



Rapport 2022:03:01

Fallstudie Norge: Regional omstilling

Underlagsrapport: Vi har studerat ett norskt policyinstrument för lokalt och regionalt omställningsarbete. Vi beskriver instrumentet och konkretiserar dess tillämpning med hjälp av en fallstudie.

Dnr: 2021/139

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Jörgen Lithander

Telefon: 010 447 44 54

E-post: jorgen.lithander@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys uppdrag är att utvärdera och analysera effekterna av statens insatser för en hållbar nationell och regional tillväxt. Vi ska också ge underlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av politiken.

Det här är en underlagsrapport till vår huvudrapport 2022:03 där vi jämför de specifika omställningsinstrument som finns i Norge och Finland. Huvudrapporten är en delstudie i ramprojektet "Vad kan staten göra för att underlätta för regioners omställningsförmåga?".

I denna rapport presenterar vi närmare det norska instrumentet för regional omställning. Rapporten är skriven av analytiker Jörgen Lithander, tillika projektledare för ramprojektet.

Östersund maj 2022

Håkan Gadd, avdelningschef, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	4
Summary	6
1. Metod och material	8
2. Det norska omställningsinstrumentet	10
2.1 Statlig utredning lägger grunden	11
2.2 Mål	12
2.3 Kriterier för att erhålla omställningsstöd	13
2.4 Medel	13
2.5 Aktörer	14
2.6 Upplägg	15
2.7 Vad kan omställningsmedel användas till?	18
2.8 Uppföljning, utvärdering och lärande	19
2.9 Sammanfattning	29
3. Omställningsarbete i Norge: Rollag kommun	32
3.1 Bakgrund	32
3.2 Platsen	33
3.3 Mål	33
3.4 Prioriterade insatsområden	34
3.5 Medel	36
3.6 Förankring	37
3.7 Aktiviteter	37
3.8 Organisation	38
3.9 Resultat	39
3.10 Erfarenheter från programutvärderingar	42
3.11 Operativa erfarenheter	43
Referenser	45
Bilaga 1: Exempel på norska omställningsprogram aktuella under 2021	47

Sammanfattning

Renodlad underlagsrapport – beskrivning av ett norskt omställningsinstrument

Denna underlagsrapport innehåller, jämfört med huvudrapport 2022:03, en mer utvidgad beskrivning av det norska omställningsinstrumentet *Regional omstilling*. Den ska läsas som just detta – en instrumentbeskrivning. För all övrig information, analys, policydiskussion, slutsatser etc. hänvisas till huvudrapporten.

Underlagsrapportens profil – det norska instrumentet

I denna rapport beskrivs det norska omställningsinstrumentets framväxt och karaktärsdrag. Erfarenheter från utvärderingar presenteras och diskuteras. För att konkretisera beskrivningen har vi även kompletterat med en fallstudie av instrumentets tillämpning i Rollag kommun.

Instrumentöverblick

För att ge en första introducerande bild av instrumentet belyser tabellen nedan några av instrumentets viktigaste attribut.

Viktiga instrumentsattribut

Attribut	Det norska omställningsinstrumentet
Motiv	Kris, slow burn, ensidig näringsstruktur
Platsinriktat	Ja
Individinriktat	Nej
Central aktör initiering	Region (<i>fylkeskommun</i>)
Central aktör genomförande	Kommun (omställningsgrupp)
Näringslivets medverkan	Genomgående tydlig
Struktur	Tydlig
Territoriell enhet genomförande	Vanligast: Enskild kommun
Utvärdering & lärande enskild insats	Tydlig
Utvärdering & lärande systemnivå	Tydlig
Ordinarie medel i statsbudget	Ja

Anmärkning: Slow burn = områden med mer långsiktig nedgång i befolkning och antal arbetsplatser.

Tydliga rutiner och platsperspektiv

Omställningsinstrumentet har årligen särskilt budgeterade medel, för 2022 är summan motsvarande drygt 100 miljoner svenska kronor. Till det tillkommer kommunal medfinansiering och ibland även regionala medel. Instrumentet kan både användas för att lindra effekter av direkta kriser och för att försöka bryta mer långsiktiga negativa trender med nedgång i befolkning och antal arbetsplatser (så kallade "slow burns"). RO har använts i nästan 40 år och utvärderas återkommande, såväl i sin helhet som i enskilda projekt. Intrycket är att det, ur en administrativ/organisatorisk synpunkt, är moget och välstrukturerat. Här finns distinkta aktörsroller, genomföranderutiner och utvärderingsstruktur. Instrumentet är tydligt platsinriktat och har inslag av både omställning och utveckling. Vanligtvis riktas det mot enskilda kommuner, men även

flera kommuner tillsammans eller en region kan vara tänkbara målområden. Kommun och *fylkeskommun* (region) har centrala roller i analys och genomförande. Andra betydelsefulla aktörer är *Kommunal og distriktsdepartementet* (KDD) och *Innovasjon Norge* (IN). Instrumentet har en inriktning som understryker betydelsen av lärande, lokal förankring och medverkan från näringslivet.

Huvudrapportens profil – jämförelse och policydiskussion

Huvudrapportens syfte är att öka kunskapen om specifika policyinstrument för att främja lokalt och regionalt omställningsarbete vid kriser. Vi gör det genom att beskriva två specifika omställningsinstrument, ett från Finland och ett från Norge. Vi har även adderat en svensk fallstudie för att bättre kunna jämföra med svenska förhållanden.

Omställningsinstrumenten studeras utifrån följande frågeställningar: Hur är instrumenten utformade? Vilka aktörer är involverade? Vilka är erfarenheterna? Finns det inslag i de norska eller finska instrumenten som Sverige skulle kunna inspireras av i sitt omställningsarbete?

Kriser initierar ett omställningsarbete

Att uppmärksamma konsekvenserna för ett avgränsat geografiskt område kan kallas för att ha ett *platsperspektiv*. *Det är det perspektivet vi har i huvudrapporten*. Större chocker eller kriser initierar normalt en process för att mobilisera resurser och söka lösningar. Syftet är då att reducera negativa konsekvenser, stimulera näringslivets omställningsförmåga, men också identifiera och ta tillvara nya möjligheter. I sådana policyåtgärder kan det involveras såväl lokala, som regionala och nationella aktörer. En efterfrågan på förstärkande policyåtgärder kan uppstå.

Olika vägar i Norden – ordinarie strukturer och omställningsinstrument

De nordiska länderna har valt olika institutionella strukturer och system för att hantera sådana omställningar. Medan Sverige och Danmark i huvudsak använder sig av ordinarie förvaltningsstrukturer och system har både Norge och Finland utformat specifika omställningsinstrument. Det är dessa instrument som vi undersöker närmare i *huvudrapporten*.

Summary

A background report – a description of a Norwegian conversion instrument

This background report contains, compared with the main report 2022:03, a more extended description of the Norwegian conversion instrument *Regional omstilling*. It should be read as just this – an instrument description. For all other information, analysis, policy discussion, conclusions, etc., we refer to the main report.

The profile of the background report – the Norwegian instrument

This report describes the design and characteristics of the Norwegian conversion instrument. Experiences from evaluations are presented and discussed. To concretize the description, we have also supplemented with a case study of the instrument's application in Rollag municipality.

Overview

A first introductory picture is given by the table below which highlights a number of characteristics of the instrument.

Important characteristics

Characteristics	The Norwegian Instrument
Motive	Crisis, slow burn, one-sided business structure
Place-oriented	Yes
Individual-oriented	No
Central actor initiating	Region (<i>fylkeskommun</i>)
Central actor implementing	Municipality (transformation group)
Business participation	Clear throughout
Structure	Clear
Territorial unit implementing	Most common: Individual municipality
Evaluation & learning, individual effort	Clear
Evaluation & learning, system level	Clear
Ordinary funds in the state budget	Yes

Remark: Slow burn = areas with a longer-term decline in population and number of jobs.

Clear procedures and place perspectives

The instrument has specially budgeted funds each year: for 2022 SEK 101 million. In addition, there is municipal co-financing and sometimes also regional funds. The instrument can be used both to mitigate the effects of direct crises and to try to break longer-term negative trends of a decline in population and number of workplaces (so-called "slow burns"). RO has been used for almost 40 years and is evaluated regularly, both in its entirety and in individual projects. The impression is that, from an administrative/organisational point of view, it is mature and well structured. There are

distinct actors' roles, implementation procedures and evaluation structure. The instrument is clearly place-oriented and has both conversion and development elements. It is usually aimed at individual municipalities, but also several municipalities together or a region can be possible target areas. Municipalities and *fylkeskommun* (regions) are given central roles in analysis and implementation. Other important actors are the Ministry of Local Government and Regional Development (KDD) and Innovation Norway (IN). The importance of learning, local endorsement and the involvement of the business community is underlined.

The profile of the main report – comparison and a policy discussion

The *purpose of the main report* is to increase knowledge of specific policy instruments so as to promote local and regional conversion work in times of crisis. We do this by describing two specific conversion instruments, one from Finland and one from Norway. We have also added a Swedish case study to be able to better compare with Swedish conditions. Key issues are: How are the instruments designed? Which actors are involved? What experiences can be drawn? Are there elements in the Norwegian or Finnish instruments that Sweden can be inspired by in its work?

Crises initiate a conversion process

Attention given to the consequences for a defined geographical area can be called a *place perspective*. This is the perspective we have *in the main report*. Major shocks or crises typically initiate a process of mobilising resources and seeking solutions. It is about an ambition to reduce negative consequences and stimulate the business sector's conversion ability, but also to identify and seize new opportunities. Such policy measures may involve local, regional, and national actors. A demand for supporting policy measures may arise.

Different paths in the Nordic region – ordinary structures and conversion instruments

The Nordic countries have chosen different institutional structures and systems to deal with such situations. While Sweden and Denmark mainly use ordinary administrative structures and systems, both Norway and Finland have designed specific conversion instruments. It is these instruments that we examine in more detail *in the main report*.

1. Metod och material

I detta kapitel förklarar vi kort hur vi genomfört arbetet. Först ger vi en generell beskrivning sedan följer en mer specifik om valet av fallstudie. Vi påminner om att detta är en underlagsrapport med enbart beskrivande text. Analys, policydiskussion och förslag återfinns i huvudrapporten (2022:03).¹

Deskriptiv ansats – dokumentstudier och intervjuer

Studien är deskriptiv och omfattar empiri från Norge. Ett specifikt policyverktyg för lokal/regional omställning presenteras, kompletterat med en konkret fallstudie av instrumentets tillämpning i Rollag kommun.

Texten om omställningsinstrumentet har utarbetats av Tillväxtanalys. Studien bygger på dokumentstudier kompletterat med intervjuer. Dokumentstudierna baseras på genomförda utvärderingar, officiella policydokument, offentliga utredningar, beslutshandlingar och liknande. Tidiga kontakter har tagits med Kommunal- och distriktsdepartementet (KDD),² Innovasjon Norge (IN) och olika forskningsinstitut för hjälp att identifiera centrala dokument. Vidare har referenser i identifierade relevanta dokument använts för fortsatt litteraturgenomgång för att bredda och fördjupa underlaget. Som komplement har även egna litteratursökningar via EBSCO, Google Scholar och Google genomförts.

Intervjuer kopplade till omställningsinstrumenten har genomförts med identifierade nyckelpersoner vid KDD och Innovasjon Norge (IN). De slutliga texterna har även kvalitetssäkrats av dessa nyckelpersoner.

Fallstudien – subjektivt och strategiskt urval

Vårt syfte är att beskriva och analysera en företeelse, inte kvantifiera den. Vi har därför använt oss av ett strategiskt och subjektivt urval. Det innebär att vi avsiktligt valt ett fall som bedömts vara informationsrikt utifrån studiens syfte.³ Valet av fallstudie har i det sammanhanget även diskuterats med insatta personer i aktuellt land. Kriterierna var att insatsen skulle ha skett relativt nära i tid och vara utvärderad och informationsrik. Dessa samtal har genomförts med KDD och IN.

Även om urvalet är strategiskt och subjektivt uppstår alltid frågan om hur representativ en fallstudie kan sägas vara. En omställningsinsats bygger på en specifik lokal situation med egna förutsättningar i form av "kriskaraktär", omställningsmedlens storlek, geografiskt läge, branschstruktur, aktörer etc. Enskilda insatser (omställningsområden) kan därför ha stora individuella skillnader i innehåll. I det avseendet kan vi därför inte hävda en representativitet. Däremot verkar insatserna inom det specifika instrumentets förutbestämda spelregler och opererar i enlighet med dem. Det gör att fallstudien ska ses som en konkretisering av landets instrumentstruktur och kan i det avseendet betraktas som representativ.

¹ Tillväxtanalys, (2022), "Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?".

² Kommunal- och moderniseringsdepartementet bytte (efter regeringsskifte) namn 1 januari 2022 till Kommunal- och distriktsdepartementet. Vi har valt att genomgående använda det nya namnet, förkortat KDD.

³ Denscombe M, (2016), *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*.

Den norska fallstudien har skrivits av Tillväxtanalys baserat på befintliga norska utvärderingar, projektdokumentation samt intervju med programledaren. Kompletterande frågor har ställts via mejl till KDD, IN och den operativa programledaren i Rollag. Dessa personer har också faktagranskat en preliminär version av fallstudiebeskrivningen.

2. Det norska omställningsinstrumentet

I kapitlet beskrivs instrumentet *Regional omstilling*. Det har sedan 1983 använts för att stötta en enskild kommun, grupper av kommuner eller regioner som upplever större problem med sitt näringsliv genom långvarig nedgång eller stora företagsnedläggningar. Kapitlet avslutas med en genomgång av ett antal utvärderingar av instrumentet.

Aktörer i den norska förvaltningsmodellen

För att öka förståelsen av det norska systemet ger vi redan inledningsvis en kort beskrivning av de viktigaste aktörerna, som senare berörs i texten.

Fylkeskommun

Norsk region, motsvarar svenska län, totalt finns det 11. Fylkeskommunen tar ut egen, direkt fylkesskatt. De viktigaste arbetsområdena är: regional utveckling, tandvård, gymnasial utbildning, kultur, näringslivsutveckling och transport. Fylkestinget är fylkeskommunens högsta politiska organ. Dess ledamöter utses i direkta val vart fjärde år.

Innovasjon Norge (IN)

En norsk statlig myndighet inom regional utveckling, innovation och turism. Bildades 2003 vid sammanslagning av organisationerna Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Norges Eksportråd, Norges Turistråd och Statens veiledningskontor for oppfinnere. IN är statens och fylkeskommunernas verktyg för näringslivsutveckling i hela landet. Huvudmålet med IN är att främja företags- och samhällsekonomisk lönsam näringslivsutveckling och olika regioners näringslivsmöjligheter. Detta ska uppnås genom delmålen: fler bra entreprenörer, fler tillväxtföretag och mer innovativa företagsmiljöer. IN har kontor i alla landets län samt kontor utomlands.

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

Departementet ansvarar för bostadspolitiken, plan- och bygglagen, arbetet med FN:s hållbarhetsmål, kart- och geodatapolitik, kommunekonomi och kommunala frågor, IKT och offentlig förvaltningspolitik, elektronisk kommunikation, region- och stadsdelspolitik samt förvaltning. Ansvar för statliga handläggare, valgenomförande, politik gentemot samer och nationella minoriteter, statlig arbetsgivarpolitik samt statsbyggnad och fastighetsförvaltning. Departementet hette innan den 1 januari 2022 "Kommunal- og moderniseringsdepartementet" (KMD).⁴

⁴ Som tidigare nämnts har vi i rapporten genomgående valt att använda det nya namnet, förkortat KDD.

Kommunen

Norge har 356 kommuner (reducerat från 426 år 2020). Storleken varierar kraftigt från den största (Oslo) med drygt 680 000 invånare till den minsta (Utsira) med knappt 200. En genomsnittlig kommunstorlek ligger på strax under 15 000 invånare.

2.1 Statlig utredning lägger grunden

Instrumentet *regional omstilling* kan spåras till en statlig utredning i början av 1980-talet, det så kallade *Buviksutvalget* eller *Industristedsutvalget*.⁵ Utredningen hade som uppdrag att bland annat föreslå åtgärder som syftar till att förbättra "nyckelföretagens" (*hjørnestebedriftenes*) och lokalsamhällets förutsättningar för omställning och anpassning. Det kan noteras att utredningen hade starka kopplingar till Industriøkonomisk institutt (en forskningsenhet under Industridepartementet).

Utredningen identifierade 104 ensidiga industriorter (*ensidige industristeder*) för år 1980, utifrån syftet att illustrera sakfrågans omfång och karaktär. 90 av dessa orter ansågs ha ett isolerat läge. Problemen i dessa orter bedömdes huvudsakligen vara strukturella och inte konjunkturella varför stöd till icke lönsamma företag inte sågs som något alternativ. I stället behövdes diversifiering av det lokala näringslivet och en förbättring av orternas "attraktivitet og forutsetninger for næringsvirksomhet, herunder også stedenes egenskaper som bosteder og lokalsamfunn."⁶ En av kommitténs slutsatser blev att det i "spesielle tilfeller bør kunne stilles til disposisjon midler av omstillings og utviklingsbevilgningen til å fremme nyetableringer og lokalt utviklings- og tiltaksarbeid."⁷ Betydelsen av kompetens pekades också ut: "En lokalbefolkning med generellt høyt utdannelsenivå vil vaere en viktig forutsetning for å sikre en allsidig næringsstruktur."⁸

Utredningen lades fram för Industridepartementet i mars 1983 och i den efterföljande Stortingsmeldingen⁹ anslöt sig regeringen till utredningens förslag. Redan i november samma år fick Fauske som första kommun omställningsstatus i enlighet med utredningens förslag och därmed även 15 miljoner NOK beviljade för detta arbete.¹⁰

Första åren (1983–86) behandlades varje omställningsansökan i en egen Stortingsproposition. Budgetansvaret låg på Finansdepartementet fram till och med 1986 för att därefter överförs till Kommunaldepartementets och tilldelas en egen ordinarie budgetpost. Inriktningen var under den perioden huvudsakligen "krisdrabbade" kommuner. Därefter kan man iakta en glidning mot områden med mer långsiktig nedgång i befolkning och antal arbetsplatser (så kallade *slow burns*).¹¹ Definitionen av omställningsområden har därmed breddats sedan 1990-talet och inriktningen på ensidiga industriorter har delvis övergivits. Argumentation för proaktiva insatser, innan mer akuta

⁵ NOU 1983:10, *Problemer og muligheter på ensidige industristeder*.

⁶ Ibid s. 10.

⁷ Ibid, s. 13.

⁸ Ibid, s. 12.

⁹ St.melding 78 (1983-84) "Om ensidige industrikommuner".

¹⁰ Andersen OJ m.fl., (1997), "Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag".

¹¹ Ibid samt Karlsen A & Lindeløv B, (1998), "Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring.

problem oppstår, blir då også vanligere. Från och med 1994 blev insatsen möjlig att användas i hela landet (*landsdekkende*).¹²

Den nybildade organisationen "Statens nærings- og distriktutviklingsfond" (SND) fick från och med 1993 en aktiv och kvalitetssäkrande roll i omställningsinsatsen. Rutiner och rekommendationer om metodval, strategier och organisationsformer utvecklades. Ett krav på upprättande av strategiska næringslivsplaner (SNP) infördes. SND introducerade även en projektstyrningsmetod, verktøyet PLP. Dessa åtgärder kan ses som exempel på hur staten hanterade en uppfattning om "*manglende profesjonalitet*"¹³ i omställningsarbetet. Ambitionen med SND:s uppdrag har tydligen varit att skapa strukturer och öka kompetensen i omställningsarbetet. Den inriktningen har sedan fortsatt genom ett aktivt arbete från både KDD och IN (som övertog SND:s roll från och med 2004).¹⁴ Framtagna mallar, instruktioner, särskilda verktyg och erfarenhetspridning är exempel på detta.¹⁵

I slutet av 1990-talet utökades omstrukturingsperioden från fyra till sex år. Förändringen baserades på erfarenheter av att omstrukturering är ett långsiktigt arbete. I linje med ansvarsreformen (2003) flyttades så småningom (2010) ansvaret för att initiera och finansiera omställningsmedel från departementet till de enskilda fylkeskommunerna. Fylkeskommunerna får i sin tur öronmärkta medel från KDD för detta.¹⁶

2.2 Mål

Nyckelorden är fler arbeidsplatter, ett sterkere og mer differentierat næringsliv samt forbedrad utviklingskapasitet hos kommun og næringsliv. Stortinget har i sin behandling av de årlige statsbudjetarna antagit målet: "*Styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner eller regioner som opplever vesentlig reduksjon i sysselsettingen.*" Kriterier for målutfyllnad er: "*antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret, en mer variert næringsstruktur og styrket utviklingsevne*".¹⁷

I de enskilda omställningsprogrammen (i regel på kommunnivå) formuleras egna mål som anknyter till det programövergripande. Vanligtvis inkluderas kvantitativa mål om antalet arbetsplatser som ska skapas eller säkras. Formuleringar om kommunens attraktivitet och befolkningsutveckling kan även finnas.¹⁸

Det handlar således primärt om kvarstående lokala/regionala effekter efter att själva omställningsprogrammet har avslutats. Stor vikt läggs på att erfarenheter og kompetensutveckling som omställningsarbetet medfört ska tas om hand i den kommunala organisationen. Det kan till exempel ske genom att de nya erfarenheterna

¹² Andersen OJ m.fl., (1997), "Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag"

¹³ Karlsen A & Lindeløv B, (1998), "Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring, s. III samt t.ex. Guvåg B, (1990), "Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner –Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner".

¹⁴ Innovasjon Norge bildades 1 januari 2004 efter en sammanslagning av Statens nærings- og distriktutviklingsfond, Norges Turistråd, Norges Eksportråd, Statens veiledningskontor for oppfinnere samt Nortravel Marketing.

¹⁵ Oxford Research, (2018), Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling.

¹⁶ Oxford Research, (2014), "Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – synteserapport".

¹⁷ Prop. 1S (2021–2022), proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, s. 152.

¹⁸ Oxford Research, (2018), "Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling".

arbetas in i kommunens näringslivsarbete eller genom organisatoriska förändringar, exempelvis bildandet av externt näringslivsbolag, (*utviklingsselskap*).

2.3 Kriterier för att erhålla omställningsstöd

På en övergripande nivå kan en omställningsstatus baseras på tre kategorier av utmaningar:¹⁹

- En eller flera dominerande arbetsgivare (*hjørnesteinsbedrifter*) läggs ner eller genomför en kraftig reduktion av sin personal.
- Långvarig nedgång i befolkningsantal och strukturella förändringar.
- Stor sårbarhet som beror på ensidig näringslivsstruktur.

Det är fylkeskommunen som formellt initierar processen, det vill säga beslutar om de ska föreslå till KMD om ett område ska tilldelas omställningsmedel eller ej. Såväl långsiktiga, långsamma, förändringar (så kallade *slow burns* eller *beredskapsbasert omstilling*) som mer akuta händelser (nedläggning av dominerande företag, så kallad *kriseinitiert omstilling*) kan då beaktas.

I särskilda fall kan staten även tillskjuta egna extraordinära medel utöver de "vanliga" omställningsmedlen genom ett individuellt regeringsbeslut.²⁰ Det kan då exempelvis handla om försvarsnedläggningar (som i fallet Andøya flygplats) eller stora företagsnedläggningar (exempelvis gruvan i Sør-Varanger). För sådana fall finns grundkriterierna i Lovdata som säger att minskningen av den direkta sysselsättningen i ett nyckelföretag eller dominerande näring (*hjørnesteinsbedriften/næringen*) under en treårsperiod bör vara "betydande", normalt minst 15 procent av den totala sysselsättningen i kommunen eller 150 personer i absoluta tal.²¹

Men, kriterierna förefaller inte vara absoluta. Ytterligare läsning i Lovdata ger vid handen att undantag kan göras på små och isolerade platser. Föreskrifterna öppnar också upp för en övergripande bedömning av lokalsamhällets tillstånd. Där kan hänsyn även tas till minskad indirekt sysselsättning, den totala arbetslösheten, pendlingsmöjligheter, påverkan på socialförsäkringsbudgeten, andelen sysselsatta och den kommunala ekonomins tillstånd.

2.4 Medel

Kommuner som erhållit omställningsstatus tilldelas medel från fylkeskommunen (vilka i sin tur alltså kommer från KMD). Dessa medel kombineras normalt med egeninsats från kommunen och eventuellt också från fylkeskommunen (egna medel). I särskilda fall, som nämndes ovan, kan KMD även tillskjuta egna extraordinära medel.

I vissa fall, till exempel när större privata företag eller statsägd verksamhet är involverade, kan även dessa bidra till det övergripande omställningsprogrammet, men det uppges vara ovanligt.²² I själva genomförandet av de näringslivsinriktade insatserna rekommenderar IN att företag som beviljas medel själva finansierar åtgärden med 50

¹⁹ Oxford Research, (2018), "Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling".

²⁰ Intervju KDD och IN, 2021-09-13. Lovdata, §17. Lovdata är en stiftelse som har i uppgift att upprätta, underhålla och driva system för juridisk information. Informationen inkluderar t.ex. gällande lagar och föreskrifter. Lovdata bildades av Justitiedepartementet och den juridiska fakulteten vid Oslo universitet 1981.

²¹ Lovdata, kapitel IV, §17

²² Intervju Innovasjon Norge, 2021-09-14.

procent, varav 25 procent kan ske i form av egen arbetstid. De individuella omställningsområdena följer normalt detta, men avvikelser kan förekomma.

Storleken på beviljade omställningsmedlen skiljer sig avsevärt mellan enskilda projekt. Grovt kan man säga att spannet förefaller röra sig om 11 till 110 miljoner svenska kronor.²³ I normalfallet bidrar fylkeskommunen med 75 procent (KDD-medel) och kommunen med resterande 25 procent. Men vissa fylkeskommuner kräver inte kommunal medfinansiering, och vissa fylkeskommuner väljer, som nämndes ovan, att komplettera KDD-medlen med egna pengar.²⁴

I princip ska omställningsmedlen användas till projekt i tidiga faser, förstudier etc. Det uttrycks explicit att omställningsmedlen ska ses som ett komplement till andra offentliga policyinsatser från exempelvis IN, fylkeskommunen, Norges forskningsråd eller SIVA.²⁵ Medlen ersätter alltså inte "reguljära" regionalpolitiska insatser.

En tillbakablick ger vid handen att staten sedan 1987 fram till 2021 totalt har anslagit 2,9 miljarder svenska kronor till omställning.²⁶ En uppskattning från KDD säger att ett genomsnittligt budgetbelopp är motsvarande 76–86 miljoner svenska kronor årligen. För år 2022 är anslaget motsvarande 101 miljoner svenska kronor.²⁷

2.5 Aktörer

Det finns ett flertal aktörer som på olika sätt involveras i processen:

Kommunal- och distriktsdepartementet (KDD) finansierar verktyget via en post i statsbudgeten. KMD presenterat mål, kriterier för måluppfyllnad, tilldelningskriterier, uppföljning, kontroll och rapportering/utvärdering till Stortinget i den årliga budgetpropositionen samt fastställer regelverk i föreskrift. KDD bedömer behovet av omställningsmedel som begärts från fylkeskommunen och beviljar sen medel till den. Beroende på rådande budgetutrymme kan det äskade beloppet reduceras eller ansökan helt avslås, men det är mycket ovanligt.

IN utgör genom sitt uppdrag från KDD ett kompetenscenter för insatsen och fungerar i den rollen som rådgivare, vägledare och kvalitetssäkrare. Det innebär bland annat att driva på omställningsarbetet, ge erfarenhetsbaserade råd och vägledning, värdera framsteg och resultat samt delta som observatör i omställningsorganisationens styrelse.

Fylkeskommunen (regionen) har det överordnade ansvaret för en samordnad regional utvecklingspolitik och är den egentliga uppdragsgivaren till omställningsarbetet. Fylkeskommunen förhåller sig till de utvalskriterier som antagits av Stortinget och

²³ Valutakursen beräknad 2022-03-11.

²⁴ Oxford Research, (2018), "Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling".

²⁵ Se t.ex. Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), "Langtidseffekter av omstillingsprogram". SIVA (Selskapet for industrivekst) är ett statligt företag som utvecklar, äger och finansierar en nationell infrastruktur för innovation och företagsutveckling. T.ex. inkubatorer, företagsparker, innovationsbolag och industribyggnader.

²⁶ Perioden 1983–86 var det Industridepartementet som ansvarade för verktyget. Vi saknar uppgifter om den perioden. Summan 2,9 miljarder SEK är budgeterade medel och kan avvika något från det faktiskt nyttjade beloppet. I tillägg har fylkeskommunerna och kommunerna även skjutit till en egen medfinansiering utöver medlen från KDD. Storleken på detta varierar från fall till fall. Den totala summan är således högre. Uppgift från intervju med tjänstemän vid KMD (2021-10-04). Valutakurs beräknad 2022-03-11.

²⁷ Mejlkorrespondens med KDD, 2022-02-14. Valutakurs beräknad 2022-03-11.

gällande föreskrift, prioriterar vilka områden som ska erhålla omställningsstatus och beslutar om insatsens omfattning (storleken på omställningsmedel och antalet år). Storleken på omställningsmedel baseras på tidigare erfarenheter och kommunens utmaningar, pendlingsmöjligheter etc. Vidare är det fylkeskommunen som uppdrar till IN att kvalitetssäkra och utvärdera omställningsarbetet. Fylkeskommunen deltar även som observatör i omställningsorganisationens styrelse.

Kommunen är själva ägaren av omställningsprogrammet och ansvarar därmed för de tilldelade ekonomiska medlen, ansöker om årliga utbetalningar samt skjuter normalt till egna pengar. Det är också kommunen som antar strategier och mål för omställningsarbetet, utser projekt- och omställningsorganisation samt hanterar uppföljning av arbetet. Indirekt kan även kommunens kompetens utanför själva omställningsarbetet nyttjas.

Omställningsorganisationen är den som i praktiken genomför de beslutade åtgärderna. Rollen innebär även uppgifter som att följa upp enskilda projekt, rapportera måluppfyllelse och utarbeta nödvändigt beslutsunderlag till styrelsen. Det åligger dem även att engagera andra externa, relevanta, lokala aktörer i arbetet, till exempel näringslivet.

Styrelsen för omställningsorganisationen (*omstillingsstyre* eller *omstillingsutvalg*) tar operativa beslut och rapporterar. De ansvarar för att omställningsmedlen används i enlighet med uppgjorda planer och representerar programägarna i strategiska diskussioner. Styrelsen kan även skapa arbetskommittéer med befogenhet att bevilja mindre projektansökningar. Här ingår representanter från kommunen (politik och administration) och näringslivet samt observatörer från IN och fylkeskommunen. Styrelsen har också en utåtriktad roll i och med att de ofta får personifiera omställningsarbetet externt.

Det *lokala näringslivet* involveras på flera sätt: dels direkt i styrelsen för omställningsorganisationen, dels som mottagare av specifika projektmedel, men även mer generellt, exempelvis som en viktig part i utformandet av områdets utvecklingsanalys. Så gott som alla utvärderingar vi tagit del av understryker betydelsen av det lokala näringslivets aktiva medverkan.²⁸

2.6 Upplägg

Initiering

Initiativet till ansökan om omställningsstatus kan komma från två håll: dels från fylkeskommunen (som en följd av deras kunskap om "sina" kommuner i regionen), dels direkt från kommunen till fylkeskommunen. Dialogen mellan dessa är normalt tät varför kunskapen om en enskild kommuns situation normalt delas av fylkeskommunen.

Organisering

IN och fylkeskommunen följer programmet på olika sätt, till exempel genom att delta som *observatörer* med talerätt i styrelsen och ge råd om generella principer, regelverk och liknande. Deras roll kan beskrivas som rådgivare eller handledare och de deltar inte i

²⁸ T.ex. Innovasjon Norge, (odat.), "Omstilling i praksis"; Karlsen A & Lindeløv B, (1998), "Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring, SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet".

beslut om projektansökningar (men kan komma med inspel). Vid eventuell tvist kan fylkeskommunen innehålla finansieringsmedel, medan IN saknar sanktionsmöjligheter.²⁹

Programägare är alltid kommunen i sin roll som mottagare av stödet från fylkeskommunen. Från och med 1993 krävde Kommunaldepartementet att *projektledningen* inte skulle vara integrerad i kommunorganisationen utan ligga externt. Orsaken var att markera att detta inte var en förstärkning av kommunens ordinarie näringslivsverksamhet utan en tidsbestämd, extraordinär insats. Efterhand har dock det kravet släppts. Erfarenheter visade en risk för negativ påverkan på samarbetet mellan omställningsorganisationen och kommunen. Dessutom bedömdes en tydlig förankring av programmet i den kommunala verksamheten vara gynnsam för att den erhållna utvecklingskompetensen som ackumuleras i projektet kvarstannar inom kommunen efter själva omställningsperioden. Kommuner som är mer aktiva i sitt näringslivsarbete tenderar att ha förlagt den verksamheten i en extern organisation (*utviklingsselskap*), i regel delägt med näringslivet. Normalt förläggs då omställningsarbetets projektledning till denna organisation. Finns det ingen sådan extern organisation är det vanligt att det i någon form bildas en.

Själva *omställningsorganisationen* anställer vanligtvis några personer för den löpande verksamheten, ibland kompletterat med projektledare till enskilda delprojekt. *Styrelsens* storlek och sammansättning varierar mellan olika program. En vanlig styrelsestorlek kan vara 5–7 medlemmar. Om det finns en lokal, extern näringslivsorganisation så finns de representerade, likaså kommunen, som gärna vill ha insyn och kontroll över omställningsprogrammet. IN rekommenderar att näringslivet får en majoritet av styrelseplatserna samt att kommunstyrelsens ordförande samt en oppositionspolitiker också tar en styrelseplats. Men det är bara en rekommendation, och det är upp till kommunen att slutligt avgöra.

Genomförande

Faser³⁰

En kommun eller region som tilldelas omställningsstatus får ta del av extraordinära utvecklingsmedel, men såväl före som efter den operativa delen finns även andra delar i arbetet som ska genomföras. I korthet kan processen indelas i fyra faser:

- Klargörande (*avklaring*)
- Strategi och förankring
- Genomförande
- Avslutning.

Klargörandefasen är fylkeskommunens ansvar och genomförs i samarbete med kommunen. Fylkeskommunen avgör om ett område (vanligtvis en enskild kommun) bör ges omställningsstatus eller ej. Som underlag för beslutet ligger ett framtagande av en konsekvensanalys. Detta arbete utförs ofta av fylkeskommunens egna analytiker med hjälp av analysverktyget PANDA.³¹ I de fall konsekvensanalysen påvisar en väsentlig negativ utveckling i näringslivet och för kommunen som helhet kan fylkeskommunen

²⁹ Oxford Research, (2014), "Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – synteserapport".

³⁰ Innovasjon Norge, (odat.), "Omstilling i praksis".

³¹ Verktøyet ägs gemensamt av alla fylkeskommuner och KDD.

tilldela området en omställningsstatus och därmed även tillgång till särskilda medel. Konsekvensanalysen utgör då även ett grundläggande underlag i fylkeskommunens medelsansökan till KDD. Normal genomförandetid för fasen är 2–3 månader.

Strategi- och förankringsfasen är kommunens ansvar och genomförs i form av ett projekt. Ofta anlitas en extern projektledare i arbetet. I denna fas analyseras och beräknas omfattningen på omställningsarbetet. En utvecklingsanalys arbetas fram som identifierar områdets konkurrensfördelar, utvecklingsmöjligheter och konkreta utvecklingsförslag. Utifrån den utarbetas en omställningsplan – det centrala styrdokumentet. Det första årets handlingsplan tas också fram, och även ett förslag på organisering. Ansökan om medel till fylkeskommunen lämnas in. Vikten av att informera, inkludera och engagera näringsliv och befolkning i arbetet understryks i denna fas: *”Omstillingsarbeidet skal være et felles lokalt løft som engasjerer næringslivet, politikerne, kommunen og innbyggerne.”* Normal genomförandetid för fasen är 6–8 månader.

I *genomförandefasen* realiseras planerna för omställningsarbetet genom konkreta projekt och aktiviteter som följer de årliga handlingsplanerna. Det praktiska omställningsarbetet delegeras till en särskild omställningsorganisation med programledare och styrelse. Organisationen kan placeras såväl *”in house”* (i kommunen) eller externt i nystartad eller befintlig organisation (till exempel ett *utviklingsselskap*) som bedöms lämplig.

I ett tidigt skede erbjuder IN en speciellt framtagen INTRO-kurs.³² Den är inte obligatorisk, men ett vanligt val. Kursen förklarar styrelsens roll och ansvar i omställningsarbetet. För att kontrollera insatsens progression och värdera förbättringar som kan inarbetas i nästa års handlingsplan genomför IN också årliga programstatusvärderingar. Rutiner för detta finns fastlagda. Kommunen behandlar årsredovisningen från omställningsorganisationen, antar förslag till ny handlingsplan från organisationen och ansöker om årliga omställningsmedel från fylkeskommunen. Fylkeskommunen beviljar årliga omställningsmedel baserat på en värdering av omställningsplanen och de årliga handlingsplanerna. Normal genomförandetid för fasen är upp till sex år.

Avslutningsfasens startar redan år fyra i en sexårig projektcykel. Syftet är att skapa förutsättningar för ett aktivt utvecklingsarbete även när tiden för själva omställningsinsatsen har löpt ut och kommunen inte längre får några riktade extraordinära medel. I de riktlinjer som finns om omställningsinsatsen betonas vikten av att den kompetens som byggts upp under själva projektiden tas till vara och nyttjas. Det är kommunens politiker och tjänstemän som har ansvaret för att detta sker. I det arbetet är det viktigt att samarbeta med såväl det lokala näringslivet som med andra policyaktörer.

Centrala dokument

Konsekvensanalys, strategisk utvecklingsanalys, omställningsplan samt handlingsplan är fyra centrala dokument i processen.

Konsekvensanalysen kan ses som en undersökning om ett område (normalt en kommun) uppfyller kriterierna för omställningsstatus. Viktiga punkter i analysen är större företagsnedläggningar eller långsiktig nedgång i antalet arbetstillfällen. Indikatorer som berör

³² Senare i processen finns även andra verktyg från Innovasjon Norge tillgängliga för omställningsprogrammet. Se även avsnittet nedan, *”Vad kan omställningsmedel användas till?”*.

demografi, pendlingsmönster och utbildningsnivå inkluderas också. Analysen tittar normalt tio år bakåt i tid och gör en prognos tio år framåt i tid.

Den *strategiska utvecklingsanalysen* ger det breda faktaunderlaget för det fortsatta omställningsarbetet med en långsiktig näringslivsstrategi. Centrala utvecklingstrender beskrivs och behovet av lönsamma och växande företag dokumenteras. Här beskrivs förhållanden som geografiskt läge, det lokala näringslivet, arbetsmarknad, pendling, demografi, befolkningsutveckling, infrastruktur, utbildningsnivå, kommunens egen ekonomi etc. Utmaningar och utvecklingsmöjligheter tydliggörs. Statistik, intervjuer, öppna möten och företagsbesök används i framtagandet. Inspel om tänkbara utvecklingsmöjligheter samlas in från befolkning och lokalt näringsliv som därigenom också mobiliseras.

Omställningsplanen är det överordnade, strategiska, styrdokumentet och innehåller nuläge, vision och mål (effekt mål och långsiktiga resultat) för hela omställningsinsatsen. Vidare presenteras områdets prioriterade insatsområden (normalt tre till fem) med delmål, strategier och ekonomiska ramar. Målen ska så långt som det är möjligt var mätbara och periodiserade. Dessa insatsområden tas fram av omställningsprogrammets styrelse utifrån innehållet i den strategiska utvecklingsanalysen. Hur omställningsarbetet ska kommuniceras och organiseras ska också framgå. Viktiga aspekter för det senare är överväganden om kommunintern/-extern organisation, näringslivsdeltagande samt respektive funktions ansvarsområde. Enskilda insatser tas inte upp, de presenteras i nästa led i de årliga handlingsplanerna. Strategin är långsiktig och inkluderar hela omställningsperioden och lägger därmed grunden för all aktivitet under den återstående omstruktureringsperioden. Den bör ändå prövas årligen och kan justeras om det behövs.

I *handlingsplanen* operationaliseras årligen omställningsplanen. Den beskriver alltså hur det faktiska arbetet ska genomföras. De enskilda projekten beskrivs detaljerat med budget/finansiering och organisering av arbetet. När handlingsplanerna är färdigarbetade och godkända (av kommunen) blir de i nästa steg även underlag för kommunens ansökan till fylkeskommunen om omställningsmedel för nästa år.

2.7 Vad kan omställningsmedel användas till?

I princip kan de konkreta insatserna indelas i fyra grupper, varav tre är direkt programknutna och en kompletterande: *i)* administration; *ii)* förutsättningsinriktade projekt (*tilretteleggende*); *iii)* företagsinriktade projekt (*bedriftsrettede*) samt *iv)* särskilda kompletterande verktyg som IN erbjuder och som delfinansieras av omställningsprogrammet. Medel från KMD/fylkeskommunen täcker alltså även programmets administration. Nedan lämnas några exempel på de tre senare, operativa grupperna.

- *Förutsättningsinriktade projekt.* Åtgärder som inriktas på bredare samhällsutveckling (*samfunnstiltak*) eller infrastruktur kan finansieras om de kan förväntas ha stor betydelse för ett lyckat omställningsarbete. Åtgärderna förväntas därmed inte direkt resultera i konkreta arbetstillfällen i utpekade företag utan mer generellt öka kommunens attraktivitet, såväl när det gäller att driva företag som för att bo och vistas i. Exempel kan vara:

- lokal mobilisering och/eller utveckling
 - kompetensinsatser
 - nätverk mellan företag.
- *Företagsinriktade projekt.* Dessa medel ska i första hand användas till projekt i tidig fas (förstudier eller förprojekt) i syfte att klargöra förutsättningar för senare huvudprojekt. Medel kan även i såväl nya som befintliga företag användas till:
 - extraordinära etableringskostnader
 - marknadsundersökningar
 - process-och produktutveckling
 - kompetenshöjning
 - konsultstöd.
 - *Kompletterande verktyg* från IN. Det finns ett tiotal verktyg som kan användas i omställningsarbetet. IN kan täcka upp till 50 procent av kostnaderna för dessa. Det kan handla om tillväxtinriktade insatser till kommun och företag, verktyg för specifika steg i omställningsprocessen eller konkreta mallar för centrala dokument eller utvärderingar. Det ska påpekas att IN *erbjuder* dessa verktyg, de kan inte bestämma att de ska användas. Några exempel på utbudet:
 - SME-utveckling (*SMB-utvikling*), processverktyg för företag med tillväxtpotential
 - Förbättrat kommunalt näringslivsarbete (*Næringsvennlig kommune*). Ett verktyg som avser att förbättra kommunens förmåga att tillrättalägga för och samarbeta med det lokala näringslivet. Innehåller områden som infrastruktur, planarbete, service, kompetensprogram för handel- och serviceföretag och information.
 - INTRO-kurs för styrelsen och administration i omställningsprogrammet. Innefattar bland annat rollfördelning och arbetsuppgifter.
 - Vägledning för arbete med den årliga handlingsplanen
 - Programstatusvärdering. Processteg, rutiner och värderingschema med 12 indikatorer (berör såväl process som effekter). Den kostnaden tar IN helt.
 - Vidareföring av uppnådda erfarenheter

2.8 Uppföljning, utvärdering och lärande

Struktur

Enskilda program

Årliga programstatusbedömningar (*programstatusvurderingar*) ska genomföras. I korthet innebär det en intern utvärderingsprocess under ledning av en extern processledare. Deltagande aktörer är projektledning, styrelserepresentanter samt IN, fylkeskommunen (*virkemiddelaktører*). Utmaningar och eventuella behov av justeringar är då uppe på agendan.

Det rekommenderas även att fylkeskommunen genomför en halvtidsutvärdering (*midtveiseevaluering*) för att värdera arbetets resultat.

När insatsen är avslutad utarbetar omställningsorganisationen själv en slutrapport. Dessutom ska insatsen alltid utvärderas. Ansvaret och finansiering för detta ligger på

IN.³³ Utvärderingen ska genomföras av en extern konsult (upphandlad genom ramavtal) och i samarbete med fylkeskommunen. Utvärderingen har en förutbestämd struktur och ska bland annat innehålla:

- effekt av omställningsprocessen
- organisatoriska erfarenheter
- samarbete med involverade aktörer
- kommunens utvecklingsförmåga (*utviklingsevne*)
- lärande av vikt för andra omställningsområden.

Förutom att värdera effekter av själva insatsen ska slututvärderingen också bidra till ett lärande, dels för kommunen själv och deras framtida organisering och näringslivsarbete, dels för IN. Den senares roll som ett nationellt kompetenscenter för lokalt omställningsarbete innebär möjligheter att använda sådan kunskap i andra omställningsprogram. Det kan även tilläggas att samtliga slututvärderingar finns tillgängliga på Innovasjon Norges websida.³⁴

Hela instrumentet

Särskilda omställningskonferenser för erfarenhetsspridning ordnas regelbundet. Varje år genomförs en fysisk samling med alla programledare och vartannat år en större variant med deltagande av omställningsstyrelser, fylkeskommuner, IN och KDD.³⁵ Dessa tillfällen betraktas av många som ett bra tillfälle för lärande och kunskapspridning.

Den sammantagna omställningsinsatsen (hela instrumentet) eller grupper av omställningsprogram har även utvärderats vid olika tillfällen, med olika inriktning och syften.³⁶ KDD har precis beställt en ny, övergripande utvärdering som beräknades kunna publiceras strax före sommaren 2022 (har därför inte kunnat beaktas i denna rapport).

Mål- och resultatindikatorer

Årligen får IN en återrapportering från de aktuella omställningsområdena om deras uppnådda resultat och aktiviteter. Återrapporteringen sker med förutbestämda, programgemensamma mål- och resultatindikatorer. I tabell 1 nedan visas den senast tillgängliga vid skrivtillfället (september 2021).

³³ <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/>

³⁴ <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/verktoy/sluttevaluering/>

³⁵ Under Coronapandemin har de fysiska träffarna inte kunnat genomföras. Till viss del har de ersatts av videomöten.

³⁶ T.ex. Guvåg B, (1990), "Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner – Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner"; Andersen OJ m.fl., (1997), "Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag"; Karlson A & Lindeløv B, (1998), "Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring; SNF, (2001), "Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling – Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal"; SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet"; Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), "Langtidseffekter av omstillingsprogram"; Oxford Research, (2014), "Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – synteserapport"; Oxford Research, (2018), "Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling".

Tabell 1 Mål- og resultatindikatorer for 16 omstillingsområdene år 2020

Indikator	År 2020	Hela insatsperioden inkl. år 2020
Antal nye, skapade, arbeidsplatser	162	873
Antal sikrede arbeidsplatser	254	636
Antal nye foretag	59	188
Antal kompetenshøjende åtgårder	88	339
Antal netverk og samarbeidsstærkende åtgårder	53	192
Antal andra omstillingsrelaterede åtgårder	131	509

Anmærkning: Totalt 16 områdene, varav 4 befann sig i oppstartfasen og 4 i avslutningsfasen.

Källa: Innovasjon Norge, (2021), "Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2020".

Då de 16 omstillingsområdene befinner sig i lite ulike faser er det svært å direkte avlese resultatene. Självklart blir förväntan om utfall helt ulike på nyligen oppstartede program jämfört med de som befinner sig i en avslutende fas. Med det väl sagt så ser vi relativt gode resultat på de mer direkte sysselsättningsindikatorerna: nye og sikrede arbeidsplatser respektive nye foretag. En interessant oppgitt utifrån ett omstillingsperspektiv vore även branschtillhörighet. Skapas nye arbeidstillfållen og foretag i befintlige branscher eller i för området nye?

Exempel på utvärderingar

Under de snart 40 år som verktøyet anvendt har ett stort antal utvärderingar gjennomført. Forutom en mængd utvärderingar av enskilda program även de som behandler flere områdene eller instrumentet som sådant. Nedan læmnas några eksempel från den senere gruppen.

Den første, større, utvärdering som vi identifisert er Kommunaldepartementets oppdrag till *Møreforskning* 1987 att utvärdera omstillingsverktøyetets funksjon i seks kommuner som beviljats medel.³⁷ Hovedmålsettingen med utvärderingen var tudelad. Dels ge ett underlag for departementets framtidige anvendning og eventuell justering av verktøyet, dels ge ett underlag till de kommuner som framgent fikk ta del av omstillingsmedel. Guvåg var tåmligen kritisk i sin gjennomgåing og menar att i princip samtlige undersøkte kommuner saknade vision, strategi og handlingsprogram. Orsaken till detta hævdes vara frånvaron av længsiktig tånkande i kommunerna. Vidare pekås på bristende kompetens, oklare roller, behov av særskild organiseringsform, mer delaktighet og engagemang. Utvärderingen presenterade seks rekommendationer for framtidige anvendning av verktøyet, se tabell 2. Så vitt vi kan bedømme fikk utvärderingen ett stort genomslag og resulterade i flere justeringar i verktøyetets opplegg (se även avsnitt 2.1).

³⁷ Guvåg B, (1990), "Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner – Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner".

Tabell 2 Sex rekommendationer i Møreforskings utvärdering

Tematiskt område	Skäl
<i>Analys innan resurstilldelning</i>	Kommunernas situation, förutsättning och resurser skiljer sig kraftigt åt. Innan beslut om omställningsmedel tas bör kommunernas möjligheter till omställningsarbete (OA) och behov av externa resurser kartläggas. Även andra faktorer än externt kapital är betydelsefulla i en omställningsprocess.
<i>Mål, strategi, organisation resurser, engagemang</i>	Dessa faktorer måste finnas på plats och vara kopplade till varandra innan det är meningsfullt att inleda OA.
<i>Etappvis genomförande</i>	Orealistisk att förvänta sig kommunala strategier för att använda omställningsmedel under längre perioder. Etappindelning med delutbetalningar skapar bättre möjligheter till lärande, strategijusteringar, prioriteringar och disponering av medel.
<i>Involvering och information</i>	Aktivt OA kräver deltagande av alla viktiga aktörsgrupper. Tidig involvering är viktig. Frågan bör tas om hand i förundersökning och påverka omställningsorganisationens sammansättning. Information till lokalt näringsliv och befolkning måste prioriteras högre.
<i>Omställningsorganisationen</i>	Organisationen måste involvera alla viktiga aktörsgrupper. Idealt bör organisationen stå självständig och frikopplas från de politiska och administrativa systemen i kommunen. Lokal styrelserepresentation säkrar lokal kunskap och förankring. Om det föreligger lokal kompetensbrist för att fylla alla nödvändiga funktioner bör krav ställas på extern styrelsemedverkan.
<i>Geografisk koncentration</i>	Insatsen bör koncentreras till de resurssvagaste områdena med de största omställningsbehoven.

Källa: Guvåg B, (1990), "Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner – Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner".

Nordlandsforskning utvärderade verktyget på uppdrag av Kommunaldepartementet 1997–98.³⁸ Utvärderingen bestod av tre delar: en resultatutvärdering av 32 kommuner/regioner, en uppföljningsutvärdering av 6 tidigare utvärderade kommuner samt en följeforskningsdel. Utvärderingen landar i 12 huvudslutsatser fördelade på 3 tematiska områden (se tabell 3 nedan).

Tabell 3 Tolv huvudslutsatser i Nordlandsforskning utvärdering

Tematiskt område	Slutsats
<i>Organisering och förankring</i>	OA bör förankras i det lokala näringslivet, såväl när det gäller näringslivsinriktade stöd som organisering.
	OA måste förankras i kommunadministrationen. Om OA läggs i en extern organisation får det inte medföra att kommunen fransäger sig ansvaret.
	Styrelsen i OA måste anta en självständig identitet som står ovanför de enskilda medlemmarnas egna institutionella intressen.
	Det viktigt att resurser tidigt blir tillgängliga för näringslivsaktörer.
	Det finns ett behov av rådgivning från aktörer utanför den lokala nivån som SND ^a och fylkeskommunen.

³⁸ Karlsen A & Lindeløv B, (1998), "Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring.

Tematiskt område	Slutsats
<i>Planarbete och operativa processer</i>	I beredskapabaserat OA måste det kopplas till kommunikationsplaner för att uppnå en bred medverkan, gemensam problemförståelse och legitimitet.
	Deltagarna måste vara medvetna om de olika faserna i processen samtidigt som faserna måste kopplas till varandra.
	ProjektLederProcessen (PLP) ^b bör inte ses som ett universalverktyg för projektstyrning, snarare användas med förnuft utifrån vilken typ av projekt och företag som det handlar om.
<i>Näringslivsstrategier och resursutnyttjande</i>	Egenbaserad utveckling bör prioriteras framför att attrahera externa företag att etablera sig. Baserat på att den förra strategin givit betydligt fler långsiktiga resultat.
	Egenbaserad utveckling bör ske genom att återanvända lokal kompetens i nya sammanhang.
	OA i kommuner där statsägda företag är på väg att läggas ner bör utföras i tidsfönstret mellan ett definitivt beslut om stängning och den reella nedstängningen.
	OA bör ha en balans mellan näringslivsinriktade projekt och regionala projekt samt mellan kort- och långsiktighet.

Anmärkning: ^aSND= Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond (en av föregångarna till Innovasjon Norge); ^bPLP är en projektstyrningsmetod, ett planverktyg som nu ägs av Innovasjon Norge, tidigare SND.

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

I en utvärdering från 2001 redovisade *Samfunns- og næringslivsforskning* (SNF) sitt uppdrag från dåvarande Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).³⁹ SNF skulle enligt uppdraget analysera organisering och genomförande av fem omställningsprogram.⁴⁰ Sammanfattningsvis ger utvärderingen en positiv bild av verktyget och de sätt som de studerade programmen genomförs. De ser även fördelarna med verktygets upplägg som ger de lokala/regionala aktörerna möjlighet att forma de enskilda programmens profil och arbetssätt. Samtidigt menar de att en sådan frihet och handlingsutrymme inte får medföra alltför stor variation då det i så fall skulle försvåra uppföljningar och utvärderingar. Det SNF i sin rapport kallar för "effekter och erfarenheter" sammanfattas nedan i tabell 4.

Tabell 4 Fyra erfarenheter från SNF:s utvärdering

Tematiskt område	Erfarenheter
<i>Aktivitetsutbud</i>	I de enskilda programmen har det startats ett stort antal projekt med betydande bredd. Ett stort antal individer, företag och organisationer i respektive område har involverats. Förmågan att genomföra projekten bedöms vara god.
<i>Arbetsstillfällen</i>	OA ska bidra till nya arbetsstillfällen i det aktuella området. De områden som anger ett specifikt antal ser ut att ha en relativt god måluppfyllelse. Metoden

³⁹ SNF, (2001), "Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling – Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal". Aktuellt departementsnamn under 1998–2013, därefter namnbyte till Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD). Fr.o.m. 2022 återigen nytt namn: Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

⁴⁰ Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) samt Glåmdal.

Tematisk område	Erfarenheter
	att beräkna detta antal varierar dock mellan programmen. Även om det är svårt att knyta antalet nya arbetstillfällen till själva programinsatsen finns troligen även andra positiva effekter som utvärderingen inte förmår att fånga.
<i>Lokal och regional utvecklingskompetens</i>	Både personer som arbetat administrativt och de som arbetat i styrelsen har i betydande grad ökat sin kompetens i näringslivs- och samhällsutvecklingsfrågor. Den operativa driften har bidragit till en professionalisering av det lokala/regionala programarbetet. De flesta av de involverade företagen har också till del ökat sin kompetens. Framför allt gäller det små och medelstora företag. Det har dock varit svårare att engagera och skapa spin-off effekter från de lokala s.k. nyckelföretagen (<i>hjørnesteinsbedrifter</i>).
<i>Individernas betydelse</i>	Framgång i OA förefaller i väsentlig grad vara individ- eller aktörsberoende. Det gäller kompetens och genomförandeförmåga hos ledarna för enskilda projekt, specifika yrkespersoner med engagemang för platsen och "det allmänna" (<i>felleskapet</i>) samt personer med rätta egenskaper inom administration och ledning för enskilda delprojekt.

Källa: SNF, (2001), "Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling – Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal".

SNF utvärderade 2009 återigen verktyget på uppdrag av IN.⁴¹ Uppdraget denna gång handlade om att kartlägga och systematisera framgångsfaktorer för omstruktureringsprogram. Analysen baseras på en genomgång av 17 avslutade program. Utvärderarna ger rekommendationer om implementering och uppstart, organisering, strategier och insatsområden samt diskuterar de resultat som uppnåts. Samtidigt som dessa rekommendationer (63 till antalet) ges är utvärderarna tydliga med att en "best practice" har sina begränsningar. Kontextuella skillnader medför att omställningsarbetet måste anpassas efter de specifika lokala resurser och förutsättningar som föreligger. Standardisering och detaljerade instruktioner får inte tas för långt. Antalet rekommendationer innebär att vi valt att endast återge några axplock i tabell 5. Utvärderingens resultatdel behandlas i text efter tabellen.

Tabell 5 Ett axplock rekommendationer i tre teman

Tematisk område	Axplock från rekommendationer
<i>Implementering och uppstart</i>	Betydelsen av tidig, bred, förankring och legitimitet, involverande av kommunen, nyckelaktörer och det lokala näringslivet. Tydlig kommunikationsstrategi. Såväl utåt i lokalsamhället som mellan kommunen och omställningsorganisationen. OA bör ha en näringslivsprofil.
<i>Organisering</i>	Organisationsformen ska ge legitimitet i näringslivet. Stort inslag av näringsliv i styrelsen. Klar rollfördelning kommun och omställningsorganisation, men god kommunikation mellan dem. Säkra upp förutsättningar för att bibehålla erfarenheter efter programslut. PLP-verktyget bra, men användandet bör vara pragmatiskt.

⁴¹ SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet".

Tematiskt område	Axplock från rekommendationer
<i>Strategier och satsningar</i>	Tydliga strategier, men flexibilitet till justeringar. Kan vara en fördel att inledningsvis vara bredare i projekturval för att senare smalna av i en strategisk profil. Mer fokus på utveckling av existerande näringsliv än att försöka attrahera externa företag. Om det senare väljs krävs förarbete och selektivitet. Om bredare satsning på platsutveckling och attraktivitet genomförs så är det viktigt med en nära samverkan med kommunen. Kompetensinsatser mot företag och andra lokala aktörer viktiga, även satsningar på kompetensinfrastruktur. Eftersträva att även involvera lokala/regionala utbildningsinstitutioner om de finns. Regionalt perspektiv i OA med en kommun är svårt. Kan vara lättare om det riktas på specifik bransch (exempelvis besöksnäring).

Källa: SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet".

När det gäller resultat menar utvärderarna att de studerade programmen på en övergripande nivå i högre grad förefaller bidra till förbättrade förutsättningar för näringslivsutveckling än att bidra till konkreta, större, företagsetableringar. När det gäller individuella projekt förefaller kompetenshöjande insatser, SME-utveckling och direkta företagsinriktade insatser som varit mest lyckosamma.

Målindikatorn nya eller säkrade arbetstillfällen är den vanligaste inom verktyget. Programspecifika utvärderingar visar att verktyget har levererat i det avseendet, men metodologiska svårigheter gör att utvärderingen avstår från att bedöma mer precisa utfall. De flesta arbetstillfällen rapporteras ha kommit i samband med avknoppningar eller utveckling av befintliga företag. Några exempel på stora företagsetableringar finns, men generellt förefaller försök att attrahera externa företag och utveckla helt nya industrier varit mindre framgångsrika.

Förutom en del nya arbetstillfällen menar utvärderingen alltså att det viktigaste resultatet har varit att förbättra förutsättningar till näringslivsutveckling. Detta exemplifieras kort i tabell 6.

Tabell 6 Tre dimensioner av förutsättningskapande för näringslivsutveckling

Dimension	Exempel
<i>Samarbete/nätverk</i>	Framför allt inom det lokala näringslivet samt mellan kommunen och det lokala näringslivet. I viss omfattning också mellan näringslivet och andra relevanta aktörer (exempelvis inom FoU eller utbildning).
<i>Kompetensökning</i>	Såväl hos kommunen (näringslivs- och samhällsutveckling) som hos lokalt näringsliv (genom specifika utbildningsinsatser).
<i>Attitydförändring</i>	Ökad förståelse i den kommunala organisationen för betydelsen av näringslivsutveckling, generellt mer positiv inställning till innovation och entreprenörskap inom näringslivet och i lokalsamhället som helhet samt en mer positiv inställning till bostadsorten bland kommuninvånarna.

Källa: SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet".

Utvärderingen handlar om gemensamma framgångsfaktorer. Men, motsatsen – områden där omställningsarbetet genomgående haft svårigheter att lyckas – är också intressanta att identifiera. Fem sådana områden lyfts även fram i utvärderingen (se tabell 7 nedan).

Notera att det första uppvisar nära släktskap med en av de framgångsrika dimensionerna av förutsättningskapande för näringslivsutveckling som visades i tabell 6 ovan.

Tabell 7 Fem områden där omställningsarbetet mött svårigheter

Områden	Exempel
<i>Formaliserade och varaktiga nätverk</i>	Även om programmen har bidragit till ökad samhandling mellan företag har det visat sig svårt att skapa mer formaliserade och långsiktiga nätverk och samarbetskonstellationer, exempelvis mellan lokala SME. Anledningen förefaller vara en ovilja hos företagen att självfinansiera sådana nätverk när det offentliga stödet upphör. De lokala företagen är även ofta olika och fragmentiserade vilket gör det svårare att identifiera reella samarbetsområden.
<i>Nyckelföretag</i>	Det är svårt att utverka ett förpliktande deltagande från nyckelföretagen (<i>hjørnesteinsbedrifter</i>) i OA. Det är även ett krävande arbete att försöka öka de lokala spridningseffekterna från dessa företag (exempelvis genom leverantörsprojekt).
<i>FoU-miljöer och läroverk</i>	Där sådana finns har det varit svårt att på ett förpliktande sätt involvera högskolor och FoU-miljöer i OA.
<i>Externa företag</i>	Strategin att attrahera externa företag att lokalisera sig i kommunen är mycket resurskrävande och har dessutom endast givit begränsade resultat.
<i>Branscher med många småföretag</i>	Det är mycket svårt att genomföra gemensamma insatser i branscher som består av många små företag (exempelvis besöksnäringen).

Källa: SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet".

I en utvärdering från 2010 studerade *Trøndelag Forskning og Utvikling* verktygets långtidseffekter, 5–8 år efter programavslut, i 10 utvalda kommuner/regioner.⁴² Utvärderingen finner relativt positiva långtidseffekter i samtliga studerade case. Resultatet kan sammanfattas i följande punkter:

- Stärkt förmåga till näringslivsutveckling
- Mer robust och varierat näringsliv
- Kostnaden per skapat arbetstillfälle följer genomsnittet hos Innovation Norges övriga insatser
- I jämförelse med ett 0-alternativ (utan omställningsinsats) bedöms de ingående kommunerna ha ökat sysselsättningen med sex procent och invånarantalet med fem procent. Effekterna är dock inte tillräckligt starka för att medföra en faktisk befolkningstillväxt i de flesta av de studerade kommunerna.⁴³

När det gäller samband mellan organisering och långtidseffekter menar utvärderingen att en god lokal anpassning är viktigare än att följa en generell "best practice". Det understryks också att förmågan att kunna ta med sig erfarenheter från omställningsarbetet och fortsätta med näringslivsarbetet efter programavslutet är betydelsefullt för positiva långtidseffekter.

I en syntesrapport från 2014 sammanfattar och systematiserar *Oxford Research* erfarenheterna från fem olika omställningsprogram.⁴⁴ Dessa enskilda slututvärderingar

⁴² Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), "Langtidseffekter av omstillingsprogram".

⁴³ I rapporten motiveras det bl.a. med nedgång i basnäringar och demografiska förhållanden.

⁴⁴ Oxford Research, (2014), "Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – syntesrapport".

har som syfte att bedöma resultaten samt programmets organisation, anpassning och måluppfyllnad. Utvärderarna menar att en syntesrapport både kan bidra till en framtida organisering av omställningsarbetet och ge direkta erfarenheter för IN att använda vid uppstart av nya omställningsprogram.

I utvärderingen diskuteras bland annat verktygets interventionslogik. Utvärderarna påpekar att verktyget är brett och innefattar såväl förutsättningsinriktade projekt (*tillretteleggende*) och företagsinriktade (*bedriftsrettede*) insatser. Det lokala näringslivets struktur, det egentliga resursunderlaget för tillväxtpotential, varierar kraftigt mellan de utvärderade kommunerna. Det innebär att företagsinriktade insatser i princip bara kan genomföras i kommuner med tillräckligt näringslivsunderlag, medan de andra får inrikta sig på förutsättningsinriktade projekt. Detta medför en viss oklarhet när det gäller interventionslogiken då resultaten får olika karaktär. Företagsinriktade insatser förväntas ge resultat i ett enskilt företag eller för en grupp av företag. Resultaten från förutsättningsinriktade projekt uppstår mer på samhällsnivå, är svårare att mäta och ofta mer långsiktiga till sin karaktär. Utvärderarna påpekar att de två olika projektyperna kan kräva olika kompetens i projektledning. Följer man dessa två inriktningar ut till de två "utomlokala" observatörerna i omställningsarbetet är IN närmast de företagsinriktade projekten och fylkeskommunen de förutsättningsinriktade.

Utvärderarna föreslår att IN utvärderar verktyget. De menar att en möjlig justering kan vara att enbart rikta verktyget till kommuner som bedöms ha potential att använda företagsinriktade insatser.

Utvärderingen landar i 16 rekommendationer fördelade på tre tematiska områden (se tabell 8, nedan).

Tabell 8 Sexton rekommendationer

Tematiskt område	Rekommendation
<i>Klarläggande och förberedelser</i>	Mer utförlig klarläggandefas för att identifiera näringslivets utmaningar.
	Mer utförlig strategi- och förankringsfas för att först dokumentera och därefter välja de mest lämpade av näringslivets utvecklingsmöjligheter.
	Omställningsmedlen bör som en huvudregel komma från både fylkeskommunen och kommunen. Kommunal medfinansiering antas medföra en starkare förankring i kommunorganisationen.
	Det viktigt att resurser tidigt blir tillgängliga för näringslivsaktörer.
	I omställningsprogram som innefattar flera kommuner måste eventuella olikheter mellan dem när det gäller utmaningar och resurser uppmärksammas och beaktas tidigt i OA.
	Aktiv rådgivning till de involverade aktörerna (omställningsorganisationen, kommunens politiker och tjänstemän samt näringsliv) vid programuppstart för att säkra en korrekt och gemensam förståelse av insatsens syfte och ramar.
<i>Organisation och MRS^a</i>	Det är viktigt att etablera en ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation med tydlig rollfördelning mellan programägare, styrelse och omställningsorganisation.

Tematisk område	Rekommendation
	Finns det ett befintligt innovations- eller næringslivsbolag (<i>utviklingsselskap</i>) i kommunen bör det vara en ändamålsenlig plats för OA då det möjliggör en snabb start, professionella styrelseresurser och att den ackumulerade utvecklingskompetensen kan behållas och få en organisatorisk hemvist.
	Om det startas en separat omställningsorganisation bör det tidigt diskuteras möjligheten att permanenta den. Syftet skulle vara att skapa en organisatorisk hemvist för den ackumulerade utvecklingskompetensen. Organisationen måste då förankras i kommunen, såväl på politisk som på tjänstemannanivå.
	Det ska utarbetas årliga rapporter och handlingsplaner.
	Det bör etableras ett mål- och resultatstyrningssystem som, så långt som möjligt, dokumenterar hur och i vilken utsträckning de enskilda åtgärderna stöder programmets mål.
<i>Förankring och etablering</i>	I uppstarten bör alla relevanta aktörer inkluderas i en bred strategiprocess. Processen ska utmynnas i en målstruktur och en strategisk plan för hela omställningsperioden. Eventuellt kan en revidering ske efter halva perioden.
	Relevant information om verktyget måste nå potentiella användare. En aktiv næringslivsorganisation blir en resurs i detta.
	OA bör förankras i näringslivet och på politisk nivå i kommunen genom styrelsens medlemmar. Kommunchef eller næringslivskonsulent kan medverka som observatör i styrelsen för att säkra förankring i kommunens tjänstemannaorganisation.
	Målformuleringar bör baseras på rekommenderade principer för policyåtgärder (exempelvis SMART). ^b
	Om situationen tillåter kan det med fördel användas avancerade instrument som hjälp vid val av insatser (exempelvis Scoreboard). Det förutsätter dock en professionell styrelse.
	IN:s "verktygslåda" bör så lång som det är möjligt användas, exempelvis <i>SMB-utvikling</i> , <i>Næringsvennlig kommune</i> , <i>Videreføring av omstillingsarbeidet</i> , olika kurser etc. IN och fylkeskommunen bör vara pådrivande i detta.

Anmärkning: ^aMål- och resultatstyrningssystem; ^bAkronym för Specifikt, Mätbart, Accepterat, Realistiskt, Tidssatt.

Källa: Oxford Research, (2014), "Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – synteserapport".

I en konsultgenomgång av verktyget från 2018 sammanfattar *Oxford Research* verktygets funktion som god, givet ambitionsnivåer och resurser.⁴⁵ Generellt beskrivs rollförståelse och förväntningar fungera bra. IN, KMD och fylkeskommunerna jobbar aktivt med erfarenhetsspridning och strukturförbättrande insatser i programupplägg. Särskilda stödverktyg för programstyrning, tekniskt genomförande och konkreta utvecklingsinsatser har utvecklats. Exempelvis skedde införandet av INTRO-kurs för omställningskommuner omkring 2016 och bedöms ha ökat deras kompetens om omställningsarbete. (Det kan påpekas att upplägget med ett flertal aktörer i två andra utvärderingar anses innebära en viss komplexitet avseende roller och mandat.)⁴⁶

⁴⁵ Oxford Research, (2018), "Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling".

⁴⁶ SNF, (2001), "Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling"; Oxford Research, (2014), "Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – synteserapport".

Några undantag från den generella bilden har dock identifierats av Oxford Research. Enskilda kommuner kan ha orealistiska förväntningar på resurstillskott och vilka insatser som skulle kunna genomföras med de beviljade omställningsmedlen. Enskilda fylkeskommuner kan ha bristande kompetens om näringslivsarbete, projektgenomförande och omställningsarbete beroende på tidigare erfarenhet och personalomsättning. Det noteras även i vissa fall bristande förståelse för nödvändigheten av långsiktighet i omställningsarbetet.

Utvärderarna föreslår även en tänkbar förändring av verktyget som de menar skulle leda till fler arbetstillfällen och en mer grundläggande omstrukturering av företagsstrukturen. Deras utgångspunkt i den argumentationen är den stora betydelsen som det lokala näringslivets tillväxtpotential har för att omställningsarbetet ska ge effekt. Genom att koncentrera insatsen till större områden med starkare tillväxtkraft, reducera antalet program och öka budgeten per programområde menar de att avkastningen skulle öka. Effekterna av omställningsverktyget föreslås även kunna förstärkas genom en koordinering med resurser från flera institutioner och stödformer utanför näringslivsområdet, exempelvis utbildning, bostäder och infrastruktur.

I utvärderingen diskuteras även olika styrmodeller. Förutom dagens alternativ, även genom (politiska) avtalsmodeller och en ansvarsdecentralisering till fylkeskommunerna – med andra ord en regionalisering.

2.9 Sammanfattning

Instrumentet förefaller inledningsvis ha varit tämligen fritt i sin utformning. Strukturer och rutiner hade inte utvecklats i någon större omfattning. *”Hos sentralmyndighetene var det en oppfatning at pengene som kommunene fikk til arbeide med omstilling, satt løst på 1980-talet.”*⁴⁷ Møreforskningens utvärdering 1990 tycks ha initierat en process där flera åtgärder infördes i syfte att professionalisera verksamheten. SND:s och senare IN:s roll som kvalitetssäkrare och kompetenscenter var en viktig del i detta. Rutiner och rekommendationer om metodval, strategier och organisationsformer utvecklades. Framtagna mallar, instruktioner, särskilda verktyg och erfarenhetspridning är andra exempel. Idag har instrumentet varit på plats i nästan 40 år. Intrycket är att det, ur en administrativ och organisatorisk synpunkt, är moget och välstrukturerat.

Det kan samtidigt iakttas en inbyggd spänning mellan å ena sidan den homogenitets- och struktursträvan som nämndes ovan och behovet av lokal anpassning i det enskilda omställningsprogrammet. Förutsättningarna ser olika ut i de enskilda kommunerna. Flera utvärderingar pekar på stor variation när det gäller omställningsbehovets komplexitet, geografiskt läge (pendlingsmöjligheter), ”entreprenörskapsanda”, den kommunala ekonomin, befolkningsstruktur, lokal kapitalbas, infrastruktur, näringslivets branschstruktur samt vilka aktörer som finns på plats och deras inbördes relationer.⁴⁸ Detta gör att nyttan av en generell ”best practice” måste vägas mot behovet av en anpassning gentemot förutsättningarna i den specifika kontexten.

⁴⁷ Karlsen A & Lindeløv B, (1998), ”Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring”, s. III.

⁴⁸ Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), ”Langtidseffekter av omstillingsprogram”; Karlsen A & Lindeløv B, (1998), ”Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring; Guvåg B, (1990), ”Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner –Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner”.

Instrumentet förefaller i realiteten också få lite olika funktion beroende på förutsättningarna i det område (i regel kommun) som tilldelats omställningsstatus. I de minsta programmen, handlar det i praktiken mer om utveckling än omstrukturering av näringslivet. Det innebär i realiteten insatser för att stimulera tillväxt och utveckling inom befintliga branscher, snarare än att ersätta en krympande eller nedlagt bransch med något nytt.

Här uppstår en politisk fråga om verktygets egentliga mål. Utvecklingsstödande i svaga områden eller reell omställning i områden med större potential? Båda ståndpunkter förekommer i utvärderingarna. Guvåg skriver: *"Ressursinnsatsen (kapital, kompetanse og beslutningsadministrativ kapital) bør konsentreres om de lokalsamfunn/kommuner og regioner som ikke er i stand til å håndtere omstillingsprosessene selv. Det betyr de ressursfattigste områdene med de største omstillingsbehovene."*⁴⁹ På den andra kanten pekar Oxford Research på en möjlighet att justera verktyget: *"... i favør av større områder med sterkere vekstkraft, med økte budsjetter for et lavere antall programmer, og eventuelt koordinering av ressurser fra flere institusjoner og ordninger, kan med rimelighet forventes å gi en større avkastning i form av arbeidsplasser og en mer grunnleggende omstilling av næringsstrukturen."*⁵⁰

Oavsett inriktning behöver insatser utvärderas. Hur mäter man en lyckad omställningsinsats? Då uppgifter om den kontrafaktiska situationen saknas är svaren inte självklara. Svårigheterna framkommer i de utvärderingar vi tagit del av. Relativt få insatser och ortspecifika förutsättningar underlättar inte. Antal arbetstillfällen är en central indikator, men samtidigt svår att beräkna. Räddade? Nya? Hur långlivade? När ska de mätas? I för området nya eller befintliga branscher? Utifrån utvärderingarna förefaller också den variabeln att mätas på olika sätt, varför vissa utvärderare avstår mer precisa analyser om detta. Nya företag är också i fokus, men är inte heller en oproblematisk variabel. Övertagande av befintliga företag? Uppdelningar av ett befintligt företag i flera nya, mindre, företag? Livslängd? Omsättnings och lönsamhetskrav? Geografi – hur hanteras nya företag som kan knytas till insatsen, men slutligen "landar" utanför kommungränsen? Ökat befolkningsantal verkar också vara ett vanligt mål, men också något som påverkas av ett flertal faktorer utom omställningsprogrammets kontroll (exempelvis demografi). Näringslivets struktur (exempelvis branschbredd) är en i sammanhanget mycket viktig, men trögrörlig variabel som svårigen förändras kraftigt under en projektperiod. Befolkningens utbildningsnivå likaså.

Därtill kommer ett antal svåråtkombara faktorer som mer handlar om eventuella förändringar som ett resultat av förutsättningsinriktade projekt (*tillretteleggende*). Dessa är mer diffusa, men inte oviktiga och rör nätverk mellan organisationer, förbättrad utvecklingsförmåga hos kommunen och i näringslivet. Även frågor om upplevd attraktivitet spelar in, som redan tidiga utvärderingar noterade: *"Moderne mennesker [ställer krav] både til sine arbeidsplasser (kompetanse, miljø, ansvar, o.s.v.) og til sine lokalsamfunn som bo-, leve- og oppvekstmiljø."*⁵¹ Över lag verkar utvärderingarna ändå finna positiva effekter av verktyget, trots ovannämnda metodsvårigheter. För året 2020

⁴⁹ Guvåg B, (1990), "Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner – Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner", s. 69.

⁵⁰ Oxford Research, (2018), "Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling", s. 41.

⁵¹ Guvåg B, (1990), "Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner – Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner", s. 44.

rapporterar exempelvis IN om drygt 400 skapade eller säkrade arbetstillfällen enligt programområdenas återrapportering.

Frågan om var själva omställningsorganisationens ledning förläggs återkommer i ett flertal utvärderingar. Initialt fanns inga explicita riktlinjer om detta. En tidig uppfattning i utvärderingarna var att den borde placeras utanför kommunens organisation för att kunna agera mer självständigt, komma närmare det lokala näringslivet och få en större legitimitet. Det nämns även ett signalvärde genom att omställningsarbetet då lättare skulle ses som en extraordinär åtgärd och inte "bara" uppfattas som en förstärkt näringslivsfunktion. Ett krav på extern förläggning infördes också 1993 av Kommunaldepartementet. Efter hand har uppfattningen delvis svängt och kravet har tagits bort. Argumentationen för detta var att nya erfarenheter och förbättrad omställningskompetens lättare stannar kvar och kan inarbetas i kommunens fortsatta näringslivsarbete om den tillåts ligga inom kommunorganisationen.

Just detta, att kunna säkra upp att de lärdomar och erfarenheter som byggs upp under programtiden inte försvinner utan i så stor omfattning som möjligt finns kvar och kan utnyttjas framgent (efter insatsens slut) understryks i många av de dokument vi tagit del av. Här noteras vissa svårigheter, till exempel att upprätthålla skapade nätverk och att finansiera externa näringslivsorganisationer (*utviklingssekskap*). Betydelsen av erfarenhets-spridning begränsas inte till det egna omställningsområdet. Det pekas också på lärande inom det generella instrumentet, för såväl pågående som framtida omställningsinsatser i andra geografiska områden.

Betydelsen av kommunikation, förankring och bred involvering är också en aspekt som tydligt lyfts fram i nästan alla utvärderingar. Uppfattningen är att ett lyckat omställningsarbete måste ha en bred lokal uppslutning och en delad förståelse av utmaningar, möjligheter och instrumentets funktion och ramar.

Det lokala näringslivet är en mycket viktig grupp att involvera på flera sätt. På en övergripande nivå kan hela instrumentet sägas vara näringslivsinriktat. På en mer operativ nivå ser vi tydliga ambitioner att företagen aktivt ska medverka i utformandet av utvecklingsanalysen, delta i omställningsorganisationens styrelse och, givetvis, ta del av de projekt som bedrivs inom arbetet. Det förefaller dock vara svårare att involvera de så kallade nyckelföretagen (*hjørnesteinsbedrifter*) vars nerdragningar inte sällan är en faktor som initierat statusen som omställningsområde. En annan erfarenhet som återkommer i utvärderingarna är det synes vara mer framgångsrikt att arbeta med utveckling av det lokala näringslivet än att satsa på nyetableringar av externa företag (*akkvisisjon*).

Stor vikt läggs även på tidiga och grundliga analyser av det aktuella områdets situation, förutsättningar och utvecklingsmöjligheter. Denna "förberedande" del förefaller ha institutionaliserats och ökat kraftigt i betydelse under programmets utveckling och mognad. I den ofta refererade utvärderingen av Guvåg hävdas, en smula drastiskt, att nästan samtliga av de studerade kommunerna, under perioden 1983–89, saknade vision, strategi och handlingsprogram. I kontrast finns i dag tydliga riktlinjer om struktur och innehåll rörande dessa delar.

3. Omställningsarbete i Norge: Rollag kommun⁵²

I syfte att mer konkret visa hur omställningsinstrumentet i praktiken kan tillämpas har vi valt att använda oss av en fallstudie från Rollag kommun.

3.1 Bakgrund

Rollag kommun ansökte hos Buskeruds fylkeskommun (regionen)⁵³ om omstruktureringsstatus i juni 2010. Regionen bedömde att kommunen uppfyllde kriterierna för omstruktureringsstatus på grund av det minskade antalet arbetstillfällen och sjunkande befolkningssiffror under de senaste tio åren. En mycket betydelsefull faktor i sammanhanget var de förestående kraftiga nedskärningarna i företaget Kongsberg Automotive Rollag (KA Rollag).⁵⁴ År 2011 hade företaget 115 anställda, vilket motsvarade 18 procent av kommunens totala sysselsättning. Utöver detta noterades även sysselsättningsminskningar inom det övriga näringslivet samt offentlig sektor. År 2010 var Rollag regionens enda kommun där befolkningen minskade.

Utifrån detta beviljade regionen Rollag kommun omstruktureringsstatus i juni 2011. Perioden har därefter förlängts vid två tillfällen. Initialt beviljades tre år, med möjlighet till tre års förlängning efter en utvärdering av arbetet. Denna förlängning genomfördes också efter halvtidsutvärdering.⁵⁵ Under tiden togs beslutet att verksamheten vid KA Rollag helt skulle avvecklas 2018. I en sådan kritisk fas för näringslivet bedömdes det vara rationellt att förlänga omställningsstatusen till 2020. Ett av argumenten var att kunna fortsätta att jobba strategiskt och bland annat fånga upp möjligheterna för andra företag att etablera sig i de lokaler som KA Rollag lämnade. Sammantaget hade därmed kommunen omställningsstatus mellan 2011 och 2020.

Kommunen hade vid ansökningstidpunkten en ansträngd ekonomi och ansåg sig inte kunna prioritera en icke lagstyrd uppgift som näringslivsutveckling. Det innebar att kommunen varken hade eget näringslivskontor eller näringslivschef/-sekreterare när omställningsprogrammet startades.

⁵² Om inget annat nämns har information hämtats från Rollags omstillingsstyre, (2014), "Omstillingsplan for Rollag 2014–2017 - Med handlingsplan for 2014"; Oxford Research, (2014), "Evaluering av omstillingsprogram i Rollag – Midtveisevaluering av omstillingsprogram i Rollag" samt Oxford Research, (2021), "Evaluering av omstillingsprogrammet i Rollag – Sluttevaluering av omstillingsprogram".

⁵³ Sedan 2020-01-01 ingår Buskerud tillsammans med de tidigare fylkeskommunerna Østfold och Akershus i den nybildade, större fylkeskommunen Viken. Efter valet 2021 lovade den nya rödgröna regeringen dock att upplösa Viken om regionen själva skulle begära det. Ett sådant beslut fattades också på ett *fylkestingsmøte* 2022-02-23. Det är därmed troligt att Viken kommer att upplösas från 2024, om Stortinget godkänner det.

⁵⁴ Fabriken producerade stabilisatorer för lastbilshytter och bakaxlar. Det innebar, förutom en del robotsvetsning, huvudsakligen arbetsintensiva uppgifter som t.ex. smide.

⁵⁵ En s.k. *Midtveisevaluering* utfördes på uppdrag av fylkeskommunen som ett underlag inför beslut om ev. förlängning. Utvärderingen tittade på om programmet givit de förväntade resultaten, med tanke på finansiella och tidsmässiga ramar, och potentialen för fortsatt omställningsarbete.

3.2 Platsen

Rollag kommun ligger väster om Oslo. Med bil är sträckan 132 km och tar cirka 2 timmar att köra. I kommunens nordvästra del ligger Vegglifjell, som är en av inkörsportharna till högfjällsplatån Hardangervidda. Kommunen har i princip två tätorter, Rollag och Veggli.

Rollag är en liten kommun. År 2011, när omställningsinsatsen påbörjades, hade kommunen 1 382 invånare. Invånarantalet hade då sjunkit med 7,2 procent de senaste tio åren. Näringslivet består främst av små och medelstora företag inom byggsektorn, besöks- och upplevelsenäring, kultur och mat samt service och handel. Rollag ser sig som en "hyttekommune" – en kommun med ett starkt beroende av fritidshusbaserade ekonomiska aktiviteter. År 2018 fanns det 2 000 fritidshus i kommunen, vilket i det närmaste innebär 1,5 fritidshus per kommuninvånare, en kvot som förefaller bekräfta åsikten om "hyttekommune".⁵⁶ Näringslivets differentiering bedöms som måttlig, enligt Herfindahl/Hirschmann-indexet.⁵⁷ Det påpekas dock i utvärderingarna att ett flertal olika näringsgrenar indirekt kan kopplas till besöksnäring, vilket i praktiken medför en större sårbarhet än vad indexet indikerar.

Arbetslösheten var i utgångspunkten, jämfört med svenska förhållanden, mycket låg (0,8 procent 2011), men steg till 3,4 procent 2018 i samband med nedstängningen av KA Rollag.

Utpendlingen var betydande, cirka 36–37 procent, vilket innebar en möjlighet för omlandets arbetsmarknad att absorbera delar av kommunens arbetslösa.⁵⁸

3.3 Mål

Förlusten av arbetsplatser i (och den senare nedläggningen av) kommunens största arbetsplats motiverade ett arbete med att få tillstånd nya arbetsplatser. Parallellt menade kommunen att det också var nödvändigt att korrigera vad man såg som en dysfunktionell bostadsmarknad. Bostadssituationen betraktades som en flaskhals när det gällde att attrahera fler människor att bosätta sig i kommunen. En undersökning bland befolkningen tydliggjorde dessutom att tätorternas fysiska utformning sågs som en viktig del i kommunens sammantagna attraktivitet.

Det långsiktiga målet med omstruktureringsarbetet har utifrån detta varit att bidra till ökad sysselsättning och befolkningstillväxt.

De konkreta, mätbara målen har justerats några gånger under resans gång. I omställningsplanens första version (2012) formulerades de som att bidra till minst 25 nya lönsamma arbetsplatser och att 10 familjer skulle flytta till Rollag innan årsskiftet 2014/15. Senare sågs ett behov av en mer operativ omställningsplan med periodiserade mål. Med hjälp av en extern processledare reviderades därför målet till minst 20 nya lönsamma arbetsplatser innan årsskiftet 2014/15 och 50 innan årsskiftet 2017/18. Ambitionen att

⁵⁶ Østlandsforskning, (2019), "Hyttbrukundersøkelse 2018 Rollag Kommune".

⁵⁷ HHI-värde 1 789. Indexet kan teoretiskt anta värden mellan 0 och 10 000, där 0 står för fullständig diversifiering och 10 000 att alla företag tillhör samma näringsgren. En vanlig tolkning är att ett värde under 1 500 innebär att näringslivet har en låg koncentration, mellan 1 500 och 2 500 en måttlig koncentration och över 2 500 en hög koncentration.

⁵⁸ Andelen anställda som bor i kommunen och har sitt arbetsställe utanför kommunens gränser av det totala antalet sysselsatta med arbetsställe i Rollag.

påverka invånartalet låg fast, men uttrycktes nu som att bidra till en befolkningsökning med 100 personer under perioden 2013–17 utifrån ett antagande om att en ny arbetsplats innebär två nya invånare. Från 2018 var befolkningsutvecklingen inte längre ett explicit formulerat mål för programmet, främst på grund av mätsvårigheter. Den förlängda omställningsperioden 2018–20 innebar även att sysselsättningsmålen reviderades igen. Vid förlängningsperiodens början rapporterades om 48 skapade arbetstillfällen.⁵⁹ Under de sista två åren sattes målet till ytterligare 22 helårsarbeten *vilket sammanlagt innebar 70 nya helårsarbeten under hela omställningsperioden.*

3.4 Prioriterade insatsområden

Perioden 2012–18

Ambitionen med omställningsarbetet har varit att anlägga en helhetssyn, där fokus inte begränsades till direkt näringslivsstöd utan även inkluderade en bred samhällsutveckling. På samma sätt som för målen har även justeringar gjorts i omställningsplanerna som medfört vissa ändringar när det gäller prioriterade insatsområden. För enkelhets skull visas nedan i tabell 9 de insatsområden och resultatmål så som de beskrivs år 2014 i omställningsplanen för 2014–17. Även om texten justerats något över tid har dessa tre insatsområden i princip varit kärnan i omställningsarbetet.

Tabell 9 Insatsområden och resultatmål enligt Rollags omställningsplan 2014–17

Insatsområde	Beskrivning av resultatmål
Näringslivsutveckling	<ul style="list-style-type: none"> • Bidra till att skapa 50 nya arbetstillfällen t.o.m. 2017 • Vidareutveckla Veggli som ett centrum för handel och service • Betydande ökning av fritidshusbyggandets lokala värdeskapande genom samarbete och professionalisering av företag • Vidareutveckling av nätverket för lokala producenter inom mat, natur- och kulturupplevelser. Inarbetande av Numedal som en attraktiv upplevelseregion. • Privata aktörer investerar i tätorternas egendoms- och bostadsutveckling • Små företag kan genom samarbete utföra uppdrag som annars inte vore möjliga • 80 % av alla företag inom handel, service, turism och fritidshusbyggande deltar i lokalt eller regionalt samarbete avseende marknadsföring och destinationsutveckling • Antal företag med 5 anställda och mer ska öka från 7 till 12 • Möjligheter till spridningseffekter från Kongsbergindustrin ska undersökas
Platsutveckling Veggli och Rollag	<ul style="list-style-type: none"> • Ökad omsättning i handel och service i Veggli genom bredare utbud, fler butiker, samlokalisering av företag i två handelscentra – tyngre handel på industriområdet och detaljhandel i centrum • Mer synlig, starkare identitet. Betoning av estetik och ökad trivsel i båda tätorter. • Ökad "bolyst" genom fler mötesplatser och bredare aktivitetsutbud • Ökad trafiksäkerhet i båda centrum • Bättre bostadsutbud i form av varierade och attraktiva bostäder anpassade till målgruppernas behov

⁵⁹ Omställningsprogrammets egna siffror, avviker något från slututvärderingens som återges under avsnittet "Sysselsättning" längre fram i texten.

Insatsområde	Beskrivning av resultatmål
	<ul style="list-style-type: none"> • Tätorten Rollags funktioner ska bevaras och vidareutvecklas
<i>"Bolyst"</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Skapa en fungerande bostadsmarknad med privata bostadsaktörer och ett varierat bostadsutbud • Dokumenterad ökning av priserna på husförsäljning och uthyrning under omstruktureringsperioden • Ökat bostadsbyggande: minst fyra bostäder påbörjade per år • Ökad "bolyst" och framtidstro bland kommuninvånare i allmänhet och ungdomar i synnerhet • Ökad befolkning: nettoinflyttning, i synnerhet för åldersgruppen 20–40 år. Bättre marknadsföring och synlighet av tillgängliga bostäder och fritidsanläggningar.

Källa: Rollags omstillingsstyre, (2014), "Omstillingsplan for Rollag 2014–2017 – Med handlingsplan för 2014".

Efter det definitiva nedläggningsbeslutet av KA Rollag adderades 2015 ett fjärde insatsområde, "Industriutveckling". Det kan tolkas som ett smalare område där ambitionen mer direkt var att ersätta KA Rollags arbetstillfällen med andra industrijobb. Till exempel sågs deras lokaler och de anställdas kompetensprofil som potentiella fördelar. Det framgår i texten till omställningsplanen 2016–20 tankar om en omställningsprofil, där det skrivs om behovet av att skapa ett ekosystem kring industrin, framåtblickande bransch och hållbarhet. I omställningsplanen uttrycks att detta är ett utmanande område – att försöka nyetablera en industri när nyckelföretaget har lagts ner. Nedan i tabell 10 beskrivs kort detta fjärde insatsområde utifrån omställningsplanen 2016–20.

Tabell 10 Det adderade fjärde insatsområdet med resultatmål enligt Rollags omställningsplan 2016–2020

Insatsområde	Beskrivning av resultatmål
<i>Industriutveckling</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bidra till att skapa 14 nya arbetsplatser under perioden 2018–20 • Identifiera hållbara branscher som branschen i Rollag kan bygga vidare på • Vidareutveckla befintliga och framtida industriarbetares kompetens genom utbildnings- och kompetensprogram • Etablera en industripark med flera företag för att befrämja positiva klustereffekter • Attrahera investerare eller företag som kan använda sig av byggnader och produktionskapacitet och expertisen vid KA Rollag för produktion och drift av byggnader och utrustning i ett långsiktigt perspektiv. Målet är att locka etablerade/kapitalstarka aktörer i en framåtblickande/hållbar bransch. • Göra det attraktivt och till en konkurrensfördel för befintliga och nya företag att etablera sig i industriområdet • Utveckla möjligheter för ungdomar att skaffa sig de kunskaper som behövs inom industrin • Undersöka behovet av tillgång till lokaler för företagare (innovationsloft/teknikgarage) • Utveckla ett arenaprogram som ska underlätta för industri- och näringslivsutveckling genom spridning-, utveckling- och samarbete. Arenaprogrammet ska anpassas till strukturförändringar inom näringen och göra det möjligt för små och medelstora företag att utvecklas över tid.

Källa: Rollags omstillingsstyre, (2017), "Omstillingsplan for Rollag 2016–2020".

Omställningsplan 2018–20

Som en konsekvens av omställningsperiodens förlängning blev omställningsplanen reviderad ytterligare en gång i slutet av 2017. Den planen kallades Rollag 2020. Även där pekas på behov av att betrakta både boendeattraktivitet och näringslivsattraktivitet i ett sammanhang. Denna sista två-årsperiod handlar enligt omställningsplanen om att konsolidera arbetet. Detta skulle ske dels genom att fortsätta att skapa goda förutsättningar för tillväxt och utveckling samt rusta näringslivet för att hantera framtida möjligheter, dels genom att etablera långsiktiga strukturer så att omställningsarbetet kan fortsätta även efter själva omställningsprogrammets slut. Utan att egentligen ha förändrat inriktningen konkretiserades arbetet i fem insatsområden, se tabell 11 nedan.

Tabell 11 Insatsområden och beskrivning av överordnat mål enligt Rollags omställningsplan 2018–20

Insatsområde	Beskrivning av överordnat mål
<i>Stärka enskilda företag och deras tillväxt</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ökad kompetens och professionalitet hos små och mellanstora företag som ökar deras konkurrensförmåga och bidrar till tillväxt Nya och befintliga företag har identifierat, utforskat och kommersialiserat de idéer och marknadsmöjligheter som uppstår
<i>Samarbeta och göra saker på nya sätt för att möta framtidens konkurrenssituation</i>	<ul style="list-style-type: none"> Nya och befintliga företag har tillgång till etablerade, välfungerande mötesplatser och nätverksarenor
<i>Identifiera och vidareutveckla eftermarknaden i fjällområdet</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ett professionellt värdskap och serviceutbud i hela kommunen Ett attraktivt service- och handelsutbud för invånare och fritidshusägare
<i>Utveckla attraktionskraft och Rollags kommun som upplevelsearena</i>	<ul style="list-style-type: none"> Rollags kommun har ett attraktivt aktivitets- och upplevelseutbud Rollags kommun är en attraktiv och synlig bo- och besökskommun
<i>Företagsvänlig kommun</i>	<ul style="list-style-type: none"> Det är attraktivt att etablera och bedriva näringslivsverksamhet i Rollags kommun

Källa: Rollags omstillingsstyre, (2017), "Omstillingsplan for Rollag 2018–2020: Rollag 2020".

3.5 Medel

Totalt har omställningsarbetet haft en budget på 28,3 miljoner norska kronor (se tabell 12 nedan). Av den summan kommer lejonparten från KDD (via regionen), med ca 72 procent (20,4 miljoner kronor). Regionen själv har dels skjutit till egna omställningsmedel för drygt 2 miljoner kronor, dels bistått med specifika projektstöd för ungefär 1 miljon kronor. Kommunen har även lagt in egna ekonomiska resurser för drygt 3 miljoner kronor. Programmet har även valt att använda en del av de verktyg som IN erbjuder och har i samband med det erhållit ca 1, 5 miljon kronor i delfinansiering från IN.⁶⁰

Tabell 12 Omställningsarbetets budget

Källa	Medel, miljoner NOK	Andel, %
KDD	20,4	73
Regionen, omställningsmedel	2,1	7

⁶⁰ T.ex. strategisk utvecklingsanalys, SME-utveckling, kompetensutvecklingsprogram för handels- och servicenäringen, vidareföring av omställningsprogrammet.

Källa	Medel, miljoner NOK	Andel, %
Kommunen	3,1	11
Andra intäkter (inkl. projektstöd från regionen)	1,2	4
IN	1,5	5
<i>Totalt</i>	<i>28,3</i>	<i>100</i>

3.6 Förankring

Som berördes i tidigare avsnitt ses ett genomarbetat förankringsarbete som en mycket betydelsefull del i det norska omställningsarbetet. I fallet Rollag kan vi kort se följande förankringsåtgärder.

Visavi *kommunen*. Omställningsprogrammet organiserades som en integrerad del av kommunens organisation och förlades, rent fysiskt, till kommunhuset. Integrationen var en explicit önskan för att kunna skapa en god förankring hos både tjänstemän och politiker. Kommunchefen (*rådman*) har deltagit som observatör, och kommunalrådet var omställningsstyrelsens ordförande. Programledningen har även löpande informerat kommunstyrelsen och relevanta kommunutskott.

Visavi *näringslivet*. Näringslivet har varit väl representerade i omställningsstyrelsen (*utvalget*), med fyra av fem styrelseledamöter. Såväl i starten som inledningsvis har det genomförts uppsökande kontakter mellan programmets representanter och företagare. Näringslivet blev även involverat redan i strategi- och förankringsfasen. När programmet blev operativt har det mobiliserat ett betydande antal företagare genom instrument som SME-utveckling eller andra företagsinriktade insatser. Sammantaget har många från näringslivet mottagit insatser som kompetensutveckling eller ekonomisk stöttning. Frukostmöten har också arrangerats två till tre gånger per år.

Visavi *allmänheten*. Offentliga, öppna möten och aktivt bruk av media har bland annat använts för att sprida kunskap om omställningsarbetet samt att mobilisera och skapa engagemang bland befolkningen.

3.7 Aktiviteter

Schematiskt kan själva programaktiviteterna delas in i tre grupper:

- Sökbara medel för företag (*tilskuddsordning*), riktade mot förstudier och förprojekt. Målet har varit att stimulera utveckling, skapa nya arbetstillfällen och säkra befintliga.
- Förutsättningsinriktade projekt (*tilretteleggene*). Huvudsakligen platsutveckling och boendefrågor (*bolyst*) som bedömts indirekt vara betydelsefulla för det lokala näringslivet. En viktig distinktion är att omställningsorganisationen kan arbeta fram kunskapsunderlag och ta initiativ i olika frågor, men det ska vara andra aktörer (näringslivet eller kommunen) som genomför dem.
- Företagsutvecklaren (*bedriftsrådgiver*). Rådgivare och samtalspartner till individuella företag, exempelvis riktat mot investeringar, lönsamhetsfrågor och utvecklingsprocesser.

Fördelningen av medel mellan dem och antal projekt framgår av tabell 13 nedan.

Tabell 13 Kategorisering av programaktiviteter

Budgetpost	Antal projekt	Medel, millioner NOK	Andel, %
Administration av omstillingsprogrammet	--	8,9	31,6
Søkbara medel for foretag	73	9,0	32,0
Forsattningsinriktede projekt	25	6,3	22,2
Foretagsutveklaren	44	2,9	10,2
Overigt	--	1,2	4,1
<i>Totalt</i>	<i>142</i>	<i>28,3</i>	<i>100</i>

Nedan exemplifieras atgarder, i regel forstudier, inom gruppen forutsattningsinriktede projekt (*tilretteleggende*):

- Undersoka tillvaxtviljan bland kommunens foretag
- Besoksnaring (*Gront reiseliv*)
- Kompetensprogram for handels- och besoksnaring
- Mijlighetsanalys for industrietablering
- Handelsanalys
- Fackhandelscenter
- Fritidsboendeundersokning
- Numedalsbanan (mijlighetsstudie for en jarnvagsstracka)⁶¹
- Vegglifjell som cykeldestination
- Styrelseutbildning.

Generellt har foretagsutveckling och kompetensutveckling prioriterats hogt.

3.8 Organisation

Som namndes ovan har programmet integrerats i kommunorganisationen med syftet att bygga upp och behalla omstillningskompetens i kommunen.

Kommunen (kommunstyrelsen) ar i sin roll som projektigare mottagare av omstillningsmedlen och aterrapporterar arbetet till regionen. Det ar ocksa kommunstyrelsen som beslutar om sjalva omstillningsplanen och de arliga handlingsplanerna samt ger omstillningsstyrelsen mandat for det faktiska arbetet.

I Rollag har det anstallts en *programledare* pa heltid. Under den sammanlagda projekttiden har tre olika personer haft tjansten. Man har ocksa, efter onskemal fran naringslivet, pa timbasis upphandlat en foretagsutvecklare (*bedriftsutvikler* eller *bedriftsradgiver*). Dennes tjanster har varit individuellt tillgangliga for alla foretag.

Omstillningsstyrelsen (*omstillingsutvalg*) bestod av en ordforande (kommunstyrelsens ordforande) och fyra representanter fran naringslivet. Kommunchefen, representanter fran IN och fylkeskommunen har deltagit med observatorstatus. Styrelsen har, i tat dialog med naringslivet, utarbetat forslag till omstillningsplan och arliga handlings-

⁶¹ Numedalsbanen ar en 93 km lang jarnvagsstrackning fran Kongsberg till Roberg.

planer. Styrelsen har även ansvarat för själva genomförandet av programmet och hur de tilldelade medlen använts. Vidare har man rapporterat till kommunstyrelsen om arbetets framåtskridande genom tertialrapportering och årsrapporter samt till andra kommunala utskott vid behov.

3.9 Resultat

Sammanfattningsvis

I slututvärderingen får insatsen ett sammantaget positivt sammanlagt omdöme. Man menar att programmet har tagit sig an de utmaningar som låg till grund för insatsen. Utvärderingen anser att programmet varit en resurs för det lokala näringslivet. Insatser har gjorts för nya arbetstillfällen, samarbete mellan företag, kommunens bostadssituation och företagslokaler.

Antalet nya arbetstillfällen, som företagen själva menar kan härledas till programmets insatser, ligger i linje med de angivna målen. I synnerhet med tanke på kommunens storlek, det begränsade antalet befintliga lokala företag samt det tidigare stora beroende av ett enskilt företag bedöms det som ett gott resultat.

Organisationen bedöms som god och ändamålsenlig. Det var ett tydligt val att förlägga organisationen som ett kommunalt projekt då det ansågs skapa goda förutsättningar för lärande inom kommunen och därigenom också förbättrade möjligheter till framtida näringslivsarbete, efter programmets slut. Styrelsen bedöms ha haft en relevant mix av deltagare från näringsliv, politisk ledning och observatörer. Observatörernas roll som rådgivare bedöms ha varit viktig. En positiv del som lyfts fram är att omställningsarbetets planer och strategier har kunnat knytas till kommunens befintliga planeringsverksamhet på ett bra sätt.

Sysselsättning

Slututvärderingen närmar sig sysselsättningsutvecklingen på två sätt: genom statistik från *Statistisk sentralbyrå* (SSB) över antalet sysselsatta med arbetsställe i Rollag samt genom enkäter till företag som tagit del av insatser från omställningsprogrammet.

SSB-statistiken visar på en uppgång i antalet sysselsatta från det att programmet var sjösett och etablerat till och med nedläggningen av KS Rollag. Under perioden 2012–17 ökade antalet sysselsatta med 52 samtidigt som kommunens pendlingsunderskott minskade. Nedläggningen av KS Rollag 2018 fick ett kraftigt genomslag (87 arbetsplatser berördes) vilket medförde att antalet arbetstillfällen sjönk med 72 under perioden 2017–19. Under omställningsperiodens sista år (2019–20) syns återigen en ökning, med 14 nya sysselsatta. Totalt under perioden 2012–20 innebär det en nettominskning av antalet sysselsatta med 6 personer.

I vilken grad har då omställningsarbetet *bidragit* till nya arbetstillfällen?

Slututvärderingen diskuterar svårigheten med detta när den kontrafaktiska situationen inte är känd. Den metod som valts är självskattade uppgifter, genom enkäter till företag som på olika sätt tagit del av programmets insatser. Det är en metod som innebär vissa kvalitetsproblem. Exempel på aspekter som berörs i utvärderingen är respondenternas

svarsfrekvens och incitament till korrekta svar, värdering av brutto- eller netttotal⁶², direkta eller indirekta effekter⁶³, tidshorisont och problemet att bedöma den faktiska kausaliteten (i vilken grad sysselsättningsökningen kan knytas till omställningsarbetet). Enkäten sändes till 92 unika företag. Svaren (deras bedömningar) framgår av tabell 14 nedan. Resultatet bör tolkas med försiktighet.

Tabell 14 Omställningsarbetets bidrag till nya arbetstillfällen

Företagens bedömning	Antal direkta årsarbetstillfällen	Antal svar	Svarsfrekvens (%)
Nya årsarbetstillfällen hitintills	42,5	46	50
Säkrade årsarbetstillfällen hitintills	114,8	46	50
Förväntade nya årsarbetstillfällen kommande tre år	81,9	47	51

Anmärkning: n = 92. Det finns företag bland enkätsvaren som tidigare rapporterat högre sysselsättningseffekter än i denna enkät. Det finns även fem företag som inte svarade i denna enkät, men som tidigare rapporterat 36,5 skapade arbetstillfällen.

Utifrån enkätsvaren är det svårt att uttala sig om programmet uppnådde målet med 70 skapade arbetstillfällen.

Befolkning

Befolkningstillväxt var som tidigare berörts inledningsvis ett av huvudmålen med omställningsinsatsen. Efterhand har programmet avstått från exakta befolkningssiffror i sin målbeskrivning, dels då indikatorn setts som svårsmätbar, dels då den tydligt påverkas av externa faktorer utom omställningsprogrammets kontroll.

Med det väl sagt så noterar utvärderarna en ojämn befolkningsutveckling i kommunen. I förperioden, innan kommunen tilldelades omställningsstatus, ses ett långsiktigt minskande befolkningsantal, från 1 484 personer år 2004 till 1 377 år 2011, en minskning med drygt 7 procent. Under perioden 2013 (drygt ett år efter programmets uppstart) till 2018 (när KS Rollag lades ner) hade kurvan vänt och befolkningen ökade i stället med närmare 60 personer (drygt 4 procent). Mellan 2018 och 2020 redovisas en befolkningsminskning med cirka 1,7 procent. Totalt under perioden 2013–20 resulterar det i en befolkningsökning på 34 personer eller 2,5 procent.

Nyföretagande

Antalet nya företag har varierat relativt kraftigt mellan åren, såväl före som under programperioden. Ett tidigt genomsnittsvärde under perioden 2008–13 är 11,7 nya

⁶² Brutto innebär i detta sammanhang att skapade arbetstillfällen inte reduceras om de försvinner senare i perioden. Omställningsprogrammet har rapporterat på detta sätt medan Oxford Researchs slututvärdering använts sig av nettosiffror.

⁶³ Programledaren pekar på svårigheten att värdera sambandet mellan exempelvis ett utökat samarbete mellan företag och arbetstillfällen. Han menar att intensifierat samarbete i nästa led kan skapa nya affärer och arbetstillfällen. Den indirekta kopplingen försvårar mätbarheten.

företag per år, vilket senare (när omställningsprogrammet var i gång och etablerat) hade stigit något till 14,6. Det skedde ingen större ökning således.

Kommunen och programledaren namnger ett antal företagsetableringar där man menar att omställningsarbetet konkret bidragit till uppstarten: Numedal Element, Numehytta, Kvaerna AS, SORBPRO Systems, 3DMake, Veggli Bil og Maskin, Fjellkompaniet, Numedal Blomster, Lakter, North Wild Kitchen, Numedal Regnskapservice, Svingom, Byspire, Lende, Veggli Camping, Vegglijfjell Resort, Numedal Stasjonsbryggeri och Veggli Café.⁶⁴

Kvalitativa resultat

Programmet har haft en uttalad målsättning att definiera omställningsarbete i vid bemärkelse, det vill säga att se näringslivsutveckling som nära kopplad till övrig samhällsutveckling. Till exempel har det gjorts analyser på bostadssidan, av platsutveckling och av handel (se mer nedan). Dessa analyser har sedan legat till grund för insatser som senare har realiserats genom aktörer utanför själva programmet. Sammantaget bedöms det ha varit viktigt för både kommunens attraktivitet och för att öka det ekonomiska utfallet av det stora antalet fritidshusägare som kommunen har.

Det har genomförts ett stort antal insatser av kompetenshöjande karaktär riktade till näringslivet. Exempel är PLP-kurs, SME-utveckling, kompetensprogram för handel och servicenäring samt individuella rådgivningsinsatser av den särskilde företagsrådgivaren. 72 procent av deltagarna (38 av 53) menar i en enkät att programmets insatser i stor eller viss del bidragit till företagets utvecklingskapacitet (*utviklingsevne*).

Slututvärderingen lyfter också upp betydelsen av tillväxt- och utvecklingskultur, mötesplatser och nätverk. Innan omställningsarbetet inleddes beskrivs näringslivets utvecklingsorientering som svag. Det fanns inte mycket kontakt mellan företagen och det var sparsamt med mötesarenor. Programmets olika insatser har förändrat bilden, enligt utvärderarna: *”Vi mener det er et tydelig funn at kompetanseheving og holdningsendringer i virksomheter og hos enkeltpersoner er blant omstillingsprogrammets viktigste bidrag.”*⁶⁵ Näringslivet har nya arenor att mötas på, byggföretagen har ett samarbetsnätverk (STIM)⁶⁶ och det har bildats en fungerande företagsförening. Enkät svar tyder på en mer positiv inställning till utveckling och tillväxt.

Exempel på bredare utvecklingsinsatser

Rollag kommun redovisar några konkreta exempel på resultat från omställningsarbetet som ligger utanför det direkta näringslivsarbetet.⁶⁷ Vi har valt att inkludera dem för att tydliggöra insatsernas bredd.

Bostadsmarknaden ansågs, som tidigare nämnts, som ”icke-fungerande” och en flaskhals i arbetet med att attrahera nya invånare.⁶⁸ Omställningsarbetet har därför även bidragit

⁶⁴ Rollag kommune, (2019), ”Vidareføring av omstillingsarbeidet” samt intervju med programledare Espen Berg 2021-11-18.

⁶⁵ Oxford Research, (2021), ”Evaluering av omstillingsprogrammet i Rollag – Sluttevaluering av omstillingsprogram”, s. 40.

⁶⁶ Ett företagsnätverk för små och medelstora företag i Numedal och Kongsbergsregionen, främst inom tillverkning och bygg.

⁶⁷ Rollag kommune, (2019), ”Vidareføring av omstillingsarbeidet”.

⁶⁸ Med det avses att utbudet inte motsvarar det som marknaden efterfrågar.

till insatser på detta område. Några exempel är att en bostadsplan⁶⁹ för Rollag har utarbetats, att kommunen har sålt av fastigheter för att öppna upp marknaden för privata aktörer och att en förstudie och ett förprojekt har genomförts för att utveckla nya bostadskoncept för unga "urbana" vuxna som kan tänka sig att flytta till kommunen.⁷⁰

Baserat på det refererade underlaget har omställningsarbetet även bidragit i processer som lett till bildandet av två lokala utvecklingsföreningar (Veggli Vel och Rollag Havnevesen), det årliga arrangemanget "Vegglidagene" och anläggandet av en aktivitetspark i Veggli. Exempel på andra insatser som närmar sig direkt näringslivsarbete är en ny skidlift och värmestuga på Vegglifjell, anläggandet av ett "mini-köpcenter" och ett nytt handelscentrum. Programledaren påpekar att det nya köpcentret inneburit att flera företag kunnat starta upp med ett flertal nya arbetsplatser som följd.⁷¹

Man pekar även på regionala effekter där ett utbildningsprojekt som startades i Rollag med anledning av KA Rollags nedläggning resulterade i utbildningsprogrammet "Industriell Digitalisering" på yrkesskolan Tinius Olsen i grannkommunen Kongsberg. Programmet har i nästa skede medfört en investering i Europas "största och mest moderna utbildningslaboratorium för industriell digitalisering"⁷² och samarbeten mellan utbildningsanordnare och företag.

3.10 Erfarenheter från programutvärderingar

Slututvärderingen pekar på några lärdomar från programmet i Rollag. Kommunens sätt att *koppla samman* direkt näringslivsinriktat omställningsarbete med kommunens roll som bred samhällsutvecklare ses som positivt. Insatsområden i ett omställningsprogram måste ta hänsyn till de kontextuella förhållanden som råder i lokalsamhället, menar man.

Vidare lyfts *företagsutvecklaren* och hans tjänster fram som en positiv lärdom. Såväl ny-startade företag som etablerade företag har kunnat ta del av tjänsterna, som bedöms ha ökat företagets utvecklingskompetens samt förstärkt projektgenomförandet. Utvärderarna rekommenderar att motsvarande tjänst även efter avslutad insats erbjuds kommunens företagare. För att upprätthålla och utveckla den positiva utvecklingskultur som utvärderarna menar ha växt fram i Rollag rekommenderar man att näringslivet i Rollag aktivt tar del av de kompetensutvecklingsverktyg som finns bland olika främjandeaktörer. Den lokala företagarföreningen har där en uppgift för marknadsföring och rådgivning.

Det framtida omställningsarbetet är till stor del beroende av att kommunen kan *fortsätta med ett organiserat näringslivsarbete*. Detta var inte helt klarlagt vid tidpunkten för slututvärderingen, men kommunen hade i sin budget avsatt 750 000 norska kronor (årligen) för näringslivsarbete och en tjänst. I en senare intervju framkommer att kommunen beslutat om en ny näringslivsplan⁷³ och tillsatt en tjänst inom näringslivsarbete (*leder for*

⁶⁹ Rollag kommune, (2012), "Boligplan for Rollag kommune 2013–2020".

⁷⁰ Konceptet kallas "mikroubanism" och sägs koppla samman det rurala med urbana kvaliteter i syfte att skapa bostadsattraktivitet. 400 intresseanmälningar har mottagits efter att konceptet lanserades. Rollag har även utsetts till en "bygdemiljøpilot" av fylkeskommunen för att jobba vidare med temat. Se, <https://www.konglene-rollag.no>.

⁷¹ Mejlkorrespondens 2021-12-07.

⁷² Teknisk Ukeblad, (2019), "Norge har Europas største lærelab for industriell digitalisering".

⁷³ Rollag kommune, (2021), "Næringsplan 2021–2024".

næring og samfunn”).⁷⁴ Det kan noteras att det var den tidigare programledaren för omställningsprogrammet som rekryterades.

I intervjuer med företag har det även framkommit *rekryteringssvårigheter*. Man menar att antalet arbetstillfällen skulle kunna ha varit större om det funnits ett större utbud av arbetskraft. Slututvärderingen menar att den observationen är intressant även för andra omställningsprogram och även i linje med andra statliga utredningar.⁷⁵ Argumentationen här är att det kanske inte alltid är brist på arbetsplatser som är den springande punkten för "*distriktsutvikling*", utan snarare hur man ska kunna hitta arbetskraft till befintliga företag. I förlängningen skulle det innebära att det inte räcker med enbart insatser mot näringslivsutveckling, utan att det behövs en bredare syn där åtgärder för att öka ett områdes attraktivitet (*bolyst*) också måste inkluderas.

3.11 Operativa erfarenheter

I syfte att komplettera de formella utvärderingarna har vi även intervjuat programledaren för perioden 2015–20, Espen Berg.⁷⁶ Han har ombetts att reflektera över själva instrumentet/verktyget samt de viktigaste erfarenheterna från programarbetet i fallet Rollag.

Espen Berg: "Omställningsprogrammet har fungerat mycket bra som metod i Rollag. Programmet skapar en bra struktur för utvecklingsarbetet. Dessutom ingår en hel del nyttiga verktyg och mallar.

Själva beslutet att kommunen får en omställningsstatus har ett symbolvärde. Det ger en signal av kris som kan bidra till större mobilisering och engagemang. I Rollag har det också varit viktigt att programmet är ett 'externt' instrument med egna riktlinjer. Det ger det lokala omställningsarbetet möjlighet att använda de externa riktlinjerna som ett argument varför vissa åtgärder inte är stödberättigade. Detta kan vara användbart i små kommuner där det kan finnas risk för en del 'vänskapspolitik' och där näringslivet tidigare har fått bidrag till andra ändamål än vad omställningsmedlen är avsedda för.

Projektledningsprocessen (PLP) är också ett viktigt inslag genom att den delar upp projekten i tre faser (förstudie, förprojekt och huvudprojekt) med tydliga riktlinjer för hur huvudaktiviteterna ska resultera i ett specifikt mål. Samtidigt är det främst förstudier och förprojekt som har stöttats. PLP kan därigenom för många uppfattas som alltför strukturerat och krävande och därmed också vara ett hinder för att ansöka om stöd.

Jag upplever det som en utmaning att olika programledare och omställningsstyrelser delvis tolkar näringsutvecklingsarbetet olika. Jag tror att det skulle vara nyttigt med större fokus på kunskapsöverföring mellan omställningsområden. Från mitt tidigare arbete inom FN har jag mycket positiv erfarenhet av att engagera en 'start-up facilitator' som kan gå in i uppstartsfasen och hjälpa till med att snabbt få i gång projekt. Behovet av en sådan kan exemplifieras med ett yttrande från en av omställningsstyrelsens ledamöter:

⁷⁴ Mejlkorrespondens med programledaren 2021-12-07.

⁷⁵ NOU 2020:15 och NOU 2020:12.

⁷⁶ Berg var programledare under perioden 2015–20. Han har tidigare internationell erfarenhet som projektledare inom näringslivs- och utvecklingsfrågor från FN-organisationen IFAD (The International Fund for Agricultural Development). Han har även en master-examen i "Development management" från London School of Economics and Political Science.

'det var först efter tre år som jag egentligen förstod vad vi gjorde'. Jag anser att man skulle kunna jobba mer effektivt om det fanns en större uppmärksamhet på detta.

En annan utmaning är att det, i mitt tycke, läggs för mycket vikt på att mäta antalet nya arbetstillfällen som projektet medverkat till. Arbetstillfällen bör ses som en 'proxy', en indirekt indikator, på vägen till ett mål, inte som det slutliga resultatet. Jag menar att för mycket fokus på denna indikator inte ger något incitament att arbeta med åtgärder där det är svårt att mäta det direkta utfallet i termer av antalet nya jobb. Det kan exempelvis vara kompetensutveckling, insatser för att utveckla samarbets- och utvecklingskultur etc. En annan aspekt att ha i minnet är att arbetstillfällen inte är ett homogent begrepp. Det är till exempel skillnad på om ett nytt arbetstillfälle skapas i en livsmedelsbutik jämfört med i ett IT-företag. På sikt kan det vara viktigare för den lokala närings-livsutvecklingen att skapa 50 nya jobb inom IT-sektorn än 100 inom dagligvaruhandel. Med ett ensidigt fokus på antal arbetstillfällen kommer omställningsprogrammet att ha ett incitament att vidta åtgärder som bidrar till att förverkliga ett kortsiktigt mål, snarare än långsiktig utveckling.

Den viktigaste reflektionen är kanske att beakta geografisk variation. Kommuner är olika och har olika förutsättningar och behov. Det finns ingen 'one size fits all'-metod. Vissa åtgärder, till exempel SME-utveckling, kan vara för 'standardiserade' för att skapa värde i alla kontexter. Det är därför viktigt att anpassa varje program till olika behov, men alltid bygga arbetet på god kunskap och erfarenhet inom näringslivsutveckling.

En framgångsfaktor i Rollag har varit att vi tidigt kunde visa på konkreta åtgärder, att det skett synliga förändringar. Detta har inneburit att skepsis och uppfattningar i stil med 'är det överhuvudtaget realistiskt att jobba med utveckling här' dämpades avsevärt. Alla kunde med egna ögon se att det hände saker. Åtgärder som aktivitetsparken, miljögatan, handelscentret och miniköpcntret, för att nämna några, har varit viktiga, inte bara för att skapa 'bolyst' och utveckling, utan också som konkreta bevis på att omställningsarbetet levererar.

Sammanfattningsvis har omställningsprogrammet varit viktigt på flera sätt. De ekonomiska medlen har inneburit resurser till att kunna fokusera på näringslivsarbete. Det har också medfört en legitimitet att kontinuerligt få arbeta med dessa frågor utan politiska diskussioner om omprioriteringar. Kommuner som beviljats omställningsstatus har av naturliga skäl som regel problem med sjunkande befolkningstal och åtföljande besparingsåtgärder. Näringslivsavsättningar riskerar då att få stå tillbaka.

Medel till olika utvecklingsprojekt har också varit mycket uppskattade av näringslivet, som då kunnat 'ta lite större risker' och jobba mer med utveckling än tidigare. Förutom de ekonomiska resurserna har också det kommunala nätverket, kunskap och erfarenhets-spridning i regi av Innovasjon Norge och fylkeskommunen varit minst lika viktigt.

Jag menar att det för närvarande pågår fler och mer spännande projekt än någonsin tidigare i omställningsprocessen. Men det är viktigt att kommunen har ett fortsatt fokus på att underhålla och stötta utvecklingen samt vara öppen för nya sätt att arbeta. Jag skulle tro att vi ännu inte har sett de största effekterna av vårt program, de blir nog fullt ut synliga först om 5–10 år."

Referanser

Litteratur och dokumentation

Andersen OJ, Brattvoll M, Høydahl E, Karlsen A, Mariussen Å & Størkersen JR, (1997), "Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag". NF-rapport 5/97. Nordlandsforskning.

Denscombe M, (2016), *Forskningshandboken – För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. (3:e och rev. opplaga). Lund: Studentlitteratur AB.

Distriktssenteret, (2015), "Innsats for økt stedstilhørighet gjennom prosjektbasert lokal samfunnsutvikling".

Guvåg B, (1990), "Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner – Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner". Møreforskning, rapport M 9004B.

Innovasjon Norge, (2021), "Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2020".

Innovasjon Norge, (odat.), "Omstilling i praksis".

Karlsen A & Lindeløv B, (1998), "Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring". NF-rapport nr. 8/98. Nordlandsforskning: Bodø.

NOU 1983:10, *Problemer og muligheter på ensidige industristeder*. Avgitt til Industridepartementet 9. Mars 1983.

NOU 2020:12, *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Till Nærings- og fiskeridepartementet samt Kommunal- og moderniseringsdepartementet 28 oktober 2020.

NOU 2020:15, *Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Till Kommunal- og moderniseringsdepartementet 4 december 2020.

Oxford Research, (2014), "Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – synteserapport".

Oxford Research, (2014), "Midtveis-evaluering av omstillingsprogrammet i Rollag"

Oxford Research, (2018), "Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling".

Oxford Research, (2021), "Evaluering av omstillingsprogrammet i Rollag – Sluttevaluering av omstillingsprogram".

Prop. 1S (2021–2022). "Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet".

Rollag kommune, (2012), "Boligplan for Rollag kommune 2013–2020".

Rollag kommune, (2019), "Vidareføring av omstillingsarbeidet". Saksmappe: 2019/158.

Rollag kommune, (2021), "Næringsplan 2021–2024".

Rollags omstillingsstyre, (2017), "Omstillingsplan for Rollag 2016–2020".

Rollags omstillingsstyre, (2017), "Omstillingsplan for Rollag 2018–2020: Rollag 2020".

SNF, (2001), "Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling – Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal". SNF-rapport 40/01.

SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet. SNF-rapport nr. 01/09.

St.melding 78 (1983-84), "Om ensidige industrikommuner". Industridepartementet.

Tillväxtanalys, (2022), "Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?". Rapport 2022:03.

Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), "Langtidseffekter av omstillingsprogram". Rapport 2010:1.

Østlandsforskning, (2019), "Hyttebruksundersøkelse 2018 Rollag Kommune". Skriftserien 4 – 2019.

Internet

<https://lovdata.no/> [2021-11-09].

<https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/> [2021-06-18].

<https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/verktoy/sluttevaluering/> [2021-06-23].

<https://www.konglene-rollag-no/> [2021-11-21].

Innovasjon Norge, "Regional omstilling". <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/om-omstilling2/> [2021-09-17].

Rollags omstillingsstyre, (2014), "Omstillingsplan for Rollag 2014–2017 - Med handlingsplan för 2014".

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiC5vii4snzAhWNYosKHdH6Ct4QFnoECAMQAO&url=https%3A%2F%2Fdocplayer.me%2F4819291-Omstillingsplan-for-rollag-2014-2017-med-handlingsplan-for-2014.html&usq=AOvVaw132q9lKzZrHasar55aCOtz> [2021-10-14].

Teknisk Ukeblad, (2019), "Norge har Europas største lærelab for industriell digitalisering". 27 maj. <https://www.tu.no/artikler/norge-har-europas-storste-laerelab-for-industriell-digitalisering/465281>. [2021-11-09].

Intervjuer

Espen Berg, Programledare Rollags omstillingsinnsats, 2021-11-18, 2021-12-07. Även ett flertal mejlkontakter.

Anne Helgesen, Spesialrådgiver Innovasjon Norge, 2021-09-13, 2021-09-14. Även ett flertal mejlkontakter.

Ole Magnus Aurdal, Fagdirektør KDD, 2021-09-13, 2022-02-14. Även ett flertal mejlkontakter.

Bente Boye Lund, Utredningsleder KDD, 2021-09-13. Även ett flertal mejlkontakter.

Bilaga 1: Exempel på norska omställningsprogram aktuella under 2021

13 pågående omställningsprogram

Kommun (invånare)	Tids-period	Motiv	Insatsområden	Total offentlig finansiering, milj. NOK ^a
Røyrvik 480 inv.	2020–25	Långvarigt minskande inv. antal, demografi	Upplevelsenäring Befintligt näringsliv Naturresurser Attraktivitet för näringsliv Kultur och samhälle	22
Kautokeino 2 900 inv.	2019–25	Hög arbetslöshet, sårbart näringsliv	Näringsliv Samhälle Attraktivitet	36,9
Kvænangen 1 200 inv.	2018–20 + 2021–23	Sårbart näringsliv, neg. bef. utv.	Upplevelsenäring Attraktivitet för nya etablerare Utveckling och samarbete i existerande näringsliv	Ettap 1: 12
Nord-Fosen (Osen km. 950 inv. och Åfjord km. 1 200 inv.)	2020–25	Nyckelindustri nedl. hotad. Sårbart näringsliv, utflyttning	Nytt näringsliv Befintligt näringsliv Sjömat Reseliv Kompetens Attraktivitet för näringsliv	40
Andøy 4 600 inv.	2017–23	Nedl. av flygplats	Naturbaserade näringar Upplevelse kommun Teknologi och kompetens Utveckling andra näringar (befintliga) Attraktiv bostadskommun Attraktiv näringskommun Utveckling- och innovationskultur	125
Bindal 1 400 inv.	2015–20	Konkurs i nyckelindustri + långvarig bef. minskning	En levande Företagspark (Brukstormta" – hjärtat i innovationslyftet Ett brett och robust näringsliv – kompetens i innovationslyftet Växtkraft och attraktivitet – drivkraft i innovationslyftet	24
Dyrøy 1 100 inv.	2017–20 (+ ev. 2021–23)	Sårbart näringsliv, neg. sysselsättningsutv., demografi,	Havsmatsnäring med anknuten lev. industri Upplevelsenäring Befintligt näringsliv Attraktivitet (boende, besök och näringsliv)	12

Kommun (invånare)	Tids-period	Motiv	Insatsområden	Total offentlig finansiering, milj. NOK ^a
		stor utpendling		
Eigersund 14 900 inv.	2018–23	Hög arbetslöshet (oljeprisfall 2015), hög utpendl., låg utbildn. nivå	Samarbete Tillväxtföretag Attraktiva Eigersund	18,5 (2017–22)
Fyresdal 1 320 inv.	2017–22	Nedl. av stora arbetsplatser, neg. bef. utv.	Näringslivsverks., baserad på naturresurser Entreprenörskap och kompetensutv. Andra goda näringslivsproj.	18,2
Indre Fosen 10 000 inv.	2017–23	Nedl. av stora arbetsplatser, utflyttn.	Befintligt näringsliv Nytt näringsliv Kompetens Attraktivitet för näringslivet	38
Kragerø 10 500 inv.	2017–22	Nedl. av stora arbetsplatser, neg. bef. utv.	Innovation och utveckling i befintligt näringsliv Boende- och näringslivs-attraktivitet Reseliv och upplevelsenäring	18,2
Lierne 1 400 inv.	2015–21	Nedl. av stora arbetsplatser, demografi, neg. bef. utv.	Reseliv, mat och upplevelser Industriell matproduktion Befintligt näringsliv Attraktivitet för näringslivet Kompetens, rekrytering och nätverk Andra projekt	60
Rollag 1 400 inv.	2011–20 (fördelat på flera del-perioder)	Nedl. av stora arbetsplatser, små företag, neg. bef. utv.	Näringslivs- platsutv. Rollag och Veggli "Bolyst" ⁷⁷ Fr.o.m 2018 justerat till: Stärkt konk. kraft och tillväxt i företag Samarbete och göra saker på nya sätt för att möta framtidens konk. situation Identifiera och utv. eftermarknad kopplad till fjället Utv. attraktivitet och Rollag kommun som upplevelsearena Näringsvänlig kommun	28,3

Anmärkning: Offentlig finansiering innebär medel från KDD, IN, fylkeskommunen och kommunen. Särredovisas inte här. Uppgifter insamlade oktober 2021.

Källa: [https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/regioner/samt resp. kommuns omstillings-program och programutvärderingar](https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/regioner/samt-resp.-kommuns-omstillings-program-och-programutvarderingar).

⁷⁷ Jmfr med Bolystprogrammet, ett utvecklingsprogram mellan 2009 och 2013 inom den norska distriktpolitiken i regi av KDD. Huvudmålet var att norska distriktskommuner skulle bli mer attraktiva att bo i och flytta till. För mer information om satsningen, se t.ex.: Distriktsenteret, (2015), "Innsats for økt stedstilhørighet gjennom prosjektbasert lokal samfunnsutvikling".

På vilket sätt statens insatser bidrar till svensk tillväxt och näringslivsutveckling står i fokus för våra rapporter.

Läs mer om vilka vi är och vad nyttan med det vi gör är på www.tillvaxtanalys.se. Du kan även följa oss på LinkedIn och YouTube.

Anmäl dig gärna till vårt [nyhetsbrev](#) för att hålla dig uppdaterad om pågående och planerade analys- och utvärderingsprojekt.

Varmt välkommen att kontakta oss!



Tillväxtanalys

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se