arbeidsplasser (tab.4.4). Det er imidlertid en del av prosjektene som er videreført i 2007, slik at det endelige tallet kan bli noe høyere.

**Tabell 4.4. Nye arbeidsplasser i prosjekter/virksomheter som er støttet av omstillingsprogrammet 2001-2006 fordelt på satsingsområdet.**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Samlet
Nyskapende næring				28	24	9	104,5 *
-IKT	(6)	(5)	(10,5)				(21,5)
-Industriell utvikling	(3)	(12)	(7)				(22)
Reiseliv/utmark	3	8	1	2	3	8	25
Kompetanse	3	5	7,5	7	2	1	25,5
<b>Samlet</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>37</b>	<b>29</b>	<b>18</b>	<b>155</b>

Note: \*) Sumtallet inkluderer nye arbeidsplasser innenfor satsingsområdene IKT og Industriell utvikling, som fra og med 2004 inngikk i satsingsområdet Nyskapende næring. I oversikten inngår både nye arbeidsplasser i eksisterende virksomheter og nye arbeidsplasser i nye virksomheter.

Kilde: Omstillingsprogrammets egen rapportering

Med utgangspunkt i det foreliggende tallmaterialet har man altså hatt en relativt god måloppnåelse, selv om man i årsrapporten fra siste ordinære driftsår for omstillingsprogrammet ligger ca. 9 % under måltallet. 155 nye arbeidsplasser i løpet av en seksårsperiode gir 26 nye arbeidsplasser i snitt pr år. Sammenligner vi med tilgjengelige tall fra andre omstillingsprogrammer, så er dette en del lavere enn hva man oppnådde i Odda (i gjennomsnitt 38 nye arbeidsplasser pr år i løpet av de 3 første årene), men høyere enn tallene for Vaksdal (24 nye arbeidsplasser pr år i løpet av de 4 første årene) og Sokndal (18 nye arbeidsplasser pr år i løpet av de 4 første årene) (se Jakobsen m.fl. 2001).

Som vi har vært inne på tidligere er det vanskelig, både i Åmot og i andre omstillingsområder, å avgjøre i hvor stor grad de nye arbeidsplassene kan tilskrives det enkelte program og hvor mye av utviklingen som kan forklares med andre faktorer. Sammenligning mellom områder er også problematisk all den tid det ikke er anvendt en enhetlig metode for registrering av arbeidsplasser som kan godskrives programmet. Nye arbeidsplasser som mål for vellykket omstilling er også problematisk all den tid erfaring tilsier at mange av de nye arbeidsplassene, uavhengig av om det er etablert med støtte fra offentlige ordninger eller ikke, vil forsvinne i løpet av de første årene. Dette er også tilfelle i Åmot hvor flere av arbeidsplassene som ble opprettet med støtte fra omstillingsprogrammet senere er blitt borte (se gjennomgang i kapittel 3). I tillegg er det også slik at en del av aktiviteten som har vært støttet av omstillingsprogrammet ikke primært er rettet mot etablering av arbeidsplasser, eksempelvis prosjekter hvor formålet er å utvikle studietilbudet ved Høyskolen. Da blir det ”kunstig” å måle



resultater fra et slikt prosjekt i form av arbeidsplasser. Nye arbeidsplasser er altså bare en av flere resultatindikatorer fra et omstillingsprogram.

Også gjennom surveyen har vi forsøkt å avdekke noen konkrete resultater på bedriftsnivå. Av de 38 respondentene som inngår i vår undersøkelse er det 20 som har vært involvert i prosjekter hvor noe av formålet har vært å opprette eller videreutvikle en (eller flere) bedrifter. Dersom vi forutsetter at våre respondenter er representative for deltakerne i omstillingsprogrammet i Åmot, indikerer dette at bedriftsfokuset ikke har vært dominerende i programmet. Det å jobbe direkte mot utvikling av bedrifter har bare vært en av flere aktiviteter.

**Tabell 4.5. Resultater av bedriftsrettede prosjekter (N=20) <sup>1)</sup>**

	Ja	Nei	Ikke besvart
Prosjektet har bidratt til opprettelsen av nye arbeidsplasser	8	12	0
Prosjektet har sikret eksisterende arbeidsplasser	13	6	1
Prosjektet har bidratt til etablering av en bedrift	11	9	0
Prosjektet har styrket bedriftens lønnsomhet	11	8	1
Prosjektet har bidratt til utvikling av nye produkter	13	5	2

Note: 1) Her inngår svar fra respondenter som har vært involvert i prosjekter hvor formålet har vært å opprette eller videreutvikle bedrifter.

Av de 20 som har vært med på bedriftsrettede prosjekter er det litt færre enn halvparten (8) som gir tilbakemelding om at prosjektet har resultert i nye arbeidsplasser, mens 13 av 20 sier at prosjektet bidro til å *sikre* eksisterende arbeidsplasser (tab.4.5). Det siste er en resultatdimensjon som ikke inkluderes i den tellingen av arbeidsplasser som vanligvis gjennomføres i omstillingsprogrammene, men det er likevel et viktig resultat av omstillingsarbeidet.

Litt over halvparten svarer at prosjektet har bidratt til etablering av en bedrift, mens det er like mange som sier at prosjektet har styrket bedriftens lønnsomhet, mens det er en noe større andel som svarer at prosjektet har bidratt til utvikling av nye produkter.

Samlet må det altså konkluderes med at de bedriftsrettede prosjektene har gitt noen resultater i forhold til arbeidsplasser og lønnsomhet, og det er kun fra ett av 20 prosjekter det rapporteres

negativt på alle 5 resultatdimensjonene. Det er imidlertid vanskelig å gi noen presise vurderinger om resultatene er i overkant eller i underkant av det som bør kunne forventes gitt tilgjengelige ressurser i programmet. Vi har her heller ikke sammenlignbare tall fra andre omstillingsprogrammer.

#### 4.5. Samlede resultater fra omstillingsprogrammet

Så langt har vi drøftet en del resultater på aktør eller individnivå, dvs. hvilken betydning omstillingsprogrammet har hatt for den enkelte deltaker. I surveyen har vi også bedt respondentene angi hvilken betydning de mener omstillingsprogrammet samlet sett har hatt for Åmot kommune, dvs. resultater på system- eller lokalsamfunnsnivå.

#### Tabell 4.6. På bakgrunn av din kjennskap til omstillingsprogrammet, hva mener du er de viktigste resultatene for Åmot kommune?

(respondentene er inndelt etter tilknytning, resultatene er listet etter gjennomsnittscore på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad))

	Alle		Offentlig sektor		Næringsliv	
	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5
Har bidratt til økt samhandling mellom ulike personer, bedrifter og organisasjoner i kommunen	3,84	67 %	3,95	68 %	3,67	67 %
Har bidratt til å styrke næringsutviklingen i kommunen	3,58	61 %	3,55	59 %	3,63	63 %
Har styrket markedsføringen av Åmot	3,57	59 %	3,59	59 %	3,53	60 %
Har gjort det lettere å starte ny virksomhet i kommunen	3,53	53 %	3,45	54 %	3,64	50 %
Har bidratt til å sikre de eksisterende arbeidsplassene	3,30	40 %	3,41	50 %	3,13	27 %
Har bidratt til at innbyggerne har fått økt kompetanse	3,14	36 %	3,14	32 %	3,14	43 %
Har bidratt til at innbyggerne er blitt mer opptatt av entreprenørskap og etablering av nye virksomheter	3,03	36 %	2,82	23 %	3,36	57 %
Har gjort Åmot til et bedre og mer attraktivt sted å bo	2,86	22 %	3,00	23 %	2,64	21 %
<i>N</i>	<i>36-38</i>		<i>22</i>		<i>14-16</i>	

I surveyen skisserte vi opp en del mulige resultater for stedet og henstilte til respondentene om å ta stilling til de ulike alternativene. Det må understrekes at listen ikke er uttømmende og at det finnes flere mulige resultater som ikke er inkludert i vår opplisting. I tabell 4.6 er svarene rangert etter gjennomsnittsscore.

Det som her framstår som det viktigste resultatet er at omstillingsprogrammet har bidratt til økt samhandling mellom ulike personer, bedrifter og organisasjoner i kommunen (tab. 4.6). To av tre respondenter mener at omstillingsprogrammet i stor eller svært stor grad har styrket denne samhandlingen (score 4 eller 5). Dette innebærer at omstillingsprogrammet har styrket *forutsetningene* for næringsutvikling i Åmot.

Det er også en betydelig andel som mener at programmet har bidratt direkte til å styrke næringsutviklingen i kommunen og at det nå er blitt lettere å starte ny virksomhet i kommunen. Omstillingsprogrammet har også hatt en positiv betydning i forhold til markedsføringen av kommunen.

Øvrige svaralternativer slik som å sikre eksisterende arbeidsplasser, økt kompetanse blant innbyggerne og større fokus på entreprenørskap gir en noe lavere score, men også for disse alternativene er det en vesentlig større andel av respondentene som er positiv (score 4,5) enn negativ (score 1,2). Eneste alternativ hvor det er en større andel som har en negativ enn en positiv oppfatning er i hvilken grad omstillingsprogrammet ”har gjort Åmot til et bedre og mer attraktivt sted å bo” (henholdsvis 24 % på 1 og 2, og 22 % på 4 og 5). Begrensede resultater langs denne dimensjonen har sammenheng med omstillingsprogrammets profil som i stor grad har vært innrettet mot å tilrettelegge for og styrke næringsutviklingen.

Gjennomgående er tilbakemeldingen fra deltakerne at omstillingsprogrammet har vært positivt for kommunen.

## 4.6. Addisjonalitet

Addisjonalitet dreier seg om hvor viktig tilskuddet fra omstillingsprogrammet var for at det aktuelle prosjektet ble gjennomført. I utgangspunktet bør naturligvis offentlige virkemidler ha addisjonalitet. Er addisjonaliteten lav burde prosjektene vært gjennomført uten offentlig støtte, og de offentlige midlene kunne vært anvendt på et område hvor det var større behov for dem.

**Tabell 4.7. Hvordan ville det gått med utviklingsprosjektet som du har vært involvert i dersom det ikke hadde fått støtte fra omstillingsprogrammet? (N=30) <sup>1)</sup>**  
(respondentene er inndelt etter tilknytning)

	Alle		Offentlig sektor		Næringsliv	
	Antall	%-andel	Antall	%-andel	Antall	%-andel
<b>Lav addisjonalitet:</b> Prosjektet ville blitt gjennomført uten spesifikke endringer og til samme tid	2	7 %	1	5 %	1	9 %
<b>Middels addisjonalitet:</b> Prosjektet ville blitt gjennomført senere, men i samme form/omfang	6	20 %	2	10 %	4	36 %
<b>Middels addisjonalitet:</b> Prosjektet ville blitt gjennomført senere og i en annen form/omfang	9	30 %	6	32 %	3	27 %
<b>Høy addisjonalitet:</b> Prosjektet ville ikke blitt gjennomført	13	43 %	10	53 %	3	27 %
<i>N</i>	<i>30</i>	<i>100 %</i>	<i>19</i>	<i>100 %</i>	<i>11</i>	<i>99 %</i>

Note: 1) Spørsmålet er kun stilt til dem som har oppgitt at de har vært involvert i utviklingsprosjekter (se tab.1.1).

32 av de 38 respondentene i vår undersøkelse har vært involvert i utviklingsprosjekter, og i surveyen ønsket vi å kartlegge hvor viktig tilskuddene fra omstillingsprogrammet var for at disse prosjektene ble gjennomført. Av disse 32 respondentene er det 30 som har svart på dette spørsmålet.

Samlet ser det ut som om tilskuddene fra omstillingsprogrammet har vært viktige for gjennomføringen av de aktuelle prosjektene (tab.4.7). Over 40 % av prosjektene hadde høy addisjonalitet, dvs at prosjektet ikke hadde blitt gjennomført dersom det ikke hadde fått hjelp eller tilskudd fra omstillingsprogrammet. Rundt halvparten av prosjektene har middels addisjonalitet, dvs at de hadde blitt gjennomført senere eller i en annen form/omfang om det ikke hadde vært for tilskuddet fra omstillingsprogrammet. Kun 7 % har lav addisjonalitet, dvs. at prosjektet ville blitt gjennomført uten spesifikke endringer selv uten tilskuddet fra omstillingsprogrammet.

Det er noe forskjell mellom aktørgruppene. Addisjonaliteten er høyere blant prosjektene som har involvert deltakere fra offentlig sektor enn prosjektene i næringslivet. Dette har nok sammenheng med at det å drive utviklingsarbeid ikke er like utbredt eksempelvis i høyskolesystemet og i den kommunale forvaltningen, som det i utgangspunktet bør være i et næringsliv som opererer i et marked hvor etterspørselen langt fra er gitt.

Det kan også se ut som om prosjektene i omstillingsprogrammet i Åmot har en noe høyere addisjonalitet enn prosjektet i sammenlignbare programmer. I vår underveisevaluering av de fem omstillingsområdene fra 2001 var det 35 % av respondentene som svarte at tilskuddet fra omstillingsprogrammet ikke hadde noen vesentlig betydning for gjennomføringen av det aktuelle prosjektet i omstillingsprogrammet (lav addisjonalitet) (Jakobsen m.fl. 2001). SND/INs kundeundersøkelse fra 2000 viste at 23 % av de analyserte bedriftsprosjektene ville blitt gjennomført uansett (Hauknes m.fl. 2000), dvs. at de hadde lav addisjonalitet. I Åmot er det altså i underkant av 10 % av prosjektene som kan sies å ha lav addisjonalitet. Liten N (antall prosjekter) gjør imidlertid at resultater i enkeltprosjekter får stor betydning, slik at vi med utgangspunkt i det foreliggende materialet ikke skal trekke alt for bastante konklusjoner.

#### **4.7. Deltakernes tilfredshet med programmet**

I surveyen har vi også forsøkt å avdekke hvor tilfredse deltakerne alt i alt er med omstillingsprogrammet. Resultatene som framkommer understreker inntrykket av at *deltakerne samlet sett ser ut til å være godt fornøyd med programmet* (tab.4.8).

Tre av fire respondenter mener at omstillingsprogrammet i stor eller i svært stor grad har vært et godt tiltak for Åmot kommune (score 4 eller 5). To av tre mener at deltakelse i stor eller i svært stor grad også har vært vellykket for deres egen del. Vi får også bekreftet at ordningen har god addisjonalitet, ved at de aller fleste mener at deltakelse i programmet har gitt dem mulighet for å gjennomføre utviklingsarbeid som de ellers ikke ville fått anledning til.

**Tabell 4.8. Hva er din samlede vurdering av omstillingsprogrammet?**

(respondentene er inndelt etter tilknytning, resultatene er listet etter gjennomsnittscore på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad))

	Alle		Offentlig sektor		Næringsliv	
	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5
Programmet har alt i alt vært et godt tiltak for Åmot kommune	4,05	76 %	4,05	73 %	4,06	81 %
Deltakelse i programmet har alt i alt vært vellykket for meg og/eller min bedrift/organisasjon	3,82	68 %	3,77	64 %	3,88	75 %
Deltakelse i programmet har gitt oss muligheten for å gjennomføre utviklingsarbeid som vi ellers ikke ville fått anledning til	3,84	79 %	4,27	95 %	3,25	56 %
<i>N</i>	38		22		16	

En annen innfallsvinkel for å avdekke tilfredshet er å spørre deltakerne om de ville deltatt i et tilsvarende tiltak dersom de fikk anledning til det. De aller fleste er positive til å delta i et liknende tiltak, kun en av 38 respondenter er negativ eller oppgir lav sannsynlighet (score 1 eller 2) (tab.4.9). I overkant av 80 % av respondentene oppgir at det er høy sannsynlighet for at de vil delta i et lignende tiltak (score 4 eller 5). I en evaluering vi nylig har gjennomført av Arena-programmet, som er et virkemiddel for utvikling av næringsklynger, var det 75 % av bedriftene som oppga høy sannsynlighet for at de ville delta i et lignende prosjekt dersom de fikk anledning til det (Jakobsen m.fl. 2007).

Samlet kan det altså synes som om omstillingsprogrammet gjennomgående får et godt skussmål fra deltakerne.

**Tabell 4.9. Dersom du eller din bedrift/organisasjon fikk anledning til å delta i et liknende tiltak/program i fremtiden, hvor sannsynlig er det at du/dere vil delta?**

(respondentene har svart på en skala fra 1 (svært lite sannsynlig) til 5 (svært sannsynlig), %-andel bedrifter fordelt på de ulike svarkategoriene)

	Svært lite sannsynlig 1	2	3	4	Svært sannsynlig 5	Andel 4 og 5	Gj.snitt	N
<b>Alle</b>	0	3 %	13 %	21 %	63 %	84 %	4,45	38
<b>Offentlig sektor</b>	0	0	14 %	14 %	73 %	87 %	4,59	22
<b>Næringsliv</b>	0	6 %	13 %	31 %	50 %	81 %	4,45	16

Ethvert tiltak har naturligvis forbedringsmuligheter og avslutningsvis i surveyen spurte vi respondentene hva som kunne vært gjort annerledes. Igjen måtte respondentene ta stilling til faste svaralternativer, og det finnes naturligvis alternative strategier som ikke er fanget opp i vår matrise.

Det alternativet som en størst andel av respondentene mener at det kunne vært et sterkere fokus mot, er det å utvikle Åmot som bosted (tab.4.10). Fra programmets side har man imidlertid bevisst valgt å definere dette litt på siden av det et næringsrettet omstillingsprogram skal fokusere på.

Videre er det også en betydelig andel som ønsker et større fokus mot utnytte den lokale kompetanse i Åmot og det å skape vekst for det etablerte næringslivet i Åmot. Særlig innledningsvis i omstillingsperioden var det sannsynligvis et for sterkt fokus mot å utvikle nye næringer (eksempelvis IKT) og nye virksomheter. Erfaring tilsier at det ofte vil være lettere å skape resultater dersom man fokuserer på en videreutvikling av det eksisterende næringslivet, som både er forankret og har tradisjoner på stedet, istedenfor at det nødvendigvis skal utvikles noe helt nytt. Det er også en relativt liten andel av respondentene som etterlyser et større fokus mot å utvikle nye næringer. Dette kan enten tolkes som om respondentene mener at omstillingsprogrammet i stor nok utstrekning har gjennomført en slik satsing, eller at respondentene har liten tro på realismen i slike satsinger.

Oversikten indikerer også at en mer post-industriell tankemåte kan synes å ha fått gjennomslag i Åmot. Det å utvikle Åmot som bosted scorer høyest, mens det å få til store bedriftsetableringer, eksempelvis via tilflytting, scorer lavest. Dette indikerer at det er en utbredt oppfatning at man trenger et bredt fokus i næringsutviklingsarbeidet, hvor det å utvikle stedets kvaliteter og det å bidra til nye arbeidsplasser på mange måte er to sider av samme sak. Etterkrigstidens dominerende industritankegang, hvor tettsteder i distriktene ble utviklet gjennom store industrietableringer, har altså ikke lenger samme opplutning.

Vi har også spurt respondentene om å vurdere en del alternativer som går på organiseringen av omstillings- og næringsutviklingsarbeidet. Det er blant respondentene et ganske utbredt ønske om en sterkere markedsføring av resultatene fra omstillingsprogrammet, noe som strengt tatt ikke handler om alternative satsinger/strategier. Markedsføring av resultater kan bidra til å skape legitimitet rundt en ordning, men fra omstillingsprogrammets side har det

vært et fokus mot at det er bedriftene/organisasjonen som oppnår resultatene som skal markedsføres og ikke programmet som sådan. I forhold til markedsføringen av selve programmet er det også en del som mener at dette kunne vært gjort bedre slik at flere hadde fått anledning til å delta (score 4 eller 5), men det er samtidig like mange som ser ut til å være tilfreds med markedsføringen (score 1 eller 2) (den siste andelen er ikke rapportert i tabellen).

I forhold til organisering av næringsutviklingsarbeidet er det innenfor norsk distrikts- og regionalpolitikk etter hvert blitt et økende fokus mot regionalt samarbeid for å skape vekst i lokalsamfunnene. I hvilken grad en slik innretning av næringsutviklingsarbeidet vil bidra til økt vekst for Åmot er det delte meninger om. 36 % er positive til en slik løsning (score 4 eller 5), mens 33 % er negative (score 1 eller 2). I surveyen har vi ikke gått ytterligere inn på hvordan og på hvilke områder det eventuelt bør iverksettes et slikt regionalt samarbeid.

**Tabell 4.10. På bakgrunn av din kjennskap til omstillingsprogrammet, hva mener du kunne vært gjort annerledes i programmet?**

(respondentene er inndelt etter tilknytning, resultatene er listet etter gjennomsnittscore på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 5 (i svært stor grad))

	Alle		Offentlig sektor		Næringsliv	
	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5	Gj.snitt	Andel 4 og 5
<b>Satsinger</b>						
Større fokus mot å utvikle Åmot som bosted	3,54	54 %	3,52	52 %	3,57	57 %
Større fokus mot å utnytte den lokale kompetansen i Åmot	3,39	45 %	3,41	50 %	3,36	36 %
Større fokus mot å skape vekst for det etablerte næringslivet i Åmot	3,33	45 %	3,27	41 %	3,43	50 %
Større fokus mot å bidra til lokale ringvirkninger av forsvaret	3,31	36 %	3,27	36 %	3,36	36 %
Større fokus mot utvikling av nye næringer	2,97	28 %	2,91	21 %	3,07	32 %
Større fokus mot å få til store bedrifts-etableringer (eks via tilflytning)	2,75	22 %	2,77	18 %	2,71	28 %
<b>Organisering</b>						
Økt markedsføring av resultater av omstillingsprogrammet	3,53	53 %	3,82	58 %	3,07	29 %
Større fokus mot regionalt samarbeid for å skape næringsutvikling	3,03	36 %	3,05	41 %	3,00	28 %
Økt markedsføring av programmet for å gi flere anledning til å delta	3,00	33 %	3,05	32 %	2,93	36 %
Gitt flere anledning til å delta i ledelse og styring av omstillingsprogrammet	2,94	28 %	2,95	27 %	2,93	29 %
<i>N</i>	<i>36-38</i>		<i>22</i>		<i>14-16</i>	



## Kapittel 5. Oppsummerende diskusjon

### Måloppnåelse

Målsetningen for omstillingsprogrammet i Åmot var å bidra til: ”...økt verdiskapning og nye lønnsomme arbeidsplasser, gjennom å styrke grunnlaget og utviklingsevnen i eksisterende virksomheter, samt stimulere til ny næringsvirksomhet.” (jf.kap.1.1). I tillegg skulle man styrke den lokale utviklingsevnen i løpet av omstillingsperioden, blant annet gjennom bedret samhandling, styrket kompetanse og en reduksjon av avhengighet av eksterne krefter (jf.kap.1.1). Det er problematisk å gi en presis vurdering av i hvilken grad programmet har hatt måloppnåelse. I forhold til nye arbeidsplasser hadde programmet et måltall om 170 nye arbeidsplasser, og etter 6 års drift har programmet bidratt til 155, dvs. at man er like i underkant av måltallet. I forhold til de øvrige måleindikatorerne slik som å øke verdiskapning i næringslivet, øke den lokale samhandling og å styrke den lokale kompetansen og utviklingsevnen er det mer krevende å vurdere måloppnåelse. Her er det ikke etablert måltall eksempelvis hvor mye verdiskapningen skal økes eller hvor mye samhandling skal styrkes. Følgelige må det her gjøres en bredere vurdering.

Omstillingsprogrammet har ikke systematisk registrert utviklingen i lokale selskaper som har vært deltakere i programmet for å kunne avdekke i hvilken grad disse er blitt styrket som en følge av tilskudd fra programmet. Slik sett er det problematisk å avdekke programmets eksplisitte betydning for det lokale næringslivet. Østlandsforskning har nylig gjort en analyse av næringsutviklingen i Åmot hvor man konkluderer med at det ikke ser ut som om det har vært en spesiell økning i antall nyetableringer i kommunen i løpet av omstillingsperioden, men lønnsomheten i næringslivet er gjennomgående bedre (målt i form av driftsresultatgrad, dvs. driftsresultat/omsetning) i 2005 enn i 2001 (Hagen 2007). Hvilken betydning omstillingsprogrammet har hatt for disse resultatene i forhold til andre forklaringsfaktorer, slik som bransjeforhold og markedsutvikling, er det vanskelig å si noe eksakt om. Det må imidlertid kunne antas at de har hatt en viss innflytelse siden programmet har hatt aktivitet rettet mot store deler av det lokale næringslivet. Det kan også hevdes at programmet har gitt bidrag til utvikling av nye næringer slik som IKT, hvor resultatene riktignok har vært begrenset, og reiseliv, hvor utsiktene er mer lovende.

I forhold til det å styrke *forutsetningene* for en mer positiv lokal næringsutvikling tyder resultatene fra vår survey på at programmet her har oppnådd en del resultater. Omstillingsprogrammet har bidratt til å styrke deltakernes evne til å planlegge, gjennomføre og lede prosjekter. Gjennom deltakelse på PLP-kurs er det også et stort antall lokale personer som har fått en felles terminologi for prosjektutvikling og prosjektgjennomføring. Programmet har også i betydelig grad bidratt til økt samhandling mellom ulike personer, bedrifter og organisasjoner i kommunen. Blant annet er høyskolens lokale nettverk blitt styrket, det er etablert nye koblinger mellom lokale næringslivsaktører og næringslivets kontakt med kommunen er blitt bedre. Tilskuddene fra programmet har også vært avgjørende for gjennomføringen av de prosjektene som har gitt disse resultatene, dvs. at de aller fleste prosjektene enten har en høy eller middels addisjonalitet.

I hvor stor grad programmet samlet sett har måloppnåelse er det altså ikke mulig å si noe eksakt om, all den tid det ikke eksisterer måltall for disse resultatdimensjonene (med unntak av antall arbeidsplasser), eksempelvis hvor mye utviklingskompetanse skal styrkes og hvor mange nye nettverk som skal etableres. Deltakernes samlede vurdering av programmet indikerer imidlertid at programmet oppfattes som et positiv tiltak for Åmot kommune, og deltakerne synes å være fornøyde sett i forhold til hvilke forventninger de har hatt. Dersom de fikk muligheten for det ville de aller fleste av deltakerne deltatt i et tilsvarende tiltak/program i framtiden. Det at Åmot kommune har valgt å videreføre næringsutviklingsaktiviteten i et nytt prosjekt (Åmot i utvikling) med mange av de samme nøkkelpersonene som var involvert i omstillingsprogrammet, dvs. at man langt på vei viderefører utviklingsarbeidet, dog med noen endringer i omfang og innretning, og signaliserer at man er villig til å bruke relativt betydelige lokale ressurser til næringsutviklingsarbeid, tyder også på at lokale myndigheter oppfatter programmet som vellykket. Programmet har også brukt ressurser på å avklare ulike alternativer i forhold til et regionalt samarbeid om næringsutvikling, og har vært en bidragsyter til at man sommeren 2007 etablerte det regionale næringslivsselskapet Elverumsregionen Næringsutvikling AS, hvor kommunene Elverum, Åmot og Våler inngår. Dette organet vil operere parallelt med det lokale organet for næringsutvikling (Åmot i utvikling), og vil ivareta oppgaver som i utgangspunktet har en mer regional karakter.

Vår samlede vurdering er at programmet har gitt en del resultater for det lokale næringslivet i form av nye arbeidsplasser, men at kanskje det viktigste resultatet er at programmet *har bedret forutsetningene for lokale næringsutvikling*. Blant annet er den lokale utviklingskompetansen

både i offentlig og privat sektor styrket, og programmet har bidratt til økt lokal samhandling. Slik sett kan det synes som om programmet har hatt en rimelig bra måloppnåelse.

### **Viktige resultater av omstillingsarbeidet**

I vår diskusjon av måloppnåelse har vi påpekt en del forhold som gjør en slik vurdering problematisk, blant annet mangelen på måltall (med unntak av antall arbeidsplasser). Et annet forhold som bidrar til begrensninger i vurderingen av prosjektets resultater og målrealisering er mangelen på en nullpunktsanalyse. Ved oppstart av programmet ble det riktignok gjort en opptelling av arbeidsplasser innenfor de ulike næringssektorene, men en mer inngående beskrivelse av kompetansenivået og omfanget av den lokale nettverksaktivitet og samhandling ble ikke gjennomført. Videre vil det også forekomme resultater som i utgangspunktet vil ligge utenfor målformuleringene, og som ikke nødvendigvis var planlagt eller forventet, men som likevel er viktig i forhold til en mer positiv utvikling for næringslivet i Åmot. Dersom vi kun fokuserte på målrealisering, ville man risikere å ekskludere slike tilleggseffekter. Under vil vi derfor oppsummere en del viktige resultater av omstillingsarbeidet i Åmot, uten av vi nødvendigvis kopler disse resultatene mot prosjektets målformuleringer og eventuelle måloppnåelse.

- Programmet har bidratt til utvikling av lokal kompetanse på det å organisere og gjennomføre et omstillings- og utviklingsarbeid. Denne kompetansen er i særlig grad knyttet til programmets styre og administrasjon. Ofte er slik kompetanse i knyttet til en eller et fåtall personer på et sted, men i Åmot er det flere personer både i kommunen, det lokale næringslivet og høyskolen som har vært involvert slik at kompetansen er forankret hos flere.
- Programmet har bidratt til et bredt perspektiv i det lokale næringsutviklingsarbeidet, hvor det å utvikle stedets kvaliteter og det å bidra til nye arbeidsplasser langt på vei oppfattes som to sider av samme sak
- Programmet har bidratt til å utvikle lokal kompetanse på prosjektutvikling og prosjektgjennomføring. Det er også langt på vei etablert et felles begrepsapparat for

utviklingsarbeid blant aktørene i Åmot, noe som vil gjøre framtidig utviklingsarbeid enklere.

- Programmet har bidratt til å styrke nettverkene mellom personer, organisasjoner og bedrifter i Åmot. Blant annet er høyskolens lokale nettverk blitt styrket, det er etablert nye koblinger mellom lokale næringslivsaktører og næringslivets kontakt med kommunen er blitt bedre.
- Programmet har bidratt til utvikling av fora og uformelle arenaer for samhandling mellom de sentrale aktørgruppene i Åmot (kommunen, høyskolen, forsvaret og næringslivet).
- Programmet har gitt viktige bidrag til å opprettholde og videreutvikle Høyskolen i Hedmark, avdeling Rena, som en levedyktig og dynamisk avdeling innenfor høyskolesystemet.
- Programmet har bidratt til å utvikle den lokale reiselivsnæringen, blant annet gjennom opprettelse av Rena Turistkontor, gjennom støtte til enkeltaktører og gjennom å jobbe for å bedre fasilitetene for næringen.
- Programmet har bidratt til opprettelsen av 155 nye arbeidsplasser, og har i tillegg bidratt til etablering av nye virksomheter og bedret lønnsomhet og økt innovasjon i en del av de virksomhetene som har vært involvert i programmet. Det kan også synes som om kommunen er blitt mer næringsvennlig og at det er blitt lettere å starte ny virksomhet i kommunen enn hva tilfelle var før omstillingsprogrammet ble iverksatt

### **Hva programmet ikke har oppnådd**

Selv om programmet har oppnådd en god del resultater, er det naturligvis også områder hvor man ikke har lyktes i like stor grad. Under gir vi en oppsummering av noen av de områdene hvor man i mindre grad har lyktes.

- Programmet har ikke lyktes med å få til noen store bedriftsetableringer. Slike ”suksesshistorier” bidrar til å styrke et tiltaks legitimitet. Det må imidlertid understrekes at omstillingsvirkemiddelets primære formål ikke er å støtte oppunder slike etableringer (eksempelvis gjennom investeringstilskudd eller tilskudd på egenkapitalsiden), men i større grad å avklare og utrede muligheter (omstillingsvirkemiddelet er et tidligfase virkemiddel).
- Programmet har hatt et sterkt fokus mot å styrke forutsetningene for næringsutvikling. Det har også i betydelig grad styrket offentlige institusjoner, slik som høyskolen og kommunen, men dette har bidratt til mindre fokus mot rene næringslivsprosjekter. Hadde programmet jobbet mer direkte med næringslivsutvikling ville mulighetene for ”synlige” resultater økt.
- Programmet har hatt et klart lokalt fokus og har i begrenset grad bidratt til utviklingen og iverksettelse av større regionale satsinger. I programmets siste fase er det imidlertid flere eksempler på prosjekter med en mer regional innretning, eksempelvis innen reiseliv, og i tillegg har noen av høyskolens satsinger i større grad et regionalt enn et lokalt perspektiv.
- Programmet har hatt en bred innretning i forhold til hva man skal satse på, og dette har gjort at man i relativt begrenset grad har gitt tydelige bidrag til utvikling av spesifikke næringer, delvis med unntak av reiseliv. Et enda sterkere fokus mot denne vekstnæringen kunne gitt flere konkrete resultater.
- Selv om programmet har jobbet med en rekke prosjekter rettet mot forsvaret, har man så langt i relativt begrenset grad evnet å generere lokale ringvirkninger av forsvars-etableringen. Dette har delvis sammenheng med strukturelle forhold knyttet til forsvaret som organisasjon, og programmet har iverksatt prosesser som på sikt har potensial til å generere resultater.
- Programmet har ikke bidratt til en redusert avhengighet av eksterne krefter. Selv om det sannsynligvis er en høyere forekomst av lokalt eierskap i næringslivet i 2006 enn på slutten av 1990-tallet som en følge av at de to store industribedriftene i kommunen nå

er nedlagt (Rena kartonfabrik og Kappa), er kommunen fortsatt prisgitt beslutninger som tas eksternt. Høyskoleavdelingen på Rena, og særlig forsvarets leir i kommunen, framstår i økende grad som hjørnesteinsvirksomheter for den lokale sysselsettingen. Diskusjonene rundt et innlandsuniversitet, og de strukturelle endringene som finner sted innenfor høyskolesektoren i Norge, skaper en viss usikkerhet rundt høyskoleavdelingen på Rena. I tillegg gjennomføres det mer eller mindre kontinuerlige omstillingsprosesser i forsvaret, slik at det framtidige omfanget på aktiviteten ved Rena leir ikke nødvendigvis er enkelt å predikere.

## Referanser

- Falkum, E., Kleven, K. og Skule, S. (1997): *Identitet, mangfold og utvikling. Evaluering av beredskapsprogrammet*. Fafo-rapport nr.220.
- Hagen, S.E. (2007): *Indikatorer for næringsstruktur og demografisk utvikling i Åmot*. ØF-notat 12/2007. Østlandsforskning
- Hauknes, J., Broch, M. og Smith, K. (2000): *SND og bedriftsutvikling – rolle, virkemidler og effekter*. STEP-rapport 2000:04.
- Innovasjon Norge (2006): *Veiledningshefte i omstillings- og nyskappingsarbeid*
- Jakobsen, S-E og Døving, E (2006): *Følgeevaluering av Forskningsbasert kompetansemegling*. Underveisrapport 2005. SNF-rapport 08/06 *Samfunns og næringslivsforskning, Bergen*
- Jakobsen, S-E., Onsager, K., Rokkan, A. og Nesheim, T. (2007): *Midtveisevaluering av Arena-programmet*. SNF rapport 01/07. *Samfunns og næringslivsforskning, Bergen*.
- 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, Stiftelsen for samfunns og næringslivsforskning, Bergen*.
- KRD (1999): *Utvikling gjennom samhandling. Ledelsesutfordringer i omstillingsområder*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Spilling, O. R. (2000): *SMB 2000 – fakta om små og mellomstore bedrifter i Norge*. Fagbokforlaget.