

Omstillinger i norske kommuner

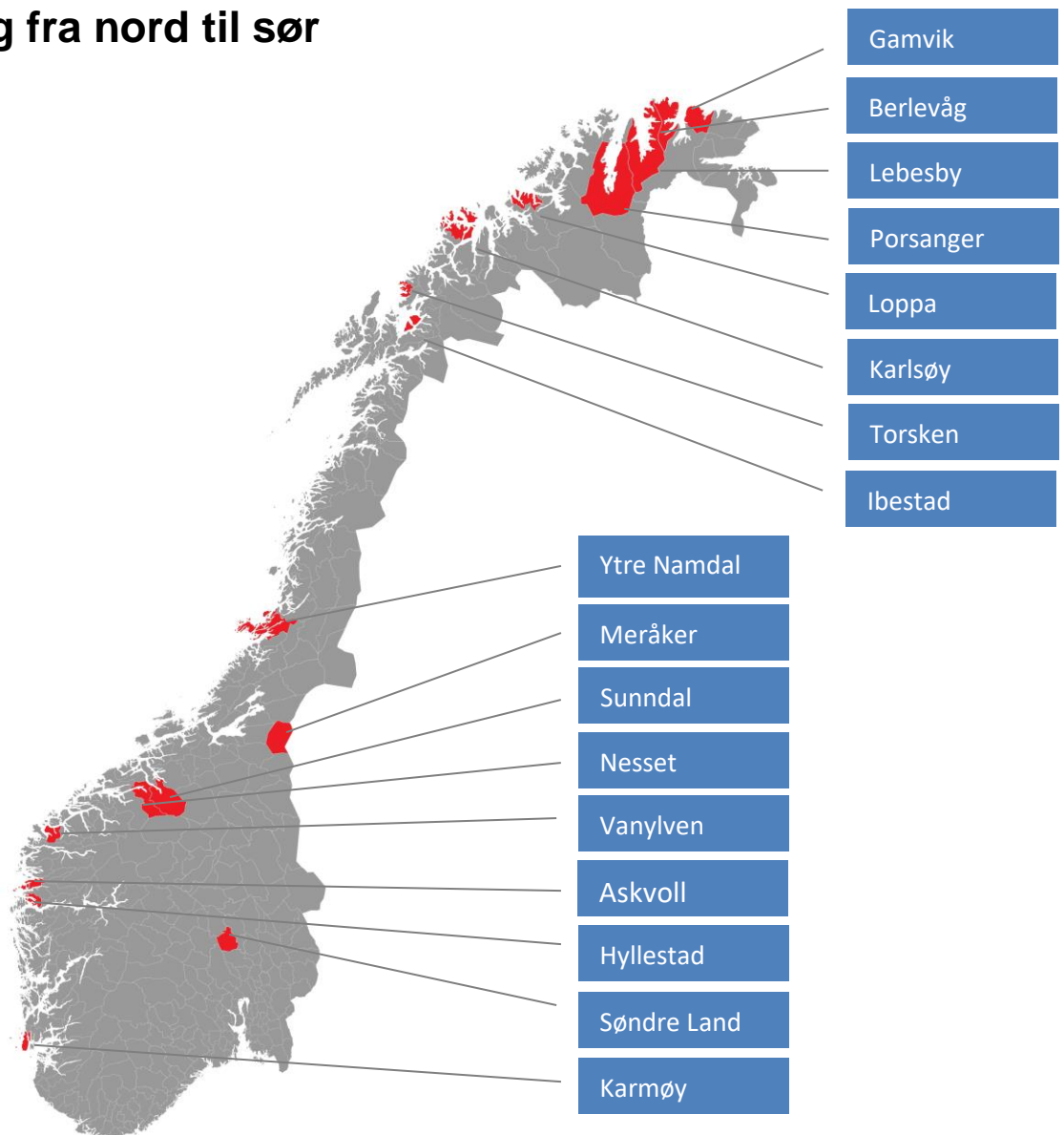
En empirisk analyse av 17 regionale omstillingsprogrammer

Av Roar Hanssen & Ørjan Rasmussen

Masteroppgave i strategisk ledelse og økonomi, 1. juni 2018



Omstilling fra nord til sør



Figur 1. Omstillingsprogrammer som inngår i undersøkelsen med eksplorative ordsky.

Forord

25. august 2016 markerte begynnelsen på vår epoke som masterstudenter ved UiT – Norges Arktiske Universitet. Målet har vært å tilegne ny og oppdatert kompetanse i et arbeidsmarked preget av endringer, omstillinger, reformer, implementering av ny teknologi og stadige innovasjoner. Tilpasning til endringer i omgivelsene ble da også temaet for denne avsluttende masteroppgaven i studiet. Vi ser på hvilke endringer omstillingsprogrammer medfører. Et tema vi vurderer å treffe kjernen i studiet, med både strategisk ledelse og økonomi. Oppgaven har påkrevd all tilegnet kunnskap i studiet, både teoretisk og metodisk. Samtidig har vår samlede erfaring vist seg nyttig for å forstå og anvende kunnskap på en reell problemstilling. Studiet har dermed gitt verdifull kompetanse for to ambisiøse prakademikere.

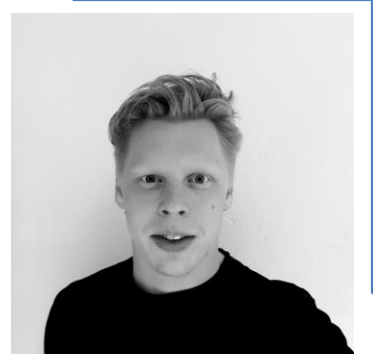
Arbeidet med oppgaven har gitt oss positive overraskelser over hvor hjelpelige og interesserte flere aktører i omstillingsprogrammene har vært. Vi retter derfor stor takk til Innovasjon Norge, Oxford Research og Kommunal- og Moderniseringsdepartementet for informasjon og svar på våre spørsmål. Takk også til Kenneth Stålsett i Sør-Varanger Utvikling, for de seminarer og diskusjoner vi har fått delta i. En spesiell takk rettes til professor Harald Torsteinsen, som har bidratt med god veiledning gjennom hele prosessen.

Våre arbeidsgivere fortjener også honnør for å se verdien av å utvikle medarbeidernes kompetanse og innvilge oss permisjon til å gjennomføre studiet. Sist, men ikke minst, ønsker vi å rette en stor takk til våre nære og kjære! De har akseptert all tid vi har benyttet på en to år lang akademisk reise – i både fysisk og mental forstand. Vi lover å være litt mer tilstede!



Roar Hanssen

Master of Business Administration
Strategisk ledelse og økonomi



Ørjan Rasmussen

Master of Business Administration
Strategisk ledelse og økonomi

Sammendrag

Denne undersøkelsen er en empirisk analyse av effektiviteten til 17 regionale omstillingsprogrammer, som er gjennomført i perioden 2007 til 2016. Studien benytter dataanalyse som metode for å beregne måloppnåelse og endringer som skjer hos kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram. Den metodiske tilnærming med bruk av fire sentrale indikatorer som grunnlag for utarbeidelse av en omstillingsindeks er unik, i den forstand at tilnærmingen aldri tidligere er utført for denne type regionalpolitiske virkemidler. Formålet med studien har vært å besvare problemstillingen; hvilke endringer skjer i kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram? Med bruk av «Data Envelopment Analysis» er det beregnet at regionale omstillingsprogrammer har relativt lav måloppnåelse.

En delkonklusjon er derfor at de strategiske mål er overambisiøse, så retningslinjer for tildeling av omstillingsmidler bør revideres for å sikre at mer realistiske målsetninger blir utarbeidet. Både hvor store resultatendringer programmene evner å skape, samt hvor høy produktivitet de har i forhold til tildelte midler. Et mindretall av programmene beregnes å være resultateffektive. Imidlertid er endringene samlet sett positive for hver indikator og samtlige programmer har en akseptabel resultateffektivitet. De fleste programmer er likevel beregnet å være svært lite kostnadseffektive. Undersøkelsen estimerer derfor at nivået på omstillingsmidler i liten grad kan reduseres, imidlertid tyder resultatene på at det vil være fordelaktig å øke minimumstildelingene med krav til at flere kommuner går sammen om å gjennomføre et regionalt omstillingsprogram.

Kunnskapsgrunnet har avdekket at regionale omstillingsprogrammer forutsetter en kompetent omstillingsorganisasjon av en viss størrelse for å lykkes. Samtidig tyder empirien på at regionale omstillingsprogrammer oppnår symbiose av å samarbeide godt med eksisterende næringsliv, samt kommunisere og samhandle med omgivelsene i regionen. Samlet har undersøkelsen avdekket betydelige forskjeller i den relative effektiviteten mellom omstillingsprogrammene. Syv omstillingsprogrammer er funnet å være resultateffektive i perioden. Det er omstillingsprogrammene i Karmøy, Berlevåg, Nesset, Gamvik, Karlsøy, Søndre Land og Ytre Namdal. De effektive programmene blir rangert internt ved bruk av benchmarking og DEA-beregning av supereffektivitet. Undersøkelsen avdekker ingen signifikant sammenheng mellom størrelse på programmene og deres relative effektivitet. Det blir derfor foreslått at videre forskning innenfor regional omstilling utføres.

Innholdsfortegnelse

Omstilling fra nord til sør	ii
Forord	iii
Sammendrag	iv
Innholdsfortegnelse	v
Tabelliste	vi
Figurliste.....	vii
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn – omstillinger i norske kommuner	1
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.3 Forskningsstatus for regionale omstillinger	4
1.4 Definisjon og konkretisering av sentrale begreper	4
1.5 Empirisk bakgrunn	8
1.6 Studiens videre struktur	9
2 Omstilling – et teoretisk utgangspunkt.....	10
2.1 Aktører i omstillingsprosesser	10
2.2 En plattform for endringsprosesser.....	13
2.3 Et institusjonelt blikk på regional utvikling	14
2.4 Innovasjon – samhandling og vekst.....	15
2.5 Strategisk ledelse og strategiske mål	16
3 Metode, gjennomføring og avgrensning	21
3.1 Forskningsdesign	21
3.2 Utvalgsstrategi	22
3.3 Den kvantitative datainnsamlingsprosessen	23
3.4 Utvalgte variabler og sentrale indikatorer	25
3.5 Operasjonalisering – benchmarking med DEA	27
3.6 Effektivitetsanalyse	29
3.7 Undersøkelsens validitet og reliabilitet	32
4 Resultater med hovedfunn.....	34
4.1 Påviste endringer etter omstillingsprogram	34
4.2 Endringer oppsummert	52
4.3 Korrelasjon mellom indikatorer.....	54
4.4 Måloppnåelse.....	55
4.5 Omstillingsindeks	57
5 Analyse og konklusjon.....	61
5.1 Omstillingsprogrammenes måloppnåelse.....	61
5.2 Endringer etter gjennomført omstillingsprogram	63
5.3 Effektive omstillingsprogrammer	65
5.4 Konklusjon.....	67
5.5 Anbefalinger for videre forskning	69
6 Referanser.....	71
Vedlegg A – Mintzbergs strategiske rammeverk	76
Vedlegg B – Prosjektplan med milepæler	77
Vedlegg C – Utdrag fra database identifiserte endringer	78
Vedlegg D – Definisjoner for benchmarking med DEA	79
Vedlegg E – Grunnlag for DEA-analyse med endringer	80
Vedlegg F – Grunnlag for DEA-analyse av måloppnåelse med konstant.....	81
Vedlegg G – Grunnlag for DEA-analyse av omstillingsindeks med konstant.....	82
Vedlegg H – Potensielle effektivitetsforbedringer for omstillingsprogrammet i Berlevåg	83
Vedlegg I – Sammendrag variabler fra databasen	84

Tabelliste

Tabell 1. Oversikt over indikatorer i undersøkelsen	26
Tabell 2. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Sunndal	35
Tabell 3 Oppsummering av omstillingsprogrammet i Nesset.....	36
Tabell 4. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Vanylven.....	37
Tabell 5. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Loppa.	38
Tabell 6. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Meråker.....	39
Tabell 7. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Ytre Namdal.....	40
Tabell 8. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Porsanger.....	41
Tabell 9. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Lebesby.....	42
Tabell 10. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Karmøy.	43
Tabell 11. Oppsummering av omstillingen i Karlsøy kommune.	44
Tabell 12. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Gamvik.....	45
Tabell 13. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Berlevåg.	46
Tabell 14. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Hyllestad.....	47
Tabell 15. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Askvoll.....	48
Tabell 16. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Søndre Land.....	49
Tabell 17. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Torsken.....	50
Tabell 18. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Ibestad.....	51
Tabell 19. Korrelasjonskoeffisienten mellom indikatorer.....	54
Tabell 20 Resultat av DEA-analyse for måloppnåelse.....	55
Tabell 21. Omstillingsindeks.....	58
Tabell 22. Endringsbildet	59
Tabell 23. Mintzbergs strategiske rammeverk	76

Figurliste

Figur 1. Omstillingsprogrammer som inngår i undersøkelsen med eksplorerende ordsky.	ii
Figur 2. Faseinndelt utviklingsløp for omstillingsprogrammer	5
Figur 3. Indikatorer for omstillingsprogrammer	7
Figur 4. Forholdet mellom aktørgrupper i omstillingsprosesser.	11
Figur 5. Aktørkart med tre hovedgrupper i omstillingsprosesser.....	12
Figur 6. Forskningsdesign for undersøkelsen.	21
Figur 7. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Sunndal.	35
Figur 8. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Nesset.	36
Figur 9. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Vanylven.	37
Figur 10. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Loppa.	38
Figur 11. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Meråker.	39
Figur 12. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Ytre Namdal.	40
Figur 13. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Porsanger.	41
Figur 14. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Lebesby.	42
Figur 15. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Karmøy.	43
Figur 16. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Karlsøy.	44
Figur 17. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Gamvik.....	45
Figur 18. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Berlevåg.	46
Figur 19. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Hyllestad.	47
Figur 20. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Askvoll.	48
Figur 21. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Søndre Land.	49
Figur 22. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Torsken.	50
Figur 23. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Ibestad.	51
Figur 24. Sektordiagram for effektivitetsforbedringer	60
Figur 25. Diagram for endring sysselsatte fordelt på omstillingsmidler per innbygger.	60

1 Innledning

De siste 35 årene har det norske samfunnet brukt over 3 milliarder kroner på omstillingsprogrammer i kommuner og regioner (Sand, Steen, Carlsson, & Nilsen, 2010). Hva får vi for disse milliardene? Fører dette til nye arbeidsplasser og flere innbyggere slik målsettingen ofte er? Eller er effektene mer i form av kortvarig nødhjelp for kommuner i en vanskelig situasjon? Er omstilling svaret på utfordringer kommuner kan møte i vanskelige tider? Dette gjorde oss så nysgjerrig at vi ville undersøke temaet nærmere.

1.1 Bakgrunn – omstillinger i norske kommuner

Omstillingsprogrammer er en del av Norges nærings- og distriktpolitikk. Målet med politikken er å legge til rette for en utvikling der vi tar vare på ressursene for framtidige generasjoner, og det skal være et mål å ha små forskjeller mellom regionene i Norge. Dette vil legge til rette for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b). Med status som omstillingsområde følger en rekke virkemidler, deriblant økonomiske tilskudd. Det overordnede målet med programmene er å bidra til bedre nærings- og samfunnsutvikling i områder med svært negativ utvikling (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013). Det er fylkeskommunen som etter søknad avgjør om en region skal få omstillingsstatus, og fastsetter hvor statusen skal virke. Vår gjennomgang av evalueringer og sluttrapporter fra 17 slike omstillinger viser at de fleste har som mål å etablere nye arbeidsplasser og å opprettholde eller øke antall innbyggere. De fleste kommuner som får særskilt status som omstillingskommune er små distriktskommuner. I vårt datamateriale hadde bare fem av de 17 regionene enn 5.000 innbyggere da omstillingsprogrammet startet, og en kommune mer enn 10.000 innbyggere.

Distrikts- og regionalpolitikken er en politikk for verdiskaping, selv om innholdet har endret seg gjennom tidene. For 50 år siden handlet politikken om å bygge landet og stimulere strukturendringene. På 1970-tallet bidro regionalpolitikken med nye virksomheter og arbeidsplasser. Buvik-utvalgets utredning (NOU 1983:10) «Problemer og utfordringer på ensidige industristeder» kan sees på som et skille i omstillingspolitikken. Fokus ble endret fra

å gripe inn når krisen hadde skjedd til å i større grad ta grep i vanskeligstilte områder uten at det har vært en akutt krise. Spørsmål ble endret til hvordan arbeidsmarkedet kunne utvikles i små utkantsamfunn (Nordberg, 2017). I dag er distrikts- og regionalpolitikken i stor grad en del av en nasjonal innovasjonspolitik. Samtidig er innsatsen for lokal samfunnsutvikling og attraktivitet blitt større. For distrikts- og regionalpolitikken har det vært et skifte fra en balansert lokalisering av virksomheter, til å oppmuntre alle små og store samfunn til å utløse de gode kreftene som finnes og få til en endogen økonomisk utvikling (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013). De menneskelige ressursene er det viktigste for å utvikle lokalsamfunn og rekruttere og beholde arbeidstakere, bedrifter og mennesker. Det er mennesker som skaper attraktive lokalsamfunn. Omstillingsområder er vanligvis kommuner eller regioner hvor det lokale næringslivet forvitrer eller blir kraftig bygget ned, og mange arbeidsplasser går tapt. Regioner og kommuner som tildeles omstillingsstatus har ofte likhetstegn ved at de mangler evne og dynamikk for å tilpasse seg nye rammebetingelser gjennom å omstille seg på selvstendig grunnlag (Innovasjon Norge, 2018a). Til enhver tid er det om lag 25–30 omstillingskommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b). Innovasjon Norge (IN) er nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid, og har ansvar for kvalitetssikring og oppfølging av områdene som har omstillingsstatus. De tilbyr rådgivning, en rekke verktøy, opplæring, og prosessbeskrivelser som hjelp for de som skal i gang med omstilling. IN har som regel også observatørstatus i styret for omstillingsarbeidene lokalt (Innovasjon Norge, 2018a).

Midler til omstillingsområder bevilges over statsbudsjettet kapittel 553, post 65. Bevilgningen skal styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner/regioner som opplever vesentlig reduksjon i sysselsettingen. I 2018 er det satt av 112 millioner kroner på denne budsjettposten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017a). Midlene kan brukes til administrasjon av omstillingsorganisasjonen, tilretteleggende prosjekter og bedriftsrettede prosjekter (Innovasjon Norge, 2018a). Forvaltningen av midlene reguleres også av «Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler» (Lovdata, 2013). Innen omstillingsprogrammer kan det skilles mellom de statlig finansierte programmene og de ordinære programmene som tildeles av fylkeskommunene. De statlig finansierte programmene brukes i mer kritiske situasjoner og innebærer større finansielle ressurser enn de ordinære programmene (Knutsen, Knudsen, & Flatnes, 2018).

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Denne studien skal undersøke om regionale omstillingsprogrammer gir de ønskede endringer i kommuner og regioner. Uavhengig av måloppnåelsen skal vi også undersøke hvilke endringer som faktisk skjer. Det gjør vi ved å gjennomføre analyser av omstillingsprosjekter som har vært gjennomført i perioden 2007-2016. Vi vil utvikle en indeks over oppnådd resultat av omstillingsprosesser for å kunne evaluere effektene programmene har gitt. Ved å sammenligne ulike programmer vil vi undersøke hvor effektivt midlene som bevilges til omstilling brukes. Analysen blir dermed todelt hvor vi både skal analysere resultateffektivitet og kostnadseffektivitet. Det gir oss følgende beskrivende problemstilling:

Hvilke endringer skjer i kommuner som har gjennomført ett omstillingsprogram?

Problemstillingen kan oppfattes å være omfattende. Når vi i problemstillingen skriver «hvilke endringer», kan dette tolkes som om vi skal analysere alle endringer som skjer i kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram. Problemstillingen må derfor avgrenses til å se på endringer relevant for omstillingsprogrammernes målsetninger. For å belyse problemstillingen ser vi også på andre sentrale indikatorer basert på tilgjengelig empiri, som kan tenkes å bli påvirket av et omstillingsprogram. For å besvare denne problemstillingen har vi definert følgende forskningsspørsmål:

F1: I hvilken grad når omstillingskommunene de vedtatte strategiske målene for omstillingsprosessen?

F2: Hvilke andre effekter har de regionale omstillingsprogrammene medført?

F3: Hvordan er effektiviteten til omstillingsprogrammene?

Forskningsspørsmål 1 identifiserer de hovedmål som går igjen i de gjennomførte omstillingsprogrammene. Forskningsspørsmål 2 er utarbeidet for å inkludere bredden og variasjonen i programmernes målsetninger. Forskningsspørsmål 3 bidrar til en forståelse for omstillingsprogrammernes samlede effektivitet, basert på de sentrale indikatorer vi identifiserer ut fra det innhentede datagrunnlag og tidligere relevant forskning. Samlet danner forskningsspørsmålene grunnlag for å forstå programmernes effekter, lære av deres prestasjoner og videre anvende funnene til å besvare hvilke endringer som skjer i kommuner som har gjennomført ett omstillingsprogram.

1.3 Forskningsstatus for regionale omstillinger

Innenfor dagens omstillingskonsept, som forvaltes av Innovasjon Norge, er det et krav om at omstillingsprogrammene skal evalueres eksternt. Det er inngått rammeavtale med tre konsulentmiljøer for gjennomføring av sluttevalueringer: Oxford Research, Trøndelag Forskning og Utvikling og Samfunnsøkonomisk analyse (DAMVAD Norge). Rapporter fra disse evalueringene er sentrale data for vår studie. Vi finner lite forskning på komparative studier av resultater av omstillingsprogrammer. Det nærmeste vi kommer er en rapport om langtidseffekter etter omstillinger (Sand, Steen, Carlsson, & Nilsen, 2010). Ved å søke i flere databaser finner vi relativt lite akademisk forskning på dette feltet, med unntak av boka som Jens Christian Hansen og Tor Selstad utga i 1999. Første utgave av boka *Regional omstilling*, omtaler den regionale utviklingen i Norge. De presenterer både teori og har undersøkt en rekke caser. Oxford Research og Trøndelag forskning og utvikling har på oppdrag fra ulike offentlige myndigheter laget analyser om omstillinger, også rapporter som ser på flere programmer. SNF har produsert en rapport med suksesskriter for omstillinger. Vi har også lest en rekke avhandlinger som i ulik grad berører temaet. Det ser ut til at det meste som produseres om regionale omstillinger kommer fra oppdragsfinansierte konsulent- og forskningsmiljøer.

1.4 Definisjon og konkretisering av sentrale begreper

Sitatet under tegner et bilde av en bred forståelse for begrepet omstilling.

«Når markedene snur, må verksemdene omstille seg. Omstillingsevne handlar om evne til å utnytte nye marknader, skaffe seg ny og rett kompetanse, utvikle nye og betre forretningsmodellar og arbeids- og tenkjemåtar. Det handlar om å forlengje, fornye eller skape eit utviklingsspor» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b).

En slik bred definisjon gir også ulike fortolkningsrammer, som følgelig kan inngi ulik persepsjon basert på den enkeltes innsikt eller ståsted. Andre sentrale begreper i denne undersøkelsen er i mindre grad anvendt i dagligtale. De er gjerne også kontekstavhengige. I

dette avsnittet defineres og konkretiseres derfor anvendelsen av de viktigste begreper i undersøkelsen.

Begrepet «omstilling» kan tillegges ulike betydninger. Det brukes på et lokalt nivå om endringer som gjøres internt i enkeltbedrifter og organisasjoner, for eksempel en kommuneadministrasjon. Vi ser at det ofte benyttes på et nasjonalt nivå om endringer som inntreffer for Norges økonomi totalt sett, der oljevirkksomheten fases ut og andre næringer delvis overtar. Det benyttes også regionalt i kommuner og regioner der en hjørnesteinsbedrift forsvinner, det er en ekstraordinært krevende situasjon og det er behov for å skape et stort antall nye arbeidsplasser for å forhindre høy arbeidsledighet. Samt en potensiell kraftig nedgang i folketallet som følgefaktor og en negativ spiral for kommunen/regionen som helhet. Sist ser at vi begrepet omstilling brukes om kommuner og regioner som opplever gradvis nedgang i befolkning og arbeidsplasser, men uten at arbeidsledigheten er høy.

I undersøkelsen er omstilling benyttet som de to siste betydninger av begrepet, altså omstillinger av kommuner eller en gruppering av kommuner gitt særskilt status som omstillingsområder. En omstillingskommune i undersøkelsen er en kommune som har søkt og fått status som omstillingskommune. I praksis medfører dette tilskudd og verktøy til å gjennomføre et omstillingsprogram. Omstillingene er besluttet og planlagt gjennomført i henhold til spesifiserte tids- og rammekrav. Både forutsetningene og forventningene til gjennomføring for de omstillinger som analyseres, korrelerer sterkt med prosjektorganisering og en forståelse av de vedtatte omstillingene som en styrt endringsprosess. Omstillingsprogrammer finansieres fra stat og/eller fylkeskommune, hvor de økonomiske tildelinger er å betegne som «omstillingsmidler». I tillegg bidrar private selskaper, banker og andre interessenter med finansiering i enkelte programmer. Omstillingsprogrammene følger et faseinndelt utviklingsløp med fire faser som illustrert i figur 2.



Figur 2. Faseinndelt utviklingsløp for omstillingsprogrammer

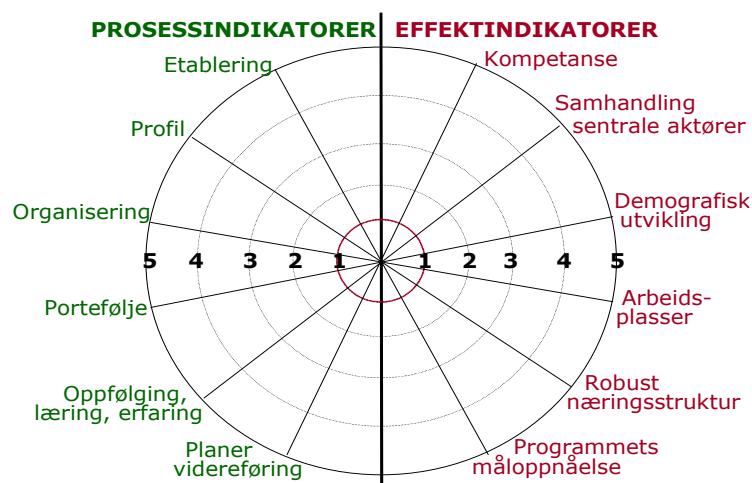
Den første er avklaringsfasen, hvor kommunen utarbeider en samfunnsmessig konsekvensanalyse som grunnlag for søknad til fylkeskommunen. Kommunal- og

moderniseringsdepartementet har ansvaret for tildeling av omstillingsmidler til fylkeskommunen, i noen særlige tilfeller også direkte til omstillingskommuner. Strategifasen iverksettes når midler er bevilget til å lage en plan for omstillingsprogrammets innhold. I denne fasen skal det etableres en prosjektorganisasjon som skal utarbeide forslag til en omstillingsplan som inneholder en utviklingsanalyse, handlingsplan og strategi for kommunikasjon. Områdets konkurransemessige fortrinn og muligheter for utvikling skal identifiseres gjennom analysen, noe som innebærer gjennomføring av SWOT. Det er en anbefalt analyse for omstillingsprogrammer som handler om å identifisere styrker, svakheter, muligheter og trusler. Omstillingsplanen skal videre definere visjon og mål for omstillingsprogrammet. Herunder innsatsområder som prioriteres, hoved- og delmål, økonomiske rammer, samt skissere tiltak innenfor det enkelte innsatsområde. Gjennomføringsfasen begynner når omstillingsprogrammet har mottatt tilsagnsbrev fra fylkeskommunen. Denne varer normalt i 4-6 år og evalueres årlig på fremdrift for bevilgning av neste periodes omstillingsmidler. Den siste fasen er avslutningsfasen, som innebærer overgang til ordinær drift og videre utvikling uten omstillingsmidler. Den inkluderer utarbeidelse av sluttrapport utarbeidet av omstillingsorganisasjonen, samt sluttevaluering gjennomført av IN i samarbeid med den aktuelle fylkeskommunen (Innovasjon Norge, 2018a). Denne undersøkelsen analyserer omstillingsprogrammer som har fullført samtlige fire faser. Det er resultatene fra denne evalueringen som brukes i vår undersøkelse.

Undersøkelsen sammenligner omstillingsprogrammer basert på bestemte kriterier knyttet til omstillingsprogrammene. Vi benytter begrepet «benchmarking» om denne sammenlikningen. «Benchmarking er en produktivitets- og effektivitetsfremmende teknikk som innebærer at en måler egne operasjonelle prestasjoner, for så å sammenligne seg med andre, studere *beste praksis* og la seg inspirere av dette til forbedringer i egen virksomhet» (Gjønnes & Tangenes, 2012, s. 707). Benchmarking satt i system gir med andre ord identifisering av prestasjons-gap. Som metode for analysen og et verktøy for benchmarking, benytter vi Data Envelopment Analysis (DEA). Det er en relativt ny analysemetode, hvor hensikten er å sammenligne omstillinger med hverandre og opp mot en beregnet effektivitetsfront. Fronten beregnes ved matematisk programmering som ikke er parametrisk, og har fordel av at den kan implementeres selv om datagrunnlaget er lite – sett i forhold til statistisk analyse. Når vi kombinerer data, matematisk statistikk og økonomisk teori, utfører vi en økonometrisk analyse.

Økonometri er det kvantitative metodefag for samfunnsøkonomene, hvor formålet er å anvende kunnskapen til politisk analyse og prediksjon. Det handler altså om å tallfeste de samfunnsøkonomiske sammenhenger. «Modellene skal representere resultatene av økonomiske valg foretatt av enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner i forenklet og fortettet form» (Bårdsen & Nymoen, 2011, s. 1). Bruk av metoden bidrar til å besvare oppgavens problemstilling. Nærmere beskrivelse for anvendt metode blir redegjort i kapittel 3.

Indikator er et sentralt begrep for undersøkelsen. Det stammer fra verbet indikere og betyr å an vise eller angi, i dette tilfellet for å beskrive forhold som er for kompliserte å måle direkte. «Ved å forenkle kompliserte forhold skal en indikator gi et tydelig signal om en tilstand eller endring i tilstand» (Store norske leksikon, 2018). Utvalgte indikatorer er grundig vurdert, med grunnlag i dokumentasjonen fra de analyserte omstillingsprogrammer. I tillegg er relevant forskning gjennomgått som beskrevet tidligere, samt vurderingsskjema for omstillingsprogrammer utarbeidet av IN (Innovasjon Norge, 2018c). Indikatorene har relevans til tidligere anvendt vurdering av måloppnåelse for omstillingsprogrammer, men er omarbeidet og analyseres på en ny måte i denne undersøkelsen. Nedenstående figur 4 viser de sentrale indikatorer IN referer og som skal gå igjen i evalueringsrapporter. Undersøkelsen fokuserer på måloppnåelse, benevnt som effektindikatorer i figuren.



Figur 3. Indikatorer for omstillingsprogrammer (Innovasjon Norge, 2018c)

1.5 Empirisk bakgrunn

Økonometrisk analyse av numeriske data utgjør denne undersøkelsens grunnlag. Anvendelse av longitudinell måling med observerbare data medfører en undersøkelse som hovedsakelig baseres på evalueringsrapporter fra omstillingsprogrammernes avslutningsfase. Tallgrunnlaget for analysen utgjør de observerte verdier frembragt av observasjoner og erfaringer fra omstillingsprogrammer som er gjennomført i perioden 2007-2016. Empirisk bakgrunn er dermed å beskrive som observasjon av omstillingsprogrammernes tallfestede effekter og målkongruens. Politisk, juridisk og formelt har programmene tydelige og sammenlignbare krav og forventninger fra interessenter på overordnet nivå. Det inkluderer gjennomføring av sluttrapport og sluttevaluering ved avslutningen av et omstillingsprosjekt. Sluttrapporten skal utarbeides av den etablerte omstillingsorganisasjonen, sluttevalueringer blir i hovedsak gjennomført eksternt som oppdragsforskning. Empirisk materiale har dermed en kvalitetssikring. Undersøkelsens vurdering av sluttrapporteringer og -evalueringer for det enkelte program tar derfor høyde for mulig fortolkningsbasert beskrivelse av virkeligheten. Det er gjort ved å hente inn relevant offentlig statistikk som med- og kontrollparametere. Empirisk anvendelse av materialet utledes av problemstillingen, med formål å studere endringer ved omstillingsprosesser gjennom objektive metoder. Forskerne som beskriver virkeligheten i denne undersøkelsen er samtidig så uhildede og nøytrale som mulig etter vår vurdering. Undersøkelsens empiri baseres i mindre grad på ord og meninger slik de fremgår av slutt- og evalueringsrapporter. Sammenlignbare tall og tilgjengelig offentlig statistikk utgjør hovedmaterialet som grunnlag for undersøkelsen og den empiriske analyse av datamaterialet. Anvendelse av offentlig statistikk er redegjort for i kapittel 3 med henvisning til referanselisten.

1.6 Studiens videre struktur

Undersøkelsens aktualitet og problemstilling er beskrevet innledningsvis. Den videre struktur følger sentrale sammenhenger for akademiske arbeidere, leseren vil imidlertid opparbeide god oversikt ved å ha lest denne innledning og kapittelet om hovedfunnene fra analysen med konklusjon. I kapittel 2 blir omstilling presentert innledningsvis, fulgt av teorigrunnlaget som benyttes for å belyse undersøkelsens problemstilling. I tråd med føringene for omstillingsprogrammer undersøkelsen omhandler, beskrives bakgrunnen for undersøkelsens anvendelse av relevant teori. Herunder strategisk ledelse, målstyring, prosjektlederprosess (PLP-metodikk, brukes i omstillingsprogrammer), benchmarking og økonometri. I kapittel 3 redegjøres de metodiske valgene utført i tilknytning denne undersøkelsen. Valgt metode for analyse er grundig beskrevet, med bakgrunn i at analyseverktøyet er relativt lite kjent og anvendt i mindre grad på sammenlignbare undersøkelser i Norge tidligere. I kapittel 4 presenteres funn fra undersøkelsen og analysen. Det er valgt å presentere både en hovedoversikt i en omstillingsindeks og resultater for det enkelte programnivå for styrket etterprøvbarehet og leserens eventuelle interesse for et spesielt programområde. I kapittel 5 presenteres hovedfunnene med drøfting mot forskningsspørsmålene, sammen med avsluttende konklusjon og anbefalinger for videre forskning. Oppsummerende underlag fra utarbeidet database og tilhørende datamateriale i forbindelse med analysearbeidet finnes til sist som egne vedlegg.

2 Omstilling – et teoretisk utgangspunkt

I dette kapittelet skal vi belyse omstilling som fenomen med ulike teoretiske perspektiver og strategier, samt relevant teori om regional omstilling. Vi viser også at gjennomføring av omstillingsprogrammer er tett knyttet til strategisk ledelse og prosjektlederprosess (PLP) med anvendelse av målhierarki.

2.1 Aktører i omstillingsprosesser

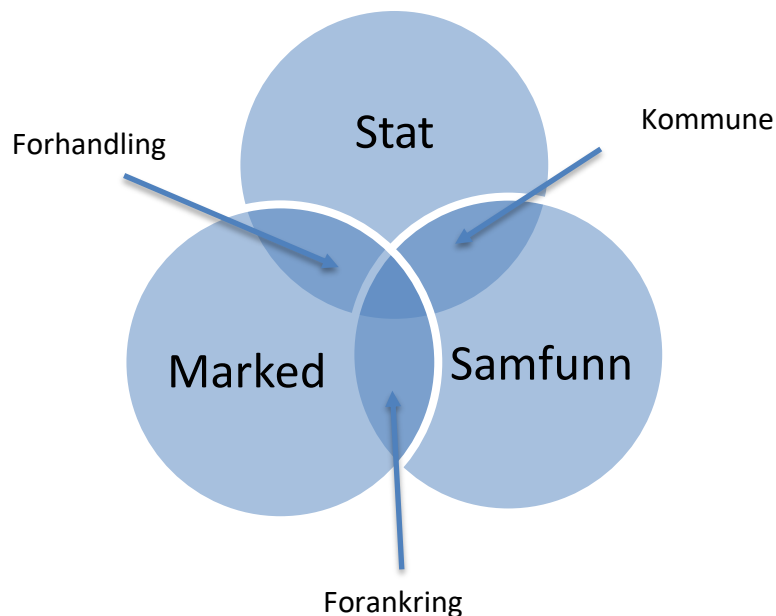
Begrepet «omstilling» kan tillegges ulike betydninger. Den siste tiden har det vært mye snakk om «det grønne skiftet», som mange mener er en nødvendig omstilling av samfunnet mot en mer bærekraftig utvikling. I andre sammenhenger brukes begrepet i mindre omfattende endringer som internt i organisasjoner, for eksempel en kommuneadministrasjon.

Hansen og Selstad (2003) deler aktørene ved omstillingsprosesser i tre grupper:

Markedsaktører, samfunnsaktører og politiske aktører. Her ser vi fellestrekk med inndelingen i ulike organisasjonstyper: forvaltning, forretning og forening. Disse har ulike roller, men vil på noen områder være overlappende. Markedsaktørene er i hovedsak bedrifter som i et kapitalistisk system har mål om å tjene penger. Det er nødvendig for eksistens. I et åpent marked vil en bedrift raskt oppdage når noe er i ferd med å utvikle seg negativt og vil kunne sette inn tiltak. Kontinuerlig omstilling for å tilpasse seg endringer i omgivelsene er dagligdags i mange bedrifter. Samfunnsaktørene er grupper eller enkeltindivider, og kan være foreninger og frivillige organisasjoner. Deres verdier og adferd er sentrale rammebetingelser i et lokalsamfunn. De er arbeidstakere og kunder av markedsaktørene, og det er de som velger politikerne.

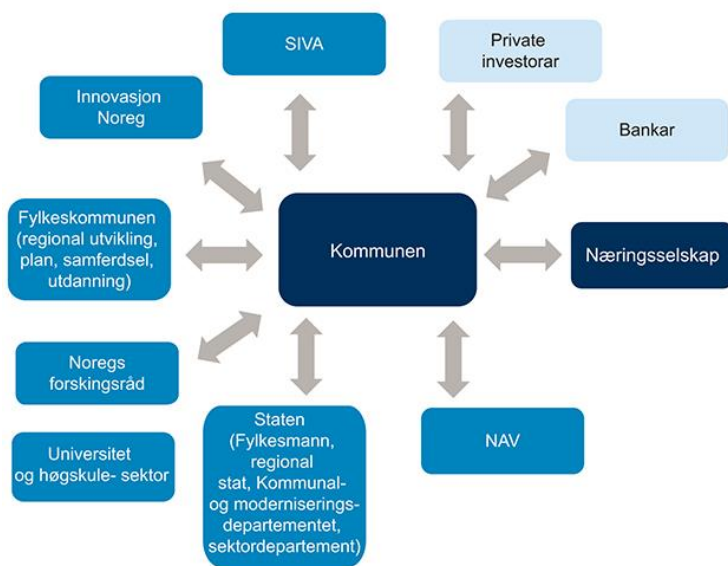
I et omstillingsperspektiv vil entreprenørskapet være sentralt, og da vil entreprenørene bidra til fornying som skal erstatte det som forsvinner. Entreprenørene kan både være markedsaktører og samfunnsaktører. Politiske aktører omfattes av enkeltpolitikere og den organisasjonen de representerer. Noen av disse vil, ut fra ulike hensyn, forsøke å skaffe seg kontroll med rammebetingelsene for omstillingen. De vil ha ambisjoner om å styre prosessene. Mens andre politiske aktører forsvarer markedsliberalismen og advarer mot

offentlig inngripen i slike prosesser (Hansen & Selstad, 2003). Gjennomføring av omstilling skjer ved samhandling mellom disse tre gruppene, men med ulik grad av påvirkning fra aktørgruppene i forskjellige omstillingsprosesser. Det kan derfor være mulig å forstå resultateffekten av et omstillingsprogram som graden av samhandling hvor alle tre aktører bidrar. De vil være gjensidig avhengig av hverandre for et godt resultat. Figuren under viser aktørene med overlappingene som samhandlingsarenaer.



Figur 4. Forholdet mellom aktørgrupper i omstillingsprosesser (Hansen & Selstad, 2003).

Denne tredelingen er en forenkling av involverte aktører. Kommunen er den mest sentrale aktøren i omstillingsprogrammer som også tar initiativ til å lage en plan for omstillingsarbeidet og skal være pådriver i omstillingsarbeidet. Det er flere aktører, både i det offentlige og private, som kan bidra og bistå kommunen i dette arbeidet. For en kommune kan det være vanskelig å orientere seg i dette landskapet og finne en måte å drive omstillingsarbeidet på, i situasjoner med svakt næringsliv og omstillingsutfordringer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b), som figur 5 viser.



Figur 5. Aktørkart med tre hovedgrupper i omstillingsprosesser. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017b)

I følge Hansen & Selstad (2003) foregår omstilling som regel på en av to måter. Som offentlig styrt eller spontant styrt. En offentlig styrt omstillingsprosess skjer når stat, region eller kommuner forsøker å bidra til å skape arbeidsplasser. En spontant styrt omstilling følger ofte som svar på endringer i markedet som bedrifter opererer i. Slike stadige tilpasninger til markedet, omfattende eller mindre, kalles i sum spontane omstillinger. Uansett spontan eller styrt prosess, vil samspillet mellom aktørene være sentralt for grad av suksess (Hansen & Selstad, 2003).

2.2 En plattform for endringsprosesser

Innenfor samfunnsvitenskapen betegnes den som utfører en handling som en aktør, mens strukturen setter rammene for handlingen. Vi har tidligere omtalt tre ulike aktørgrupper som inngår i omstillingsprosesser. Struktur legger føringer på hvordan de forventes å handle og hvilken effekt handlingen får. I en rasjonell omstillingsprosess vil strukturer endres som følge av aktørens valg. Aktørens handlinger er med på å forme omstillingsprosessene. I dette perspektivet vil en endring være initiert og planlagt av individer eller kollektive grupperinger. Effektene av endringer vil ofte bli som forventet. Dette forutsetter at målene er satt ved problembetinget søking og rasjonelle valg, og at implementeringen gjennomføres planmessig og top-down med tilstrekkelig kraft og kompetanse. (Christensen, Lægreid, & Røvik, 2010).

Men endringer kan høyst sannsynlig også skje uavhengig av hva individer gjør. I et deterministisk perspektiv kan man se på grupper av organisasjoner som organismer som i liten grad har evner til å utvikle seg (Jacobsen & Thorsvik, 2016). Determinismen hevder at alle handlinger og beslutninger er virkninger av årsaker som på forhånd foreligger i eller utenfor mennesket. Mennesket har ikke viljesfrihet. I dette perspektivet er organisasjoner utviklet for stabilitet, og motstand mot endring er sterk. Organisasjonene kjemper om de samme knappe ressursene, og det vil ikke være tilstrekkelig ressurser for alle slik at noen dør ut, i et bedriftsøkonomisk perspektiv går konkurs. De som er best tilpasset omgivelsene overlever. I det deterministiske system kan man hevde at organisasjoner har en livssyklus, slik en levende organisme har. Organisasjoner, som organismer, blir etablert. De vokser, høster og dør (Jacobsen & Thorsvik, 2016). Gitt denne forståelsen blir det lite utvikling i organisasjonen. Et spørsmål er en slik forståelse av organisasjonsendringer kan bidra til at enkelte samfunn kommer i en situasjon hvor de har behov for hjelp til omstilling. Hansen & Selstad (2003) omtaler evnen til omstilling i samfunn med lite næringsvirksomhet og hvor en stor hjørnesteinsteinsbedrift dominerer. Der vil det være få innovasjonsimpulser, og en holdning om at *vi må fortsette å gjøre det vi kan, og ikke gi oss ut på ting vi ikke kjenner til*. På denne måten kan innovasjon oppfattes som en trussel, ikke minst radikal innovasjon. Schumpeter skiller mellom to typer innovasjon, inkrementell og radikal. Radikal innovasjon kan være truende fordi gamle måter å jobbe på, gamle produkter og tjenester skiftes ut. Inkrementell innovasjon derimot bygger videre på det eksisterende og kan være en justering på et produkt eller tjeneste, mer som en videreutvikling å betrakte (Jacobsen & Thorsvik, 2016). Hvordan organisasjoner fungerer, 2016).

2.3 Et institusjonelt blikk på regional utvikling

Et hovedskille i teorier om regional utvikling er skillet mellom eksogen og endogen utvikling. Dette skillet har vi også sett i distriktpolitikken som de siste 60-70 år har vært dominert av følgende hovedretninger (Vaagen, 2005):

- Keynesiansk teori med vekt på regulering (1960-70-tallet)
- Nyklassisk teori med en sterkere tro på markedet (1980-tallet)
- Endogen teori med fokus på «indre faktorer», det vil si mobilisering av de lokale og regionale ressursene som grunnlag for å skape vekst (Fra 1990-tallet)

I en eksogen tilnærming handlet det om å overføre arbeidsplasser til distriktene hvor veksten skulle komme. Denne omfordelingsstrategien var dominerende i etterkrigstiden og opp til 1960-70 tallet. Slike strategier kan vi også kalle top-down strategier, fordi utvikling både ble initiert og fikk impulser utenfra. Utover på 1990-tallet fikk den endogene tilnærming mer oppslutning. Med dette perspektivet kommer utviklingen innenfra, eller nedenfra, såkalte bottom-up strategier. (Bråtå, Alnes, & Lundhaug, 2016).

I den endogene tilnærming så man tidligere at betydningen av steders attraktivitet har fått større oppmerksomhet, også i omstillingsprogrammer. Tanken er at økt attraktivitet skal bidra til økt vekst. Den store forskyvningen av arbeidstakere fra primærnæringene og til service/tjenestenæringen kan knyttes til endrede fokus. Arbeidsplasser innen tjenestenæringen flytter i stor grad etter folk. Dette gjelder ikke bare frisøren, men også tjenester som skoler, varehandel, servering og omsorgstjenester (Bråtå, Alnes, & Lundhaug, 2016). Men troen på at endogene eller eksogene strategier alene kan skape vekst blir kritisert. Damvad (2015) mener at den endogene tilnærmingen er for naiv i troen på at et samfunns utvikling er løsrevet fra andre forhold. De peker på at senere forskning har kommet til at eksogene og endogene strategier henger sammen når det gjelder å skape utvikling.

I rapporten *Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling* skriver forfatterne at det de siste årene har vært en betydelig reduksjon i ulike såkalte «bolyst-tiltak» til fordel for tiltak mot bedrifter (Knutsen, Knudsen, & Flatnes, 2018). Målet er å øke robustheten til næringslivet og dermed bremse eller snu en negativ befolkningsutvikling. For oss ser det dermed ut til at innretningen på omstillingsprogrammene har blitt justert enda en gang. Disse justeringene kan være en erkjennelse av at resultatene ikke har blitt som forventet, eller at nye ideer om hvordan slike programmer bør innrettes har dukket opp og blitt implementert.

2.4 Innovasjon – samhandling og vekst

I en global økonomi som utvikles hurtig er innovasjon en kritisk faktor for organisasjoners evne til overlevelse. Innovasjon får mer oppmerksomhet i samfunnet, og også i organisasjonsfaget. Det å tenke nytt blir viktigere (Jacobsen & Thorsvik, 2016).

Begrepet innovasjon kommer fra det latinske ordet «innovare» som betyr å fornye eller utvikle noe nytt. Vi kan skille mellom to typer innovasjon. Produkt og tjenesteinnovasjon som er utvikling av nye produkter og tjenester, og prosessinnovasjon som kan være utvikling av produksjonsprosesser som omfatter nye måter å organisere og utnytte nytt utstyr i prosesser. Innovasjonsforskningens far, Joseph Schumpeter definerte innovasjon som «nye kombinasjoner av eksisterende ressurser». (Abelsen, Isaksen, & Jakobsen, 2013)

Det er en rekke faktorer som påvirker i hvilken grad en omstilling vil lykkes. En faktor er den strukturelle sammensetningen av næringslivet i området som skal omstilles. Vi har sett at samfunn bygget rundt en eller få hjørnestensbedrifter har liten evne til omstilling. I områder med flere små bedrifter vil det også være flere personer som kan være rollemodeller for entreprenørskap, som dermed kan lære opp og motivere andre. Dette støttes blant annet av Jakobsen og Normann (2013), som omtaler det de kaller en strukturell styringsstrategi. En motivasjon bak slike strategier er å øke den gjensidige avhengigheten mellom aktørene eller bedriftene, med hensikt om å styrke fremtidig samhandling. Dette samsvarer til en viss grad med den sentrale strategien innen regionpolitikken om endogen utvikling.

Innovasjonspolitikken og teorigrunnet har i stadig større grad fremhevet betydningen av samhandling mellom regionale utviklingsaktører (Normann, et al., 2013).

Den norske formen for kapitalisme og norsk økonomi påvirker måten innovasjonsaktivitet kan organiseres og gjennomføres i Norge. Til sammenligning med andre land i Norden og Nord-Europa har vi en såkalt koordinert markedsøkonomi med tett kontakt mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, og hvor staten har en rolle. (Abelsen, Isaksen, & Jakobsen, 2013). Dette trepartssamarbeidet omfatter i hovedsak arbeidslivsspørsmål, men har historisk sett også hatt betydning for andre deler av statens økonomiske politikk (Store norske leksikon, 2018).

Overganger fra eksogen til endogen utviklingsstrategi var nok en erkjennelse av at sterk sentralisert styring ikke klarte å motstå raske endringer i markedskreftene. En stadig mer

globalisert økonomi har medført store endringer i omgivelsene, som har påvirket konkurranseutsatt næringsliv i norske kommuner. En dreining mot mer markedsperspektiv viser seg også i forvaltningen. Større deler av offentlig virksomhet drives nå etter markedsprinsipper (Hansen & Selstad, 2003). De ulike teoretiske perspektiver på dreining mot endogene strategier avleder noen forventninger om funn i vår undersøkelse. Lokale aktører har fått et større ansvar for omstillingene, og et mål er at lokalt næringsliv skal bidra til utvikling av arbeidsplasser på næringsmessige prinsipper. Ved en slik strategi kan det derfor forventes økt innovasjon fra lokale aktører. I praksis kan dette blant annet materialisere seg i etablering av flere nye virksomheter. Av teorien vil vi derfor forvente en økning i antall nyetableringer i kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram.

2.5 Strategisk ledelse og strategiske mål

I den forutgående redegjørelse har vi sett at strategi og innovasjon utgjør sentrale aspekter for omstillingsprogrammer. Det enkelte omstillingsprogram innebærer imidlertid egenartede målsetninger og sin unike ledelse. Det handler blant annet om situasjonen omstillingsprogrammet står ovenfor, lederens personlighet, samt relasjoner til de som skal ledes. «Vi kan også si at ledelse er noe personlig, relasjonelt og kontekstuell» (Knutsen & Flåten, 2015, s. 476). Denne undersøkelsen angår ikke de særegne karaktertrekk hos den enkelte leder for et omstillingsprogram, men målene som angir hvilke målsetninger som skal oppnås innen en definert tidsperiode. En strategi angir hvordan mål skal oppnås. Strategisk ledelse impliserer dermed en betydelig funksjon for måloppnåelse, men hvilke(n) strategi(er) bør legges til grunn for suksessfull gjennomføring av målene satt i omstillingsprogrammer?

«Proeller dokumenterte strategisk planlegging og styring i statsforvaltningen i seks europeiske land, og fant mange ulike tilnærminger til strategisk styring. Felles for mange var at den strategiske styringen handlet om å formulere mål, måle resultater, kontrollere iverksettingen og lære for å justere kursen» (Proeller, sitert i Knutsen & Flåten, 2015, s. 502).

Som Proeller dokumenterte i 2007, er det betydelige likhetstrekk mellom strategisk planlegging og det faseinndelte utviklingsløp for omstillingsprogrammer.

Hvordan lykkes med strategisk ledelse på regionalt nivå i en globalisert konkurranseøkonomi? Strategisk teori og utviklingen av styring i offentlig sektor har en parallell utviklingsbane. I 1995 utviklet Moore et normativt rammeverk, basert på en rekke casestudier av strategisk ledelse innen amerikansk offentlig sektor.

«Moore's hovedbudskap til strategiske ledere i offentlig sektor var at for å skape verdier for samfunnet, må ledere se utover fra egen organisasjon for å avdekke gode løsninger, se oppover for å sikre politisk støtte ovenfra, og se innover i egen organisasjon for å sikre muligheter og evne til å gjennomføre endringer» (Moore, sitert i Knutsen & Flåten, 2015, s. 503).

Strategisk ledelse forutsetter altså et skarpt blikk i flere retninger for å kunne lykkes med omstillingens ulike faser og overganger.

Samtidig er strategisk tenkning viktig, da den har påvirkning på både prosesser og resultater i en omstilling. Tenkningen danner grunnlaget for mange sider av strategisk styring. Som analyse, valg av strategi, iverksetting av strategi, vurdering av resultatene og evaluering av hvilke virkninger strategien(e) medfører. Det kan være å tenke fremover eller å gjennomgå de valgmuligheter som finnes, forutsatt at tenkte handlinger er mulige. Imidlertid kan det også avdekke utgangspunkter som er fordelaktige for å skape endring. For å utdype tematikken, gjengir vi en inndeling av ti strategiskoler slik Mintzberg beskrev i 2009 (Mintzberg, sitert i Knutsen & Flåten, 2015, s. 506). Rammeverket er kjent i strategifaget, men også anvendelig for å sammenligne strategisk atferd i et offentlig initiert omstillingsprogram med strategiatferden i privat sektor. Som tabellen i vedlegg A viser, kan det enkelte omstillingsprogram tilpasse seg ulik strategisk ledelse. Det resulterer i flere mulige varianter av tilpasninger og strategiske problemområder.

Rammeverket beskrevet i vedlegg A er i teorien situasjonsbetinget. Optimal strategisk tenkning avhenger dermed potensielt av både flere og skiftende strategiske retninger, gitt situasjonen den strategiske ledelse til enhver tid står overfor. Det er logisk å forutsette at faseoverganger som beskrevet tidligere, samtidig medfører nødvendig endring og tilpasning til strategisk tenkemåte. Vår tilnærming er at omstillingsprogrammer fokuserer på de tre første retninger tabellen illustrer. Utformingsskolen er den første, den passer best i stabile omgivelser og delegerer toppledelsen ansvaret for utforming av strategien. Samtidig innbyr den til demokratisk styring, et sentralt aspekt for offentlig sektor og omstillingsprogrammene

utforming. SWOT-analyse er et viktig verktøy, noe vi tidligere har vist til som et krav for de regionale omstillinger. Den andre retning er planleggingsskolen, som også forutsetter stabile omgivelser for tilpasning. Retningen er viktig som et verktøy for å iverksette offentlig politikk, samtidig som vi vet at iverksetting og gjennomføring i praksis ofte utgjør et problemområde i offentlig sektor. Imidlertid innbyr planlegging til åpne prosesser. Noe som betyr innsyn, påvirkning, etterprøvbarhet og ikke minst påvirkning (Knutsen & Flåten, 2015). Beskrivelsen innledningsvis i denne oppgaven, taler for en overvekt i omstillingsprogrammene mot plan- og posisjoneringsskolen. Faktorene som inngår i den utgjør sentrale forhold i offentlig sektor. Både juridisk og som forutsetninger for gjennomføring av regionale omstillingsprogrammer.

Den teoretiske redegjørelse så langt, viser at vellykket strategisk ledelse fokusert på plan- og posisjoneringsskolen, forutsetter stabile omgivelser og iverksetting. Spørsmålet er om regionale omstillinger preges av slike forhold, eller om andre tankesett bør tillegges et betydelig økt fokus. Gitt programmene forutsetninger, er det et interessant aspekt å tenke at entreprenørskap, læring, makt og omgivelser burde tillegges større vekt. Entreprenørskolen er eksempelvis opptatt av fornying, innovasjon og større utnyttelse av nyere teknologi. Læringsskolen tar i større grad inn mønstre som kan leses av tidligere atferd, noe denne undersøkelsen er et eksempel på. Blant etablerte og fremvoksende strategier, tilsier dermed den strategiske retningen et resultat mer i retning av erfaring fra tidligere prosesser og læring. Fremfor de mer formelt utarbeidede planer toppledelsen har lagt, noe som kan være hensiktsmessig for å unngå overdreven rituell styring og formalisering. Det medfører samtidig økt forståelse i tider med betydelig usikkerhet og mektige aktører utover den administrative og politiske toppledelse for omstillingsprogrammene.

Maktskolens tenkning bør inngis et betydelig fokus, da omstilling handler om avhengighet av knappe ressurser. Noe som er særlig viktig ved forhandlinger og konflikter (Knutsen & Flåten, 2015, s. 508) . Interessentanalysen utgjør et viktig verktøy, som vi dessverre ikke kan se at går igjen i de analyserte omstillinger. Omgivelsesskolen anviser gjerne de motsetninger institusjonelle normer og forventninger fra interessentene utgjør for den etablerte omstillingsorganisasjonen. Å håndtere omgivelsene, innebærer dermed en balansegang som ikke nødvendigvis oppleves å være adekvat. Gitt føringene for regionale omstillinger, som skal være handlekraftig og gjennomføre offentlig strategi og politikk effektivt. Samtidig som den skal utføre grundige utredninger, høringer og tildelinger for å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og legitimitet i henhold til forutsetningene for programmet. Det er altså et

omfattende vurderingsgrunnlag for gjennomføringen av et vellykket omstillingsprogram, samtidig som regionale omstillinger i betydelig grad konkurrerer innbyrdes om måloppnåelsen. Det er et faktum beskrevet av Tiebout allerede i 1956, som i denne kontekst vurderes å være like relevant den dag i dag; «At offentlige organisasjoner, som for eksempel kommuner, kan konkurrere om innbyggere og næringsliv, har vært kjent lenge» (Knutsen & Flåten, 2015, s. 509). Sitatet peker eksplisitt på de strategiske mål som går igjen i omstillingsprogrammene, altså å styrke befolkningsgrunnlaget ut fra gitte parametere eller å øke antall lønnsomme arbeidsplasser i næringslivet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018b). Er de vedtatte målene strategiske og realistiske? Eller mer i retning av strekk-mål å forstå, altså noe svært ambisiøst å strekke seg etter? Fridtjof Nansen målsatte å nå et sted på vestkysten av Grønland som det var mulig å komme hjem fra når han skulle forsere Grønlandsisen. I mindre grad et presist mål - og målet er i den forstand mer som en visjon å betegne.

Strategiske mål utgjør det viktigste styringsverktøy og danner grunnlaget for alle de resultater som innsatsen måles opp mot. Det innebærer at størrelsen på et strategisk mål avgjøres av den rådende avstand mellom situasjonen når målet vedtas og den ønskede situasjon når et omstillingsprogram er ferdigstilt. Målene kan besluttes rettes mot vekst, lønnsomhet, innovasjon, marked, organisatorisk, læring, prosess eller resultat. Videre kan deres periode for effektmåling variere. Vi anser i denne sammenheng operative mål å være kortsiktige, innenfor et år. Taktiske mål strekker seg 1-2 år frem i tid, mens strategiske mål bærer preg av mer langsiktighet og handlingssekvenser. Normativt 3-5 år frem i tid, noe som harmonerer med det faseinddelte utviklingsløp beskrevet tidligere og dermed dominerer målene reflektert i datagrunnlaget som analyseres.

Strategiske mål bør altså relatere til tenkningen og strategien for det enkelte omstillingsprogrammet. «De hører med til iverksettelsen av en strategisk plan eller et strategisk program, med sekvenser av gjøremål og tidsfrister for å få ting på plass» (Knutsen & Flåten, 2015, s. 257). Strategiske mål i omstillingsprogrammene er i denne undersøkelsen ikke forstått som visjoner eller strekk-mål, men som rettesnorer. Målene skal virke meningsfylte for de involverte, samtidig som de innbyr til resultatforbedring og –vurdering (Knutsen & Flåten, 2015). Målene bør i så måte fremheve at det som telles, teller. I motsatt fall råder en diskrepans mellom teori og den empiri undersøkelsen avdekker. Samtidig bør målutformingen ha i mente at når det viktige ikke er målbart, blir det målbare viktig. Prosesser ved omstillingsprogrammene er utfordrende å måle innenfor effektspekteret, et

sentralt aspekt for denne undersøkelsens metodiske tilnærming til kvantitative størrelser som grunnlag for måling. Noe som beskrives videre i neste kapittel om metode.

Gjennomgangen av teori avleder noen forventninger om funn i undersøkelsen.

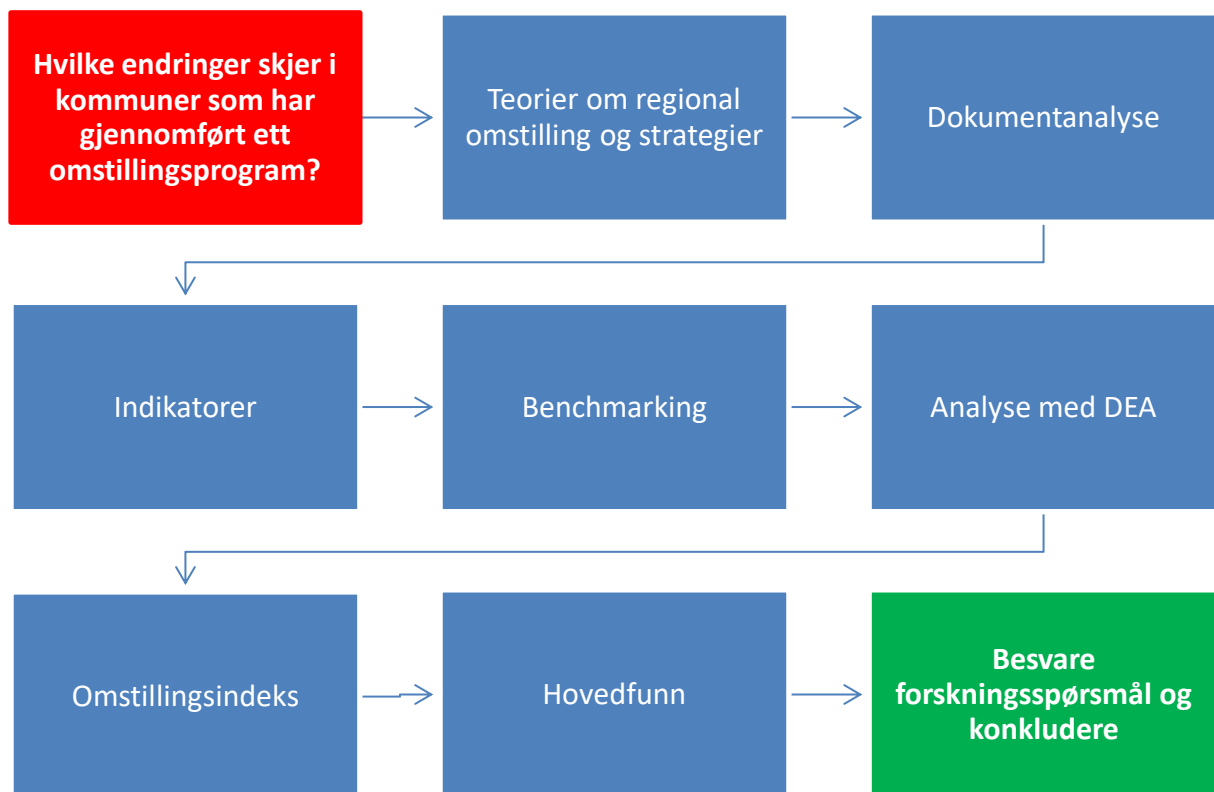
Omstillingsprogrammer er beskrevet å fokusere strategisk innenfor plan- og posisjoneringsskolen, noe som tilsier god gjennomføring på prosessindikatorer som anvist i Figur 3. Altså etablering av prosjektorganisasjonen for omstilling, som utvikler planer og rammer for videreføring av prosessene. Det inkluderer også organisering av arbeidet med omstilling og opprettelse av en prosjektportefølje. Omstillingsprogrammene har imidlertid knappe ressurser, i likhet med mange organisasjoner.

En mer pragmatisk tilnærming mot plan og posisjonering vil i så måte redusere gjennomføringsevnen for tilstrekkelig ambisiøse resultater gitt formålet med etableringen av omstillingsprogrammene. Den strategiske retning forventes derfor å inngi begrensede resultater på øvrige områder figuren representerer, noe som tilsier en lavere oppnåelse på effektindikatorer enn omstillingsprogrammernes målsetninger. Teorien avleder derfor forventninger om funn av manglende måloppnåelse for å skape nye lønnsomme arbeidsplasser og øke antall tilflyttere. Slike teoretiske forventninger tas det høyde for i undersøkelsens metodiske tilnærming ved å anvende relevante indikatorer.

3 Metode, gjennomføring og avgrensning

Denne gjennomgang av, og begrunnelse for, de metodiske valg i undersøkelsen rettes spesielt mot datagrunnlaget og analysen som er utført basert på de innhentede data. En empirisk analyse av 17 omstillinger er en relativt omfattende undersøkelse som forutsetter metodiske avgrensninger. Forutsetningen om en gjennomførbar metode har derfor vært å utforme undersøkelsen som en panelstudie med betydelig vektlegging på innsamling av sammenlignbare data, og påfølgende analyse. Å undersøke hvilke endringer som skjer i kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram er undersøkelsens problemstilling. Metodisk er det derfor kontinuerlig foretatt vurderinger for å sikre koherens mellom problemstillingen, anvendt teori og de metodiske beslutninger.

3.1 Forskningsdesign



Figur 6. Forskningsdesign for undersøkelsen.

Undersøkelsens forskningsdesign illustreres med figuren over for å gi en oversikt og vise en logisk sammenheng. Det poengteres imidlertid at enkelte faser av undersøkelsen i praksis har flytende overganger. Metodisk er utvikling av problemstilling vektlagt. Den er basert på aktualitet og relevans, med innhentet informasjon om manglende kunnskap vår gjennomgang av relevant forskning har avdekket. Det utgjør også foranledningen til å utvikle et kvantitativt forskningsdesign med fokus på analyse av sekundærdata, med de utvalgte enheter og innsamlede data. Betydelige ressurser er anvendt for å utarbeide sentrale indikatorer. Som figuren over illustrerer, ligger dokumentanalyse og sekundære data til grunn for datainnsamlingen. Indikatorer sammenlignes med statistisk analysemetode for å gi et mest mulig objektivt analysegrunnlag. Resultatene tolkes og vurderes deretter opp mot de utarbeidete forskningsspørsmål for å skape grunnlag for konklusjon. Samfunnsvitenskapelige undersøkelser har blitt kritisert med at forskeren får for stor nærhet til det som studeres, eller metodisk skaper undersøkelseeffekter som reduserer undersøkelsens troverdighet (Jacobsen, 2015, s. 117). Med valgt metode reduseres risikoen for undersøkelseeffekt til et minimum. I det påfølgende utdypes utvalget og innsamlingen av data, før verktøy for sammenligning og analyse redegjøres for. Til slutt belyses styrker og begrensninger for undersøkelsesopplegget. Vi velger altså å gjennomføre en ekstensiv undersøkelse hvor vi undersøker mange enheter med et mindre utvalg variabler, istedenfor et intensivt undersøkelsesopplegg med færre enheter.

3.2 Utvalgsstrategi

Det er gjennomført over 100 omstillingsprogrammer siden 1983. Vi har basert vår studie på 17 avsluttede omstillingsprogrammer. Disse 17 inkluderer 19 kommuner.

Omstillingsprogrammet for Ytre Namdalen var regionalt og omfattet tre kommuner. Vi har avgrenset i tid, og valgt et utvalg som omfatter omstillingsprogrammer som er startet i 10-års perioden fra 2007 og avsluttet senest i 2016. Utvalget gir en akseptabel geografisk spredning på enhetene. Omstillingsprogrammene som inngår i undersøkelsen er: Karmøy, Sunndal, Nesset, Vanylven, Askvoll, Hyllestad, Søndre Land, Meråker, Ytre Namdal (Leka, Nærøy og Vikna kommuner) Ibestad, Torsken, Karlsøy, Loppa, Lebesby, Porsanger, Gamvik og Berlevåg.

Vi vurderte å inkludere alle omstillingsprosesser som har vært gjennomført siden 2007, inkludert de som er avsluttet i 2017 og 2018. Det ville gjort at vi ikke hatt tilgang til data på noen av våre variabler i undersøkelsen. Dette gjelder uansett bare noen svært få omstillingsprogrammer. Ved å tids-avgrense til de sist gjennomførte programmene vi kan skaffe data til, fanger vi opp programmer som er gjennomført i henhold til de siste implementerte kravene for tildeling og krav til gjennomføring av omstillingsprogrammene. Denne studien vil dermed være mer aktuell enn tidligere studier.

I hovedsak inneholder utvalget vårt små kommuner i utkantstrøk. Ved oppstart av omstillingsprogrammene var det bare Karmøy som hadde over 10.000 innbyggere. Denne kommunen skiller seg radikalt fra de øvrige med nesten 40.000 innbygger og mer sentral beliggenhet enn de fleste øvrige. Elleve av kommunene har under 3.000 innbyggere ved start. Totalt antall innbyggere i utvalget på 19 kommuner var 87.981 innbyggere. Korrigerer vi for Karmøy er totaltallet 48.357. I noen av analysene vil vi oppgi funnene med og uten Karmøy, da denne kommunen er lite representativ for vårt utvalg. Vi ser av datamaterialet at Karmøy påvirker variablene betydelig og kan kalles ekstremverdier, fordi de avviker sterkt fra de andre enhetene. I et datamateriale med ekstremverdier blir det skjev fordeling, noe som blant annet påvirker gjennomsnittstall (Jacobsen, 2015).

Det har vært vanskelig å finne de totale midler som er brukt på omstillingsprogrammer siden starten i 1983. Dette skyldes at kommuner, fylkeskommuner, private og i noen tilfeller sentrale myndigheter bevilger midler til omstilling. Vi har kilder på total bruk på 2,5 milliarder kroner brukt frem til cirka år 2000 (Sand, Steen, Carlsson, & Nilsen, 2010). I vårt datamateriale ser vi at det er bevilget nesten 320 millioner kroner. Om vi legger til et forsiktig anslag på 200 millioner brukt fra 2000 til 2012, når det tidligste av programmene i vårt materiale avsluttes, ser vi at totalsummen passerer tre milliarder kroner. Vårt datamateriale representerer dermed om lag av 10 prosent av de totale midlene som er bevilget til omstillingsprogrammer. Dette er bruttotall som ikke er ikke korrigerert for inflasjon.

3.3 Den kvantitative datainnsamlingsprosessen

Det er fordeler og ulemper med all forskningsmetode. Det finnes alltid andre måter å gjennomføre forskning på, og finne svar på de forsknings-spørsmål en har reist, enn den

metoden en velger. Metoden velges ut fra hva som er mest hensiktsmessig, ikke ut fra en antakelse om at en av metodene er bedre enn den andre (Jacobsen, 2015).

Vi har valgt å basere denne studien på dokumentanalyse som gjennomføres med en systematisk gjennomgang av gjennomførte evalueringer. Bruk av sekundærdata gir noen utfordringer man unngår ved bruk av egeninnsamlet primærdata. Data som hentes fra sekundære kilder er som regel produsert for et annet formål enn den undersøkelsen som skal utføres. Dataens validitet påvirkes også av datainnsamlings- metoden. Ved innsamling av egne data velger vi innsamlingsmetode og variabler, som gir større kontroll med forholdene som påvirker dataens kvalitet (Jacobsen, 2015). I tillegg til evaluerings- og sluttrapportene bruker vi primærdata i form av offentlig tilgjengelig statistikk fra SSB. Disse dataene er ikke tolket og kommer i tilnærmet rådata form. Jakobsen (2015) peker på at dokumentundersøkelser inneholder lite spontan informasjon. Skriftlig informasjon er mer gjennomtenkt og reflektert. Mindre spontan informasjon kan bety at den er forvridd for å gi et spesielt inntrykk, men samtidig at den er mer gjennomtenkt og bearbeidet.

Innsamling av egne primærdata fra det valgte utvalget ville være svært omfattende og vanskelig. Gjennom evalueringsrapportene vet vi at flere sentrale personer som var tilknyttet kommunene, og omstillingsprogrammene mens de pågikk sluttet når omstillingen var ferdig. Det å finne kildene ville dermed være vanskelig. Det begynner også å bli noen år siden noen av programmene er avsluttet, noe som kan påvirke primærkildenes hukommelse.

Ved kvantitative undersøkelser gjøres kategorisering og presisering av sentrale begreper før den empiriske undersøkelsen kan gjennomføres, og forhåndskategoriseringen gjør det mulig å standardisere informasjon i form av tall (Jacobsen, 2015). I vår undersøkelse har vi kvantifisert dataene for å kunne sammenstille og presentere dataene i tabeller og grafiske fremstillinger. Undersøkelsen er designet som en kohortstudie hvor vi studerer endringer over tid hos de samme enhetene. For å besvare problemstillingen henter vi ut data på våre definerte indikatorer enten 31.12 året før, eller 1. januar samme året omstillingsprogrammet starter. Denne dataen blir sammenlignet med data fra 31.12 året omstillingsprogrammet ble avsluttet eller 1. januar året etter, avhengig av hvilken indikator vi måler.

Datagrunnlaget er de eksterne evalueringer der de er gjennomført, og programmenes egne sluttrapporter i de tilfellene det ikke er gjennomført eksterne evalueringer. I vår undersøkelse er fem av 17 rapporter skrevet av omstillingsprogrammene selv. Disse omtales om

sluttrapper og ikke evalueringer. Eksterne evalueringer er gjennomført av fagmiljøer som ikke har deltatt aktivt i programmet og gir oss indirekte resultater. Vår analyse blir dermed å basere på fortolket empiri. Eksterne evalueringer bør i utgangspunktet representere en mer kritisk og uavhengig vurdering enn sluttrappene som omstillingsprogrammene har produsert. Disse gir imidlertid en mer direkte adgang til hva sentrale aktører i omstillingsprogrammet mener har vært viktig ved gjennomføringen av programmet. Det sentrale blir da å vurdere i hvilken grad vi kan stole på kildene som har produsert dokumentene som inngår i dokumentundersøkelsen.

Datamaterialet som blir samlet inn gjennom dokumenter har en større pålitelighet enn intervjuer når undersøkelsen dreier seg om hendelser tilbake i tid. Det er allikevel flere utfordringer knyttet til bruk av dokumentanalyse. Sekundære data krever kildekritikk, og Jacobsen (2015) stiller tre spørsmål knyttet til validitet og reliabilitet som også gjelder dokumentundersøkelser. Hvilke dokumenter kan vi egentlig benytte? Er den informasjonen vi finner i sekundære data mulige å bruke? Og ikke minst, kan vi stole på sekundærdata? Ofte kan informasjon falle fra i prosessen med nedskrivning av dokumenter. I tillegg er det viktig å tenke over at den / de som skriver ned dokumentene ikke nødvendigvis er objektive i sammenhengen dokumentet er utarbeidet.

Dokumentanalysen vår møter noen metodiske utfordringer. Vi ser at muligheten for sammenlikning mellom programmenes evalueringer vanskeliggjøres av at det ikke er etablert noen felles praksis om hvordan programmene skal evalueres. Det handler om valg av indikatorer, metodisk design og hvem som har gjennomført evalueringen. Dette gjør det utfordrende å avdekke fellestrekk og gjennomgående funn fra evalueringsrapportene i en kvantitativ undersøkelse.

3.4 Utvalgte variabler og sentrale indikatorer

For å kunne besvare problemstillingen i undersøkelsen bruker vi et sett ulike indikatorer. Vi har valgt indikatorer vi mener bør påvirkes av de strategiske målene og dermed vise effektene som følger av et omstillingsprogram. Indikatorene er valgt for å vise sentrale utviklingstrekk. Med tanke på bruk i vår omstillingsindeks skal de også være lett tilgjengelig for oppdatering og fremtidig utvidelse av analysen. Indikatorene er nærmere beskrevet i tabell 1. Gjennom

operasjonaliseringen har vi klargjort hvordan målingen av en indikator skal gjennomføres, i form av variabler. Begrepene fra problemstilling og forskningsspørsmål må transformeres inn i undersøkelsen (Holme og Solvang, 1996). Det handler om å gjøre abstrakte begreper operative, eller målbare (Jacobsen, 2015).

De mest sentrale utviklingstrekkene i en kommune er knyttet til arbeids- og næringsliv og demografisk utvikling (Vareide, 2012). Vi har valgt å beskrive de næringsmessige utviklingstrekkene med fire indikatorer: Sysselsettingsutvikling, arbeidsmarkedsutvikling, nyetableringer og opprettelse av nye arbeidsplasser. De demografiske hovedtrekkene beskrives med to indikatorer: Befolkningsutvikling og netto tilflytting til kommunen.

Indikator	Hvilken effekt	Datakilde
Måloppnåelse for nye arbeidsplasser	Viser evalueringens/sluttrapportens rapporterte måloppnåelse på nye arbeidsplasser	Evaluering/sluttrapport
Netto innflytting til kommunen/regionen	Demografi. Her ser vi netto innflytting og innvandring. Denne indikator vil raskere endres enn befolkningsutvikling, og vil dermed være en indikator som omfatter raske endringer i arbeidsmarkedet. Tall tas ut 31.12 hvert år.	SSB
Antall innbyggere før og etter omstilling	Vise befolkningsutvikling i løpet av omstillingen. Vil også være kontrollert mot målet.	SSB
Antall sysselsatte før og etter omstilling	Vise utvikling i antall sysselsatte i løpet av omstillingen. Vil også være kontrollert mot målet for nye arbeidsplasser. <i>SSB gjorde om statistikkgrunnlaget fra 2015. Tallene fra og med 2015 blir følgelig ikke sammenlignbare med tidligere årganger. SSB.no</i>	SSB
Antall nyetablerte bedrifter pr 100 innbyggere før og etter omstilling	Næringsutvikling før og etter omstilling. Vil vise om etableringstakten har økt. Et mål for mange omstillingsprosjekter er økt næringsvennlighet og flere arbeidsplasser. 31.12. hvert år.	SSB
Antall bedrifter med ansatte før og etter omstilling	Viser netto utvikling i etablerte bedrifter med ansatte i løpet av perioden. En stor del av bedrifter som registreres har ikke ansatte. Derfor vil vi se på utviklingen antall bedrifter med ansatte.	SSB

Tabell 1. Oversikt over indikatorer i undersøkelsen

I tillegg til de valgte indikatorene har vi vurdert en rekke andre indikatorer. Vi ønsket blant annet å bruke NHOs kommune NM som måler næringsvennlighet i alle landets kommuner basert på flere indikatorer. I mange av omstillingsprogrammene er en målsetting å bli en mer attraktiv og næringslivsvennlig kommune. Men NHO startet denne rangeringen i 2011, slik at det ikke finnes tall for alle årene i vår undersøkelse.

3.5 Operasjonalisering – benchmarking med DEA

Gjennom operasjonaliseringen ble innsamlede data tallfestet i en database med variabler og indikatorer, som tidligere beskrevet. Indikatorene representerer endringene for det enkelte omstillingsprogram denne undersøkelsen søker å belyse. Videre benyttes benchmarking for å sammenligne ytelse en omstilling har, målt opp mot hva de beste omstillingsprogrammene oppnår. «Benchmarking går med andre ord ut på å søke det fremragende i omverdenen, og det prestasjonsgap som finnes» (Hoff, 2016, s. 269). Hensikten med benchmarking er altså å beregne og sammenligne omstillingsprogrammene observerbare effekter på regionen de gjennomføres i. Denne sammenligning blir presentert i en omstillingsindeks og gir et grunnlag for å drøfte hvilke endringer som skjer i kommuner som har gjennomført ett omstillingsprogram.

Som metode er benchmarking egnet til å identifisere beste praksis for omstillingsprogrammene og bidra til forbedringsarbeid basert på de utvalgte målinger. Målingene baseres på kriteriet at samme ressurser i det enkelte program benyttes til de samme produkter og tjenester, noe som defineres som input og output i verktøyet for analysen. Benchmarkingen er generisk, siden den følger ulike organisasjoner som opererer i flere bransjer. Den er samtidig organisert som et panel, med definerte omstillingsprogrammer som prestasjonsmåles over ulike tidsperioder. «De største forbedringer kommer normalt fra generisk benchmarking, med andre ord fra å sammenligne seg med og lære av de fremste virksomheter i ikke beslektede bransjer» (Hoff, 2016, s. 271). Metodisk er moderne benchmarking også interessant for økonomer og politikere, siden produktivitetsendringer utgjør en viktig faktor for bedre velferd. Det er også anvendelig for ikke-kommersielle organisasjoner, som statlige og kommunale aktører i omstillingsprogrammene eksempelvis utgjør. For aktørene vil benchmarking av omstillingsprogrammer, i likhet med benchmarking

av økonomiske systemer, potensielt kunne styrke læring, koordinering og motivasjon for gjennomføring og måloppnåelse.

Benchmarking er utarbeidet i denne undersøkelsen med forutsetning av en opparbeidet database og standardiserte evalueringskriterier, i den forstand at de samme kriteriene blir satt til å gjelde samtlige analyserte enheter. Metodisk innhentes derfor ikke ny informasjon. Endringer blir imidlertid analysert med en ny tilnærming og annet analyseverktøy enn regionale omstillingsprogrammer tidligere er undersøkt. Analyseverktøyet vi har valgt er 'Data Envelopment Analysis' (DEA). Dataprogram benyttes til å løse relativt omfattende beregninger, som gir et mål for benchmarkingen vi utfører. Omstillingsprogrammernes produktivitet kan dermed beskrives og sammenlignes med andre. Produktiviteten til et omstillingsprogram beregnes til å være på et nivå, men effektiviseringspotensialet kan være høyere. I denne forstand mener vi produktivitet som å få mest mulig positive endringer ut av midlene det enkelte omstillingsprogram er tildelt.

DEA er en relativt ny metode for dataanalyse med lineær programmering, men har fått betydelig anvendelse internasjonalt. I Norge er den for eksempel benyttet av Produktivitetskomisjonens første og andre rapport, samt effektivitetsanalysen for norske kommuner; «Dette er den mest utbredte analysemetoden i studier av offentlig sektors effektivitet» (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2018). Analysemetoden er også benyttet for å sammenligne sykehus, utdanningsinstitusjoner, flyplasser og sparebanker i Norge (Vassdal, 2016). Denne undersøkelsen anvender analysemetoden for å måle effektiviteten til omstillingsprogrammene fra begynnelse til avslutning. I vår gjennomgang av tidligere relevant forskning har vi ikke funnet at dette har vært analysert tidligere. Informasjon om prestasjonene til et omstillingsprogram gir lite substansiell informasjon om forbedringspotensialet eller områder innsatsen bør fokuseres for å forbedre ytelsen. Forbedringer og realistiske mål må identifiseres for at ledere for programmene kan arbeide mot å nå dem. Balansert målstyring, aktivitetsbasert kalkulasjon (ABC eller ABM) og andre økonomiske styringssystemer kunne være aktuelle, som følge av systemenes måling både for økonomiske og ikke-finansielle ytelsestiltak. Systemene gir imidlertid lite informasjon om hvordan ressursene kan økes eller reduseres for å forbedre effektiviteten, noe som er førende for beslutningen om å anvende DEA i denne undersøkelsen. Metoden er ikke-parametrisk, som betyr at de omstillinger som er mest effektive ut fra dataene som ligger til grunn for analysen, utgjør en effektivitetsfront. Valgt analysemetode gir dermed grunnlag for å sammenligne omstillingsprogrammer med hverandre og opp mot en effektivitetsfront.

Programmenes effektivitet måles ut fra denne beregnede fronten i analysen. Gitt beskjedne anvendelse av metoden i Norge, beskrives de metodiske valg og forutsetninger nærmere på de neste sidene. Supplerende kilder og anvendt programvare er lagt inn i kapittel 4 med referanser. Vedlegg D inneholder i tillegg en oversikt med definisjoner vi benytter for analysemetoden. Excel 2016 med tillegget Solver utgjør hovedprogramvaren. Resultatene er kontrollert for ved å utføre DEA-analyse med samme datagrunnlag i programmet Frontier Analyst.

3.6 Effektivitetsanalyse

Prestasjonsmåling av en organisasjon kan utføres på forskjellige måter, hvor hver visning vil gi andre perspektiver på hvilke attributter som definerer en god ytelse. Nøkkeltallene som legges til grunn for DEA-analysen, er for denne undersøkelsen absolutte tall slik de fremkommer av redegjørelsen for sentrale indikatorer. Ideelt sett bør et system for ytelsesmåling både vurdere hvor godt omstillingsprogrammet utføres, samtidig som det gir informasjon for hvordan prestasjoner kan forbedres. De sentrale indikatorer legges til grunn for verdier som ønskes økt, altså utganger (output). Innganger (input) er verdier som ønskes redusert, de beskrives i analysen som omstillingsmidler og -midler fordelt per innbygger i det aktuelle programmet. Produktivitet vil i denne sammenheng fortelle mengden inngang som behøves for å produsere utgang. Omstillingsprogrammer er imidlertid, som de fleste prosesser i næringslivet, ikke kjennetegnet av én inngang for å produsere én utgang. I denne undersøkelsen vil beregninger med én inngang og fire utganger være nødvendig for å utføre objektiv sammenligning. Bruk av fire utganger, altså produksjonsvariabler, ble besluttet av seks identifisert som relevante. Indikatoren «Måloppnåelse for tilflytting» fra evalueringsrapportene har sterk korrelasjon med «Netto tilflytting» hentet fra SSB. Vi legger imidlertid størst kredibilitet i dataene fra SSB. Indikator «Plassering i NHO kommune-NM før og etter omstilling» ble også frafalt fra DEA-analyse, som følge av manglende data på indikatoren før 2011. Noe som ville medført målefeil for, eller ekskludering av omstillingsprogrammer initiert i årene før.

Produktivitet alene gir oss begrenset informasjon. Ved å sammenligne produktiviteten mellom omstillingsprogrammene og måle hver enkelt opp mot best mulig praksis, dannes et reelt grunnlag for sammenligning. Det enkelte program kan da sammenlignes med de effektive og

danne et bilde av hvor effektivt det er relativt til front-programmene. Teknisk effektivitet ble av Koopmans (1951) definert som en tilstand hvor bruken av én inngang ikke kan reduseres uten å øke en annen inngang. Og det heller ikke er mulig å øke produksjonen av én utgang uten å redusere en annen utgang (Koopmans, 1951). Et omstillingsprogram som er teknisk effektiv, sløser dermed ikke med ressurser. De programmene som er teknisk ineffektive, vil kunne produsere likt antall utganger med mindre bruk av omstillingsmidler, eller bruke samme mengde midler for å produsere mer av en eller flere utganger. Analysen av omstillingsprogrammene er dermed en beregning for hver enhet av den veide sum utganger, produsert av en omstillingsprosess som divideres med den vektete sum innganger.

$$\text{Effektivitet} = \frac{\text{Vektet sum av utganger}}{\text{Vektet sum av innganger}}$$

Effektivitet som definert av Koopmans (1951), samsvarer med definisjonen til Charnes og Cooper (1985) for enheter i DEA-analyser som er 100% effektive. Angitt korrekt notasjon vil eksempelvis omstillingsprogrammet for Sunndal uttrykkes i en beregning hvor programmet bruker innganger (omstillingsmidler) fra 1 til r for å produsere utganger (som arbeidsplasser og flere innbyggere) fra 1 til s (Hussain & Jones, 2010). Oppstilt som likning gir det, her eksemplifisert med omstillingsprogrammet for Askvoll (a), følgende modell:

$$\text{Effektivitet for enhet "a"} = \frac{u_1 y_{1a} + u_2 y_{2a} + \dots + u_s y_{sa}}{v_1 x_{1a} + v_2 x_{2a} + \dots + v_r x_{ra}}$$

Tilsvarende måling for enhet o uttrykkes med følgende generelle modell:

$$\text{Maks } e_o = \frac{\sum_{j=1}^s u_j y_{jo}}{\sum_{i=1}^r v_i x_{io}}$$

Metodisk benytter vi enheter som betegnelse for omstillingsprogrammene, for DEA-analyser anvendes imidlertid begrepet DMU normativt. Uten praktiske implikasjoner i analysen for øvrig, siden utvalget som beskrives er det samme. «Omstillingsprogram» blir imidlertid anvendt for presentasjon av funn istedenfor DMU, selv om det bryter med de preskriptive regler for DEA. Beslutningen vurderes å gi bedre oversikt for leseren. Til analysen har vi følgende n enheter (omstillingsprogrammer) i modellen. Faktorene gis følgende beskrivelse:

u_1 = vekt tillagt utgang 1

y_{1a} = mengde av utgang 1 produsert av enhet "a"

v_1 = vekt tillagt inngang 1

x_{1a} = mengde av inngang 1 brukt av enheten "a"

Redegjørelsen opererer med «vekt», definert som faktor u og v . Å tillegge vekt kan maksimere effektiviteten til den enkelte enhet og bestemmes optimalt ved å bruke algoritmen for DEA. Bruk av vekt er imidlertid debattert som følge av muligheten forskeren gis for å tillegge subjektive vurderinger av vektlegging. Mangel på objektive rangeringer av vekt for inn- og utgangene, medfører at denne undersøkelsen gir proporsjonal vektning for samtlige indikatorer. Det er vurdert å gi målsatte indikatorer maksimalt fokus med økt vektning, men ble ikke prioritert for å styrke undersøkelsens reliabilitet med mest mulig objektive kriterier. Vektning og støy i datagrunnlaget kunne tas høyde for ved å benytte en parametrisk metode som SFA (Stochastic Frontier Analysis). Fordelene med en deterministisk modell, som DEA, vurderes dermed som mer relevant i denne sammenhengen.

Innenfor DEA finnes en rekke metodiske valg og ulike modeller som er mulig å anvende. CCR og BBC er antakelig de som anvendes mest, og datagrunnlaget er analysert med begge for å verifisere eller falsifisere eventuelle skalaeffekter. Analysen viste betydelige avvik med de to modellene, noe som tilsier at skalaeffekter finnes blant de 17 undersøkte omstillingsprogrammer. Med bakgrunn i funnet, er det logisk å konkludere at en gitt økning i omstillingsmidler (innganger), ikke gir proporsjonal økning i utganger (output). Dersom analysene hadde vist betydelig proporsjonalitet, ville CRS (constant returns to scale) blitt benyttet. Proporsjonalitet mellom innganger og utganger er imidlertid mer vanlig i typiske produksjonsprosesser. Det ble derfor besluttet å benytte VRS (variable returns to scale) med to sammenligninger – henholdsvis minimering av innganger og maksimering av utganger.

Den empiriske analysen forutsetter dermed at økning av omstillingsmidler ikke medfører proporsjonal økning av produktivitet. Dersom en enhet øker eller reduserer anvendelse av omstillingsmidlene, vil omstillingsprogrammets tekniske effektivitet dermed også økes eller reduseres. Resultatene fra denne sammenligningen blir presentert i neste kapittel. Lineær programmering forutsetter utelukkende positive verdier. Innhenting viser en rekke negative verdier for kommuner som har gjennomført omstillingsprogrammer. Noen null-verdier inngår samtidig i grunnlaget for analysen. For å operasjonalisere dataene til analyse er det derfor besluttet å legge til en konstant til samtlige variabler for en indikator. Konstanten ble beregnet med følgende formel;

$\text{Log}(Y+a)$ hvor a =konstanten og $b=1$, gitt at $a=b - \min(Y)$

Grunnlaget med tillagt konstant er utarbeidet og benevnt som Vedlegg F.

3.7 Undersøkelsens validitet og reliabilitet

Evaluering i politikk og forvaltning handler blant annet om å tolke, kartlegge og bedømme offentlig innsats i ettertid. Dette gjelder både resultat og gjennomføring, for å øke selvrefleksjon og bedre beslutninger (Vedung, 2012). Det kan gjennomføres ulike analyser. Ønsker man å evaluere prosesser kan man undersøke faktorer som fremmer og hindrer resultat. Kausaliteten blir da å lete etter årsaker. Er ønsket å se på konsekvenser eller utfallet av en inngripen, vil man se om disse er effekter av inngripen, og ikke noe annet. Kausaliteten blir da effektanalyse (Vedung, 2012). For å måle effekter av en omstilling er det en forutsetning at det finnes en tidsserie med data før og etter omstillingen. Det er derimot vanskelig å vurdere hva situasjonen ville vært uten av det var gjennomført et omstillingsprogram. Noe som belyser kompleksiteten ved effekttenkning i endringsprosesser. Når effektene oppnådd med prosjektet skal vurderes er et sentralt spørsmål hva det sammenliknes mot. For å evaluere de reelle effektene av prosjektet, må situasjonen etter at prosjektet er gjennomført, sammenliknes med situasjonen man ville ha hatt på det samme tidspunktet uten at prosjektet var blitt gjennomført i en kontrafaktisk analyse (Andersen, et al., 2007). Forskningsdesignet for denne undersøkelsen bygger på beregninger for de mest effektive omstillingsprogrammene som sammenligningsgrunnlag. Validiteten vurderes derfor som høy for sammenlignbare omstillingsprogrammer. Indikatorene i datagrunnlaget påvirkes imidlertid av en rekke andre faktorer enn omstillingsprogrammet, en svakhet som påvirker resultatene og det ikke kontrolleres for. Endringer for sentrale indikatorer har imidlertid sterk relevans til omstillingsprogrammene og deres strategiske mål. Gitt mengden og omfanget av det kvantitative datagrunnlag styrkes også validiteten i en slik grad at ukontrollerte forhold vurderes å påvirke resultatene i relativt liten grad.

Innhenting av datagrunnlaget manuelt for deler av undersøkelsen, kan svekke reliabiliteten. Innsamlingsprosessen med oppstilling av data har medført mer arbeid enn utførelsen av analysen. Betydelig fokus har vært rettet mot innhenting og korrekt angivelse av datamaterialet. Imidlertid vil potensialet for målefeil og menneskelige feil være til stede. Det har vært en styrke for reliabiliteten å være to forskere. Kritiske spørsmål og kontroll i form av stikkprøver er utført suksessivt for de respektive kilder, og metoden den enkelte forsker har arbeidet med. For DEA er beregningene kontrollert med to ulike programvarer som kontroll for eventuelle feil med programvare. Tester av modellen for analysen er også utført for å

kvalitetssikre at beregningene for innganger og utganger ved lineær programmering gir logiske resultater. Samlet styrker verifiseringene som er utført undersøkelsens reliabilitet.

Majoriteten av enhetene i utvalget er relativt begrenset i størrelse sammenlignet med andre kommuner i Norge. Undersøkelsen tar ikke høyde for andre faktorer enn de nevnte variabler omstillingsprogrammer legger til grunn. Andre faktorer og tilfældigheter kan i enkeltkommuner gi effekt også på variabler anvendt i denne undersøkelsen, for eksempel kan små endringer i små kommuner kunne gi betydelig effekt på deres resultatoppnåelse. Det kontrolleres imidlertid ved anvendelsen av DEA som analysemetode og et forholdsvis bredt sett av målepunkter, noe som til en viss grad utjevner uforholdsmessig store implikasjoner en enhet eventuelt har på én indikator.

Utvalgte indikatorer og deler av inndata baseres på nøkkelinformanter som har utarbeidet, eller gitt informasjon til, sluttevalueringsrapporter som analyseres. Det er teoretisk mulig at nøkkelinformanter kan avgi partiske svar, som følge av deres involvering i evalueringen. Oppdragsgiver kan også påvirke hvilken retning datagrunnlaget innrettes mot. Samtidig er det potensiale for at oppdragsforskning, slik sluttevalueringene hovedsakelig utføres, kan ha lavere reliabilitet enn uavhengig forskning eller offentlig statistikk. Forskere som utfører arbeidet på oppdrag, vil komme tett på politiske system, noe som kan medføre at de tillegger egne normative oppfatninger i evalueringene (Jacobsen, 2015).

Denne undersøkelsen har også begrensninger gitt de metodiske valg av målepunkter og indikatorer. Fremstillingen blir nødvendigvis en forenkling av virkeligheten, hvor utvalgt informasjon ikke nødvendigvis gir et helhetlig og komplett bilde av endringer som skjer hos kommuner som har gjennomført ett omstillingsprogram. Herunder er det observert en rekke ulike effekter omstillingsprogrammene har medført enkeltvis eller i flere av programmene som er unntatt analyse i denne undersøkelsen, men vil kunne ha betydning for omstillingsmidlenes addisjonalitet. I denne anledning har forskerne gjennomført metodiske valg for relevant informasjon i forhold til problemstillingen for undersøkelsen. Avvik mellom virkelighetsoppfatningen til forsker og de undersøkte omstillingsprogrammene, vil kunne medføre pre-strukturering av de kvantitative data som ikke er helt optimal. Oppsummert vurderes undersøkelsen å medføre sterk validitet og relativt høy reliabilitet som følge av det empiriske fundament og anvendelsen av ratifiserte verktøy som legges til grunn for analysen.

4 Resultater med hovedfunn

I dette kapitlet skal vi presenterer endringer som skjer i kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram. Først presenteres endringer som følge av det enkelte omstillingsprogram. Vi presenterer deretter andre effekter omstillingsprogrammene har medført, og beregninger av den relative effektiviteten hos programmene i denne studien.

4.1 Påviste endringer etter omstillingsprogram

Funn fra dokumentanalysen og data på våre indikatorer presenteres med sammenlignbare data før og etter omstillingen for å påvise endringer som har skjedd i løpet av omstillingen. For å belyse endringer er evalueringsrapportene og registerdata fra SSB benyttet.

Statistisk sentralbyrå endret datagrunnlaget for den registerbaserte sysselsettingsstatistikken fra og med 2015. Det gir et brudd i tidsseriene mellom 2014 og 2015, noe som gjør at endringene i den registrerte sysselsettingen mellom disse årene ikke er sammenlignbare. Det nye datagrunnlaget viser 2,4 % lavere tall for hele landet enn tidligere. Endringen i sysselsetting mellom disse årene vil derfor være lavere for alle kommuner hvor tall for 2015 inngår.

SSB henter ut befolkningsstatistikken 1.1 hvert år. Tallene vi bruker er fra første år etter omstillingstart til første år etter avslutningen av omstillingsprogrammet. Dette for å få utviklingen i hele omstillingsperioden. Vi bruker tall for netto tilflytting for hele perioden. Disse tallene gjelder for 31.12. årlig.

Indikator for sysselsetting omfatter arbeidsplasser i de aktuelle kommunene for aldersgruppen 15-74 år. For Indikatoren *bedrifter med arbeidsplasser* har vi tatt ut tall for antall registrerte bedrifter og trukket fra bedrifter registrert uten ansatte. I flere tilfeller utgjorde registrerte bedrifter uten ansatte en stor andel bedrifter. Indikatoren *nyetablerte pr 100 innbyggere* omfatter alle nyetableringer, også bedrifter uten ansatte. For å kunne sammenligne etableringsraten bruker vi tall pr 100 innbyggere i kommunen. For denne har vi tatt ut tall for hvert år i omstillingsperioden for også å kunne vurdere utviklingen gjennom hele programperioden.

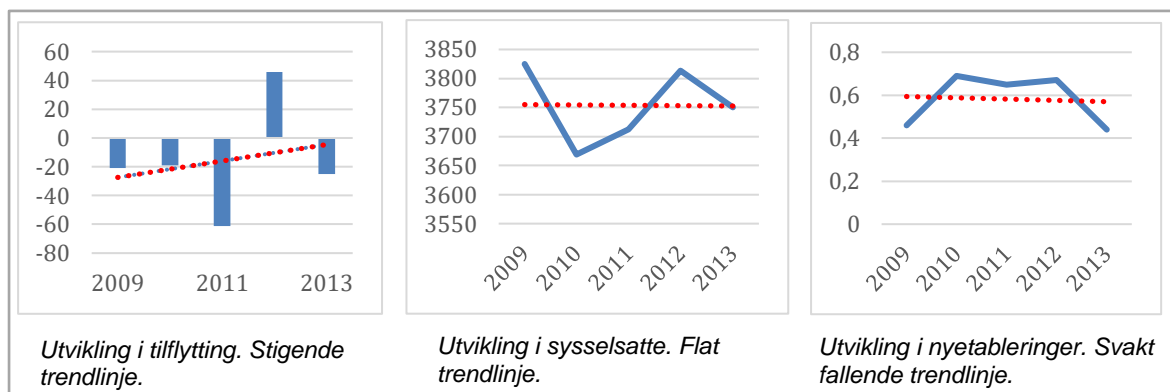


Sunndal kommune

Sunndal kommune i Møre og Romsdal hadde omstillingsstatus i perioden 2009-13. Næringslivet i kommunen karakteriseres av industri. Hydro Aluminium er en hjørnesteinsbedrift, og nedstenging av en produksjonslinje i 2009 innebar at nærmere 10 prosent av arbeidsplassene i kommunen forsvant. Nedbemanningen medførte at kommunen og næringslivet tok initiativ for å etablere et omstillingsprogram. Målet var etablering av 150 nye arbeidsplasser og tilflytting på 175. Omstillingsprogrammet hadde et budsjett på 10 000 000,- kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	150			12	
Netto tilflytting	175			-55	
Innbyggere		7289	7171	-118	-1,6 %
Sysselsatte		3825	3750	-75	-2 %
Bedrifter med ansatte		280	279	-1	-0,4 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,46	0,44	-0,02	-4,3 %

Tabell 2. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Sunndal



Figur 7. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Sunndal.

Evaluatør mener omstillingsprogrammet i Sunndal var «vel gjennomført» selv om målsetningene som ble formulert for programmet ikke ble nådd. «Det er evaluators vurdering at målsetningene var svært ambisiøse for en satsing av dette omfanget. Ytterligere resultater kan imidlertid forventes å inntreffe på noe sikt, etter hvert som prosjektene ferdigstilles» (Oxford research, 2014 a, s. 7).



Nesset kommune

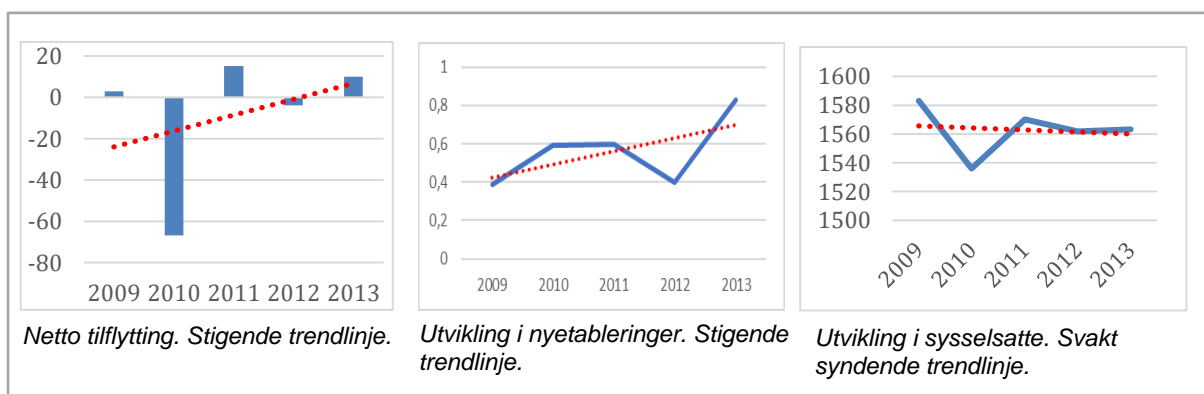
Nesset kommune i Møre og Romsdal hadde omstillingsstatus i perioden 2009-13.

Omstillingsprogrammet i Nesset ble iverksatt på bakgrunn av en langsiktig, nedadgående utvikling i kommunens befolkningstall. Arbeidsplasser har forsvunnet som resultat av konkurser og nedskjæringer. Omstillingsprogrammet hadde et budsjett på 10 000 000,- kroner.

Målet var i utgangspunktet å bidra til etablering av 100 nye arbeidsplasser og tilflytting av 60 personer. Målet om arbeidsplasser ble senere nedjustert. Vi har brukt det opprinnelige målet i undersøkelsen.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Prosent endring
Arbeidsplasser	100			0	
Netto tilflytting	60			53	
Innbyggere		3074	3001	-73	-2,4 %
Sysselsatte		1196	916	-280	-23 %
Bedrifter med ansatte		104	109	5	4,8 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,39	0,8	0,41	105,1 %

Tabell 3 Oppsummering av omstillingsprogrammet i Nesset



Figur 8. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Nesset.

Dette omstillingsprogrammet vurderes ikke å ha vært vellykket: «Som del av omstillingsprogrammet er det iverksatt en rekke tiltak, og det kan vises til ulike resultater. Man har fått til mye, men målt opp mot målsettingene har ikke programmet vært vellykket. Det er få konkrete og substansielle resultater å vise til. Antall innbyggere og arbeidsplasser er redusert, samtidig som det er usikkert i hvilken utstrekning innsatsen har bidratt til å bremse denne utviklingen» (Oxford research, 2014, s. 24).

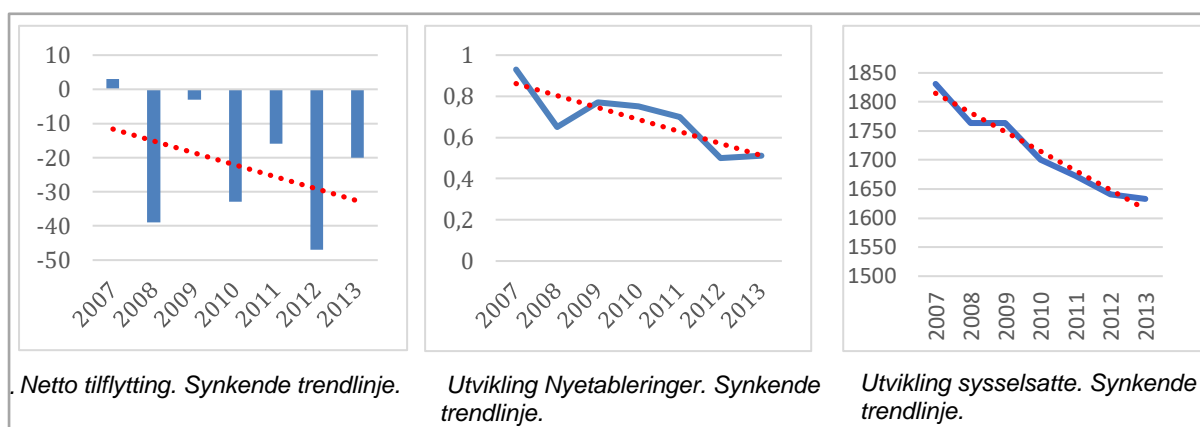


Vanylven kommune

Vanylven kommune i Møre og Romsdal hadde omstillingsstatus i perioden 2007-13. Vanylven har opplevd en vedvarende befolkningsreduksjon de senere årene, og hadde en betydelig nedgang i antall arbeidsplasser i årene frem mot omstillingsstatus ble gitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2007. Nedgangen i befolkning og antall arbeidsplasser skyldes delvis omstrukturering i den tidligere statlige virksomheten AS Olivin. Omstillingsprogrammet hadde et budsjett på 25 000 000,- kroner. Omstillingsprogrammet hadde som mål å etablere 150 nye arbeidsplasser og 40 tilflyttere.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	150			0	
Netto tilflytting	40			-135	
Innbyggere		3530	3302	-228	-6,5 %
Sysselsatte		1530	1337	-193	-13 %
Bedrifter med ansatte		151	151	0	0 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,93	0,45	-0,48	-52 %

Tabell 4. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Vanylven.



Figur 9. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Vanylven.

Omstillingen i Vanylven får ikke god omtale av evaluatoren: «Resultatene av omstillingsprogrammet er etter evaluatorens mening høyst usikre. Det kan stilles spørsmål ved om det er effektiv virkemiddelbruk når et så stort beløp som 25 millioner kroner tildeles og anvendes i en kommune med såpass dårlige forutsetningene som det Vanylven hadde. Forutsetningene var dårlige både når det gjelder potensial for å utvikle det eksisterende næringslivet og den kompetansen som fantes for å gjennomføre komplekse omstillingsprosesser» (Oxford research, 2013).



Loppa kommune

Loppa kommune i Finnmark hadde omstillingsstatus i perioden 2007-12.

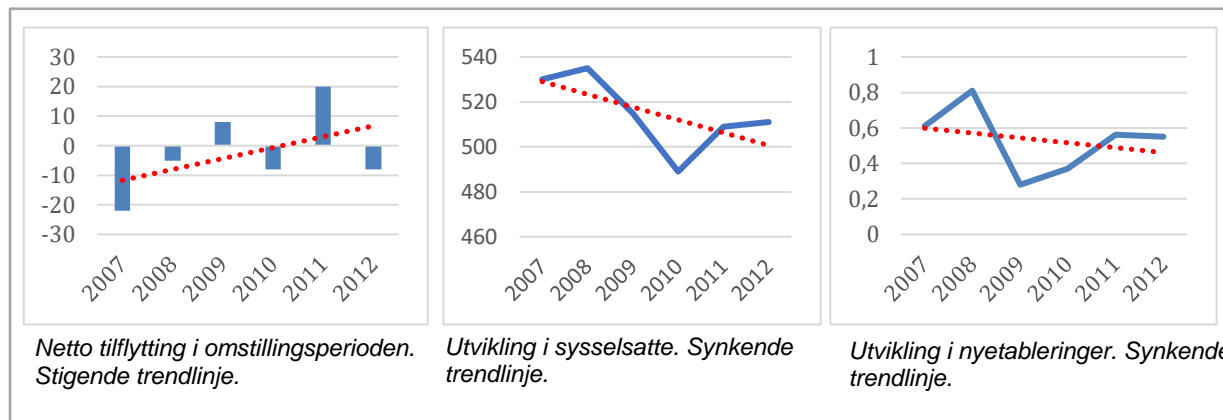
Kommunen hadde Norges dårligste prognose på befolkningsutvikling fra SSB.

Prognosen beregnet at folketallet ville bli halvert mot 2030. Næringslivet var svakt. Det var ikke arbeid til de som vokste opp i kommunen så de måtte flytte fra kommunen for å skaffe seg arbeid. Budsjettet var 18 389 000,- kroner.

Omstillingsprogrammet hadde som mål å bidra til å etablere 150 nye arbeidsplasser og 40 tilflyttere.

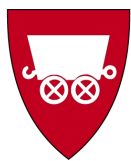
Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	50			50	
Netto tilflytting	100			-15	
Innbyggere		1106	1070	-36	-3 %
Sysselsatte		428	447	19	4 %
Bedrifter med ansatte		55	59	4	7,3 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,61	0,65	0,04	7 %

Tabell 5. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Loppa.



Figur 10. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Loppa.

Dette omstillingsprogrammet er ikke evaluert eksternt. Konklusjonene som fremkommer i denne sluttrapporten er noe vage: «I starten på programperioden ble det besluttet at det skulle satses på næringsutvikling og samfunnsutvikling. Begge satsingsområdene har vært sentrale i hele programperioden men antall tiltak viser at næringsutviklingen fikk større prioritet etter hvert. Det ble skapt over 50 nye arbeidsplasser, men det er for tidlig å si noe om hvor varige eller lønnsomme disse arbeidsplassene blir i framtida» (Loppa Kommune, 2013).



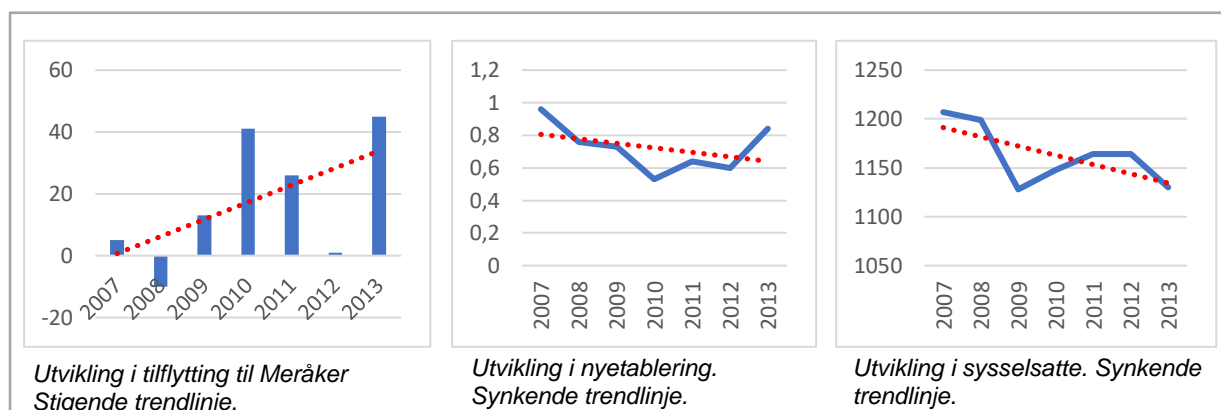
Meråker kommune

Meråker kommune i Trøndelag hadde omstillingsstatus i perioden 2007-13.

Bakgrunnen for var nedleggelsen av Elkem Meråker AS i 2006. Tapet av arbeidsplasser ved nedleggelsen ble vurdert å ligge i størrelsesorden 150-160, medregnet servicebedrifter og transportbedrifter. Budsjettet for omstillingen var 49,9 millioner kroner (Oxford reseach, 2013).

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	200			151	
Netto tilflytting				121	
Innbyggere		2506	2553	47	1,9 %
Sysselsatte		1015	920	-95	-9 %
Bedrifter med ansatte		103	107	4	3,9 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,96	0,71	-0,25	-26,0 %

Tabell 6. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Meråker.



Figur 11. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Meråker.

Dette omstillingsprogrammet har fått gode resultater, men hadde også et stort budsjett. Den eksterne evaluatoren skriver følgende i sluttevalueringsrapporten:

«Etter en noe trøblete oppstart utviklet programmet seg positivt, og kan ved avslutningen av perioden etter Oxford Researchs vurdering betegnes som et vellykket omstillingsprogram. Hovedmålsettingen om etablering eller sikring av 200 arbeidsplasser er på det nærmeste innfridd» (Oxford reseach, 2013, s. 30).

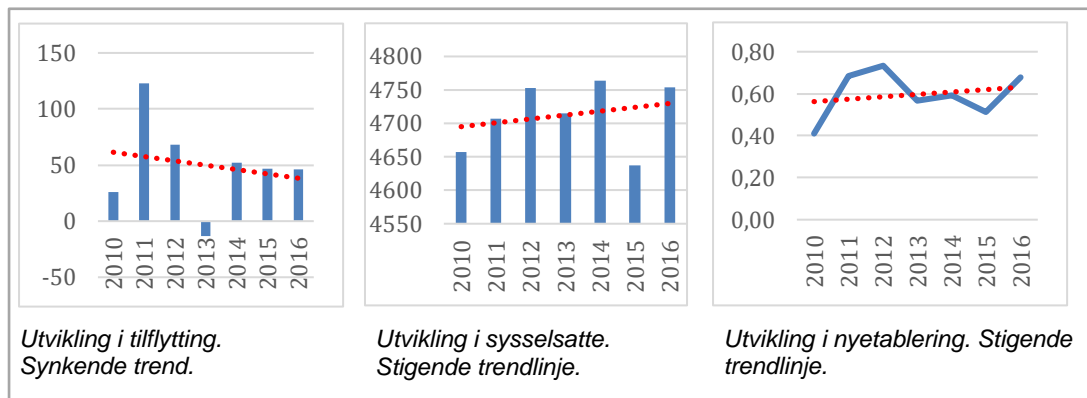


Ytre Namdal

Ytre Namdal består av Vikna, Nærøy og Leka kommuner i Trøndelag. De utgjør et regionalt arbeidsmarked med korte avstander mellom sentrale deler av Nærøy og Vikna, mens det er større avstander til Leka og det lokale arbeidsmarkedet der. I perioden 2010-2016 gjennomførte de tre kommunene i Ytre Namdal et regionalt omstillingsprogram med bakgrunn i sårbar næringsstruktur og svak nærings- og samfunnsutvikling over tid, spesielt i Nærøy og Leka kommune (Trøndelag Forskning og Utvikling, 2016a). Målet for programmet var å opprette 250 nye arbeidsplasser.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	250			134	
Netto tilflytting				349	
Innbyggere		9718	10140	422	4,3 %
Sysselsatte		4657	4754	97	2 %
Bedrifter med ansatte		481	503	22	4,6 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,48	0,68	0,20	42,7 %

Tabell 7. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Ytre Namdal.



Figur 12. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Ytre Namdal.

Den eksterne evalueringen gir gode tilbakemeldinger til det regionale programmet. Det har gitt god effekt på næringsutviklingen i alle tre deltakende kommuner. I tillegg til arbeidsplasseneffektene som allerede er realisert, har det bidratt til en mer robust næringsstruktur, vekst i befolkningen og økt næringsutviklingsevne. «Hovedinntrykket er at svært mange næringsaktører i Ytre Namdal hatt god nytte av omstillingsprogrammet, og det er identifisert klare positive effekter på arbeidsplasser og folketall i alle tre kommuner» (Trøndelag Forskning og Utvikling, 2016a).

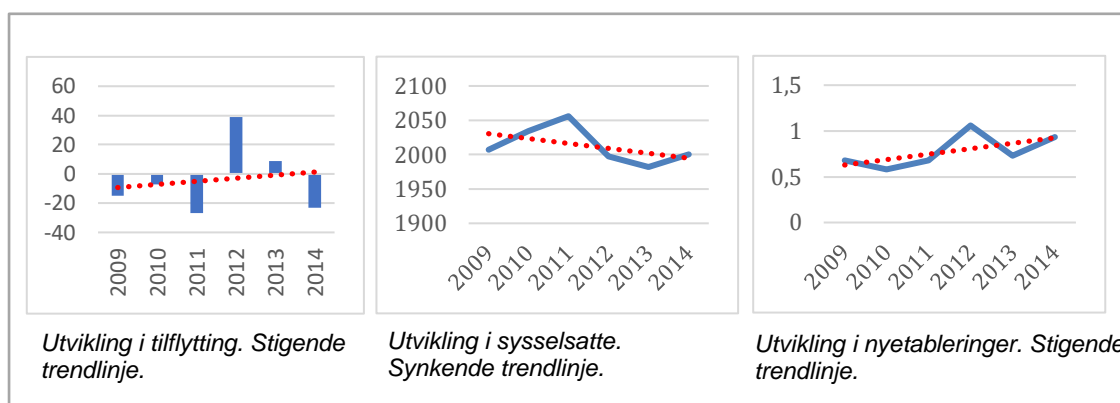


Porsanger kommune

Porsanger i Finnmark hadde omstillingsstatus 2009-2014 på bakgrunn av at forsvaret over tid har trappet ned sin aktivitet i kommunen. Nedtrappingen av forsvarsaktiviteten har vært kjent over lengre tid og Porsanger kommune har dermed hatt et noe annerledes utgangspunkt for sitt omstillingsarbeid enn andre omstillingskommuner (Damvad, 2015). Målet var å få netto 15 nye arbeidsplasser i Porsanger kommune hvert år i omstillingsperioden, totalt 75. Budsjettet var på 20,6 millioner kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	75			0	
Netto tilflytting				-24	
Innbyggere		4000	3925	-75	-1,9 %
Sysselsatte		1916	1900	-16	-0,8 %
Bedrifter med ansatte		229	246	17	7,4 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,68	0,93	0,25	36,8 %

Tabell 8. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Porsanger.



Figur 13. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Porsanger.

Evaluatør har ikke tallfestet måloppnåelsen, og påpeker at omstillingsarbeid er en tidkrevende prosess, der resultatene kanskje ikke merkes før om 10-15 år. Det er imidlertid for tidlig å si, og ikke en del av prosjektet å vurdere hvorvidt arbeidet lykkes framover. Dette omstillingsprosjektet har hatt som mål å bidra til utvikling av næringslivet, men det er et arbeid som ikke omstillingsorganisasjonen kan gjøre på egenhånd. Hvis ikke næringslivet selv ser nytten, og tar ansvar for egen utvikling, vil sannsynligvis ikke omstillingsprosjektet gi noen langvarige resultater (Damvad, 2015).

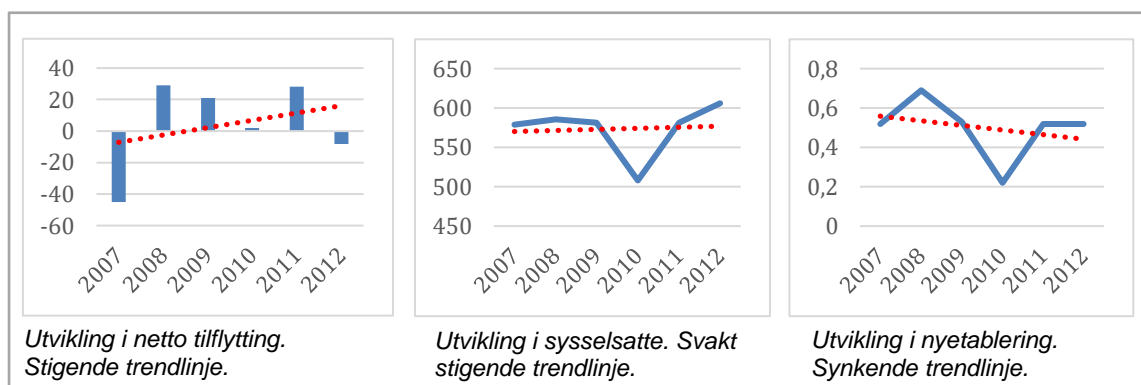


Lebesby kommune

Lebesby i Finnmark hadde omstillingsstatus i perioden 2007-2012. Bakgrunnen var den negative utviklingen over tid langs kysten, med tap av arbeidsplasser og befolkningsnedgang. Målene for perioden ble satt til en befolkningsvekst på 43 personer (til 1400) og en netto økning i sysselsatte er 40. (Lebesby i vekst, 2013). Programmet hadde et budsjett på 16.054.000 kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	40			20	
Netto tilflytting	43			27	
Innbyggere		1304	1339	35	2,7 %
Sysselsatte		579	606	27	4,7 %
Bedrifter med ansatte		67	70	3	4,5 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,52	0,52	0	0 %

Tabell 9. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Lebesby.



Figur 14. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Lebesby.

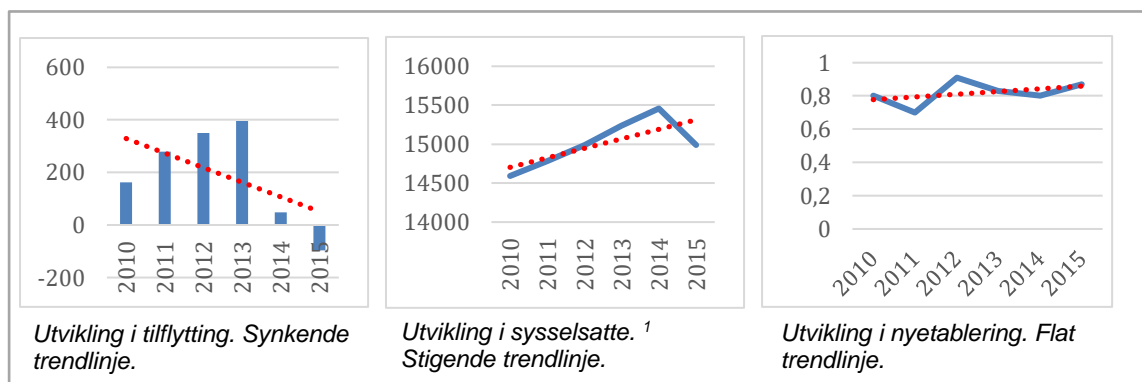
Det ble ikke gjennomført en ekstern evaluering av programmet i Lebesby. Vi har valgt å bruke resultatet på vår sysselsettingsindikator som resultat på måloppnåelsen for nye arbeidsplasser. I sluttrapporten oppsummeres programmet slik: «Lebesby har gjennomført et vellykket omstillingsarbeid som har resultert i en mer positiv holdning i befolkningen generelt, næringslivet og kommunen. Selv om ikke målene er fullt ut nådd, er den negative utvikling er stoppet, og det er ikke minst etablert en mer positiv holdning i befolkningen. Det er en mer positiv holdning til næringslivet også i kommuneadministrasjonen» (Lebesby i vekst, 2013, s. 25).



Omstillingsprogrammet i Karmøy i Rogaland ble etablert på grunnlag av en akutt situasjon der flere hundre arbeidsplasser forsvant. Det ble gjennomført i perioden 2010-2015 og hadde et budsjett på 11 millioner kroner (Oxford reseach, 2014b).

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	255			55	
Netto tilflytting				1238	
Innbyggere		40063	42062	1999	5,0 %
Sysselsatte		14592	15458	866	5,9 %
Bedrifter med ansatte		1192	1282	90	7,6 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,8	0,8	0	0,0 %

Tabell 10. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Karmøy. ¹



Figur 15. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Karmøy.

Karmøy skiller seg vesentlig fra det øvrige utvalget. Kommunens størrelse gjør at det stilles spørsmål om omstilling er egnet for så store kommuner. «For næringslivet og økonomien på Karmøy har omstillingsprogrammet hatt liten betydning. Til det er innsatsen for liten sammenlignet med størrelsen på økonomien. Det er evaluators vurdering at en adekvat avklaringsfase med en konsekvensanalyse ville tydeliggjort at det ikke var behov for et omstillingsprogram i Karmøy.» (Oxford reseach, 2014b, s. 31).

¹ Merk. Statistikkbrudd fra 2014 til 2015. Tallene er ikke sammenlignbare.



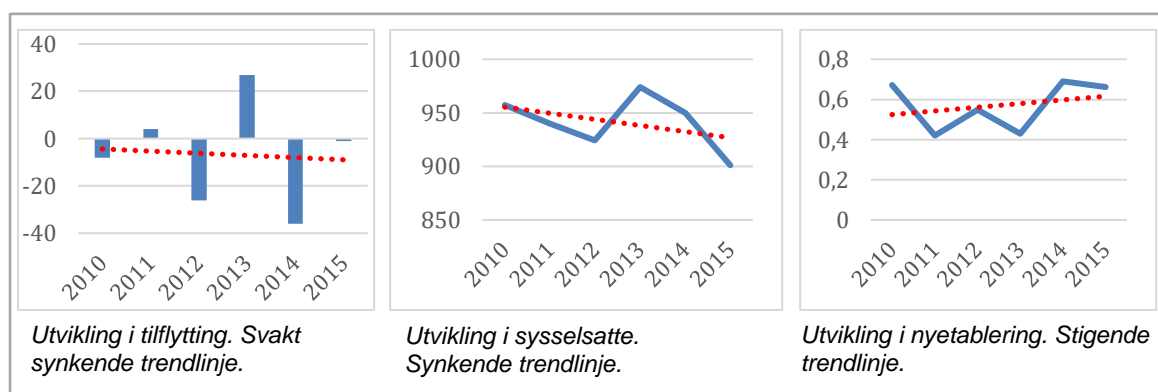
Karlsøy kommune

Karlsøy kommune i Troms hadde omstillingsstatus i perioden 2010-15. Bakgrunnen var en kombinasjon av langsiktige strukturelle utfordringer i form av negative trender i befolknings- og arbeidsplassutviklingen, og bortfall av arbeidsplasser i forbindelse med konkurser og nedleggelse i sentrale bedrifter i kommunen. Omstillingsprogrammet hadde et budsjett på 12 300 000,- kroner.

Omstillingsprogrammet definerte to målsettinger, 50 nye arbeidsplasser og at kommunen skulle være en attraktiv kommune med vekst. Kun målet om arbeidsplasser var kvantifisert. For analyseformål har vi lagt inn verdien 1 for netto tilflytting, noe som ville betydd vekst.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Prosent endring
Arbeidsplasser	50			0	
Netto tilflytting	1			-40	
Innbyggere		2357	2282	-75	-3,2 %
Sysselsatte		957	901	-56	-6 %
Bedrifter med ansatte		100	114	14	14,0 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,67	0,66	-0,01	-1 %

Tabell 11. Oppsummering av omstillingen i Karlsøy kommune.



Figur 16. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Karlsøy.

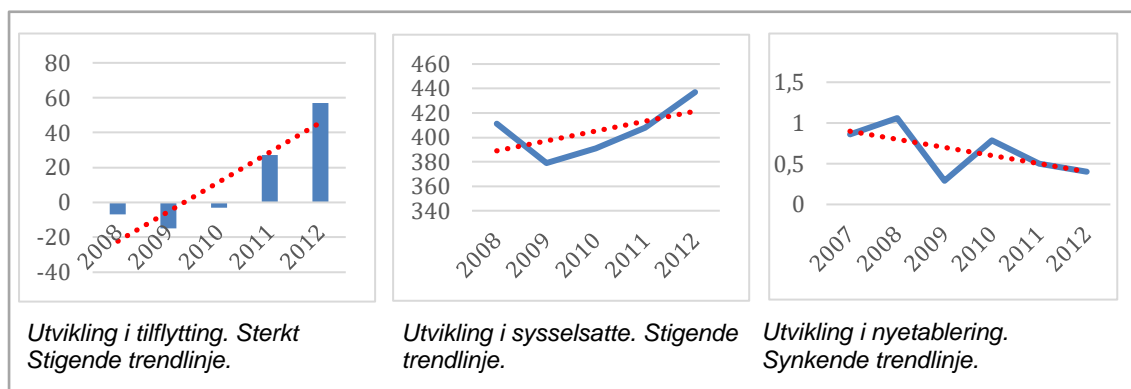
Omstillingen i Karlsøy karakteriseres av evaluatoren som ikke vellykket. Dessuten bemerkes det at måltallet knyttet til nye arbeidsplasser var urealistisk sett i forhold til innsatsen. «Et visjonært mål kan være hensiktsmessig i prosessen med å oppnå støtte for etablering av en satsing, men realistiske, tidfestede og etterprøvbare målsettinger kan være nyttige når strategiske valg foretas i gjennomføringen av programmet» (Oxford research, 2015).



Gamvik kommune i Finnmark hadde omstillingsstatus i perioden 2007-2012. Bakgrunnen var den negative utviklingen over tid langs kysten, med tap av arbeidsplasser og befolkningsnedgang. (Nordkyn utvikling KF, 2013). Målet ble satt til 5 prosent flere arbeidsplasser noe vi har regnet ut utgjør 20 nye arbeidsplasser. Et annet mål var stabilisert befolkning på 2008 nivå. Budsjettet var på 15,050 millioner kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	20			29	
Netto tilflytting	1			63	
Innbyggere		1040	1063	23	2,2 %
Sysselsatte		391	437	46	12 %
Bedrifter med ansatte		62	62	0	0
Nyetableringer pr 100 innb.		0,86	0,4	-0,46	-53,5 %

Tabell 12. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Gamvik.



Figur 17. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Gamvik.

Dette omstillingsprogrammet er ikke evaluert eksternt. Undersøkelsen må derfor baseres på sluttrapporten fra omstillingstillingsprogrammet. Der oppsummere de på denne måten: «Begge de oppsatte målene fra omstillingsarbeidets begynnelse med nådd med klar margin» (Nordkyn utvikling KF, 2013, s. 3). De er særlig fornøyd med utviklingen innen fiskeri og turisme. «Innen turisme ser vi en økning i antall årsverk samt en generell kompetanseheving og nyutvikling av produkter» Et negativt punkt som trekkes frem er at omdømmearbeidet var noe sprikende og vanskelig å komme godt i gang med.

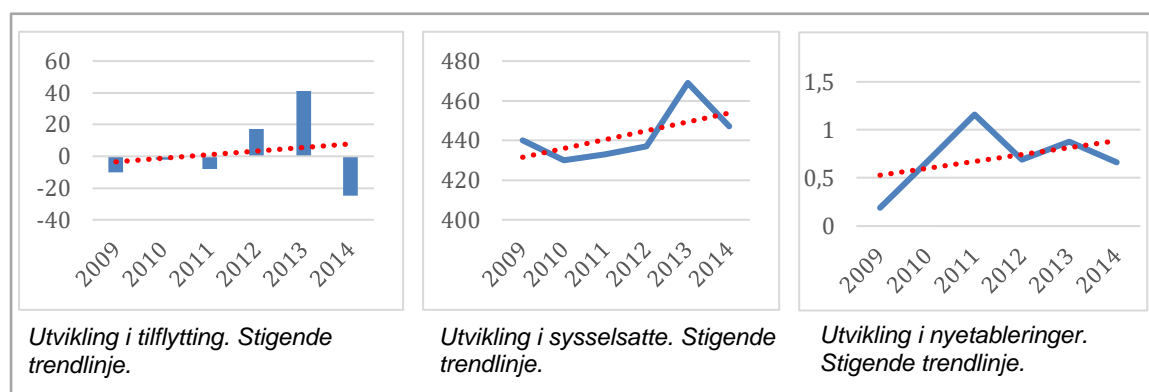


Berlevåg kommune

Berlevåg i Finnmark hadde omstillingsstatus i perioden 2011-2014. Bakgrunnen en svært negativ nærings- og samfunnsutvikling i perioden 2000-2008. Omstillingsprogrammet hadde oppstart i 2008, men kom ikke i gang før 2011 (Trøndelag Forskning og Utvikling, 2015a). Hovedmålene var å oppnå positiv befolkningsutvikling og etablere 20 arbeidsplasser. Budsjettet var 20 millioner kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	20			20	
Netto tilflytting	1				
Innbyggere		1044	1020	-24	-2,3 %
Sysselsatte		440	447	7	2 %
Bedrifter med ansatte		63	72	9	14,3 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,2	0,78	0,58	290,0 %

Tabell 13. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Berlevåg.



Figur 18. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Berlevåg.

Den eksterne evalueringen mener at omstillingsprogrammet i Berlevåg har trolig oppnådd å realisere minst 20 nye arbeidsplasser i kommunen. Gjennom omstillingsprogrammet ble det bidratt til positiv utvikling på flere områder, men befolkningsutviklingen kan neppe sies å ha blitt snudd. Størrelsen på effektene av omstillingsprogrammet er vanskelig å anslå, bl.a. fordi det i omstillingsperioden har blitt gjennomført en betydelig utbyggingsaktivitet i form av ny skole, vindmøllepark og havneutbygging i kommunen, som ikke kan sies å være en effekt av omstillingsarbeidet (Trøndelag Forskning og Utvikling, 2015a).

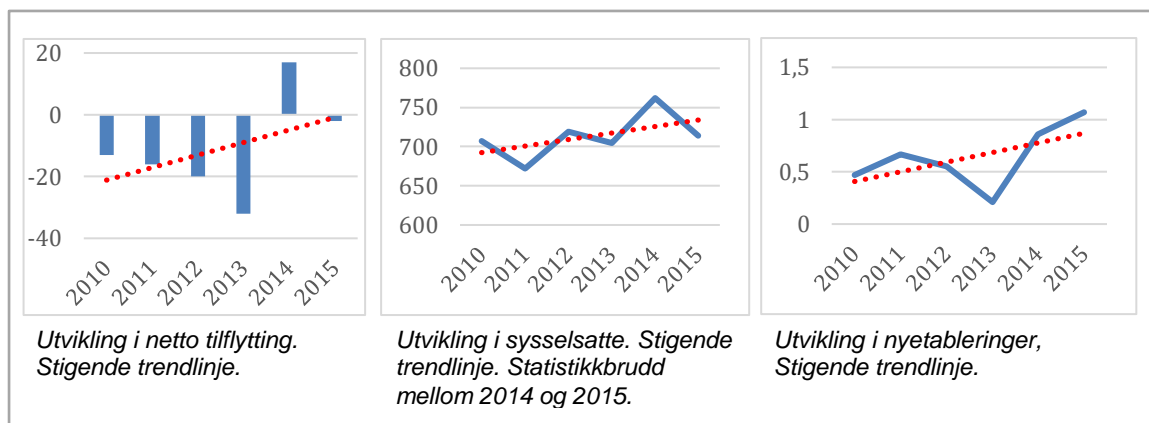


Hyllestad kommune

Hyllestad i Sogn og Fjordane kommune gjennomførte et omstillingsprogram i perioden 2010-2015. Bakgrunnen var sårbar næringsstruktur og svak nærings- og samfunnsutvikling over tid (Trøndelag Forskning og Utvikling, 2016). Målet var å bidra til 40 nye arbeidsplasser, og snu de negative befolkningsendringene. Budsjettet var på 23,2 millioner kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	40			25	
Netto tilflytting	1			-66	
Innbyggere		1483	1438	-45	-3 %
Sysselsatte		707	714	7	1 %
Bedrifter med ansatte		70	73	3	4 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,47	0,72	0,25	53 %

Tabell 14. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Hyllestad.



Figur 19. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Hyllestad.

Evalueringen konkluderer med at omstillingsprogrammet bidro til 20-30 arbeidsplasser i kommunen, men at satsinger kan gi større langsiktige effekter om disse blir fulgt opp i det videre næringsutviklingsarbeidet. Videre skriver evaluatør at «Programmets ressursbruk har imidlertid vært svært høy i forhold til sannsynlige samfunns effekter. Etter vår mening skyldes dette ikke bare et svakt næringsliv, men også flere satsinger med svakt faglig grunnlag» (Trøndelag Forskning og Utvikling, 2016, s. 1).

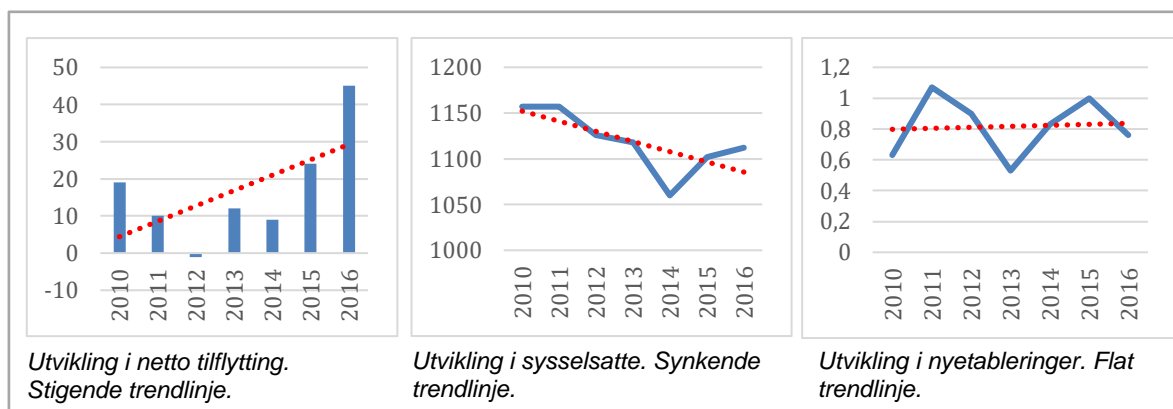


Askvoll kommune

Askvoll i Møre og Romsdal kommune hadde omstillingsstatus i 2010-2016 på bakgrunn av kraftig nedgang i befolkningstall og sysselsetting. Særlig var befolkningsutviklingen negativ i aldersgruppen 20-40 år. Store deler av kommunen hadde en perifer plassering i forhold til større arbeidsmarkeder, og kommunen var lite integrert i en regional bo- og arbeidsmarkedsregion (Oxford Research, 2017a). Målsettingene var 30 nye arbeidsplasser og tilflytting av 60 personer. Budsjettet var på 14,6 millioner kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	30			38	
Netto tilflytting	60			118	
Innbyggere		2999	3065	66	2,2 %
Sysselsatte		1157	1114	-43	-4 %
Bedrifter med ansatte		123	116	-7	-5,7 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,63	0,76	0,13	20,6 %

Tabell 15. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Askvoll



Figur 20. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Askvoll.

Oxford Research vurderer omstillingsprogrammet i Askvoll som et vel gjennomført program. «Programmet kan vise til gode resultater når det gjelder bidrag til etablering av arbeidsplasser, og selv om det kan problematiseres hvordan bidrag til arbeidsplasser skal telles og tas til inntekt for omstillingsprogrammets virksomhet, synes det klart at målsettingen om 30 nye arbeidsplasser er overopplyt. Til tross for gode resultater i programmet har imidlertid antall arbeidsplasser i kommunen fortsatt å synke» (Oxford Research, 2017a, s. 29).

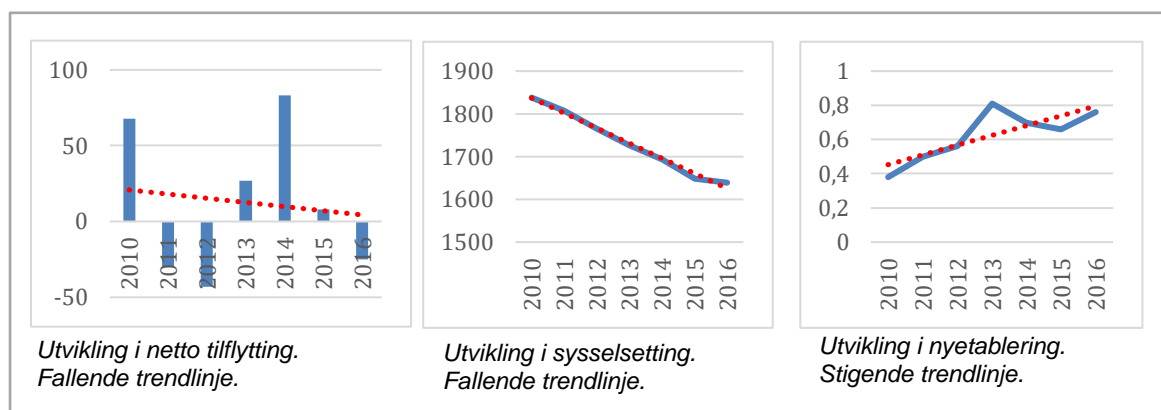


Søndre Land kommune

Søndre Land i Oppland hadde omstillingsstatus 2010-2016. Kommunen opplevde negativ befolkningsvekst og bortfall av arbeidsplasser i årene før. Den utløsende årsaken til omstillingsprogrammet var nedleggelsen av hjørnesteinsbedriften Hov Møbelindustri, som medregnet ringvirkninger innebar bortfall av 80-100 arbeidsplasser. Måltallene ble opprinnelig satt til opprettelse av 100 nye arbeidsplasser og 100 flere innbyggere i kommunen i løpet av perioden. Senere ble dette redusert til 60 nye eller sikrede arbeidsplasser og opprettholdelse av innbyggertallet. (Oxford Research, 2017). Budsjettet var 11,25 millioner kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	60			12	
Netto tilflytting	1			88	
Innbyggere		5811	5717	-94	-1,6 %
Sysselsatte		1838	1638	-200	-11 %
Bedrifter med ansatte		175	162	-13	-7,4 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,38	0,63	0,25	65,8 %

Tabell 16. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Søndre Land.



Figur 21. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Søndre Land.

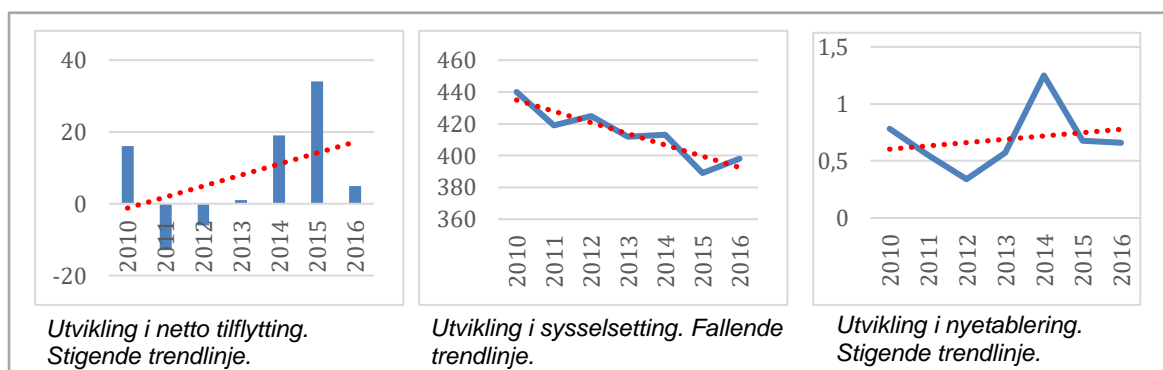
Evaluatør bemerker at måltallene fremstår som urealistiske å oppnå, og at målstrukturen kunne fungert som et mer hensiktsmessig styringsverktøy dersom realismen i måltallene hadde vært sterkere (Oxford Research, 2017). Sluttevalueringen dokumenterer om lag tolv nye arbeidsplasser som resultat av omstillingsprogrammet. Dette resultatet må ses i lys av et skrint næringsliv i kommunen, samtidig som omstillingsprogrammet kun i noen grad har forsøkt og lyktes med å mobilisere det næringsliv som faktisk eksisterer.



Torsken kommune i Troms hadde en anstrengt kommuneøkonomi og sto ovenfor en rekke dramatiske kutt. I perioden 2010-2016 ble det gjennomført omstillingsprogram i kommunen. En viktig årsak var at Torsken hadde landets tredje største befolkningsnedgang fra 1999 til 2009. (Torsken kommune, 2017). Målet for omstillingsperioden var å bidra til at det ble etablert 50 nye arbeidsplasser og 10 nye bedrifter. Budsjettet fremgår ikke av sluttrapporten, men en summering av støttede tiltak viser at programmet delte ut 5.585.000 kroner. Dette inkluderer blant annet ikke administrasjon, slik at totalbudsjettet var større. Vi har derfor, basert på andre prosjekter, lagt til et forsiktig anslag av administrasjonskostnader på 2,5 millioner kroner. Totalt blir da budsjettet på 8.085.000 kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	50			50	
Netto tilflytting				56	
Innbyggere		899	921	22	2,4 %
Sysselsatte		414	402	-12	-3 %
Bedrifter med ansatte		42	36	-6	-14,3 %
Nyetableringer pr 100 innb.		0,78	0,66	-0,12	-15,4 %

Tabell 17. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Torsken.



Figur 22. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Torsken.

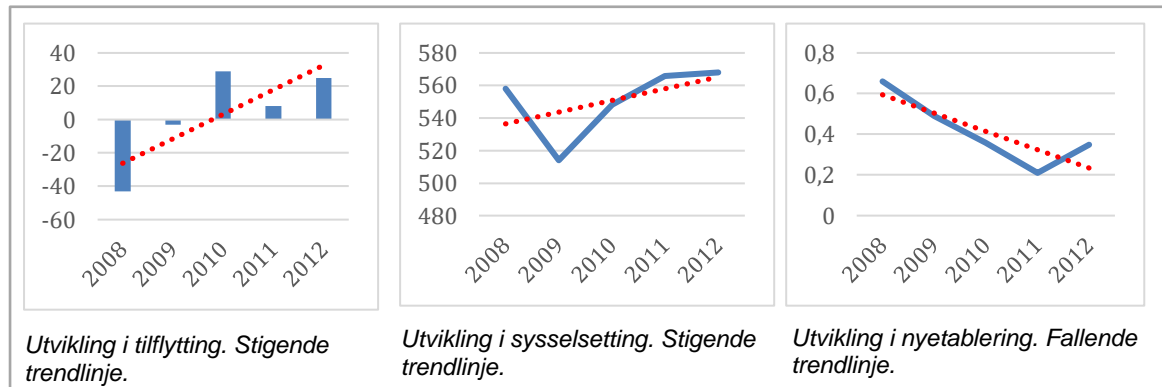
Dette programmet er ikke eksternt evaluert. Undersøkelsen baserer seg derfor på omstillingsprogrammets sluttrapport. Konklusjonen deres er at programmet har bidratt til etablering av 50 nye arbeidsplasser og 10 nye virksomheter. De kvantitative mål er dermed nådd. Omstillingsprogrammet har bidratt til å styrke Torsken sin posisjon og utviklingsevne på strategisk viktige områder, særlig gjelder dette innen fiskeri og havbruk. (Torsken kommune, 2017).



Ibestad kommune i Troms hadde omstillingsstatus i 2008-2012. Kommunen har de senere år opplevd frafall av arbeidsplasser og betydelig befolkningsnedgang. Omstillingsprosjektet satte seg mål om det i løpet omstillingen skulle være flere attraktive arbeidsplasser i Ibestad enn før prosjektet, og mål om stopp i befolkningsnedgangen. Budsjettet var på 14.686.000 kroner.

Indikator	Mål	Før omstilling	Etter omstilling	Resultat	Endring i prosent
Arbeidsplasser	1			8	
Netto tilflytting	1			16	
Innbyggere		1440	1421	-19	-1,3 %
Sysselsatte		558	568	10	2 %
Bedrifter med ansatte		78	80	2	2,6 %
Nytablinger pr 100 innb.		0,66	0,42	-0,24	-36,4 %

Tabell 18. Oppsummering av omstillingsprogrammet i Ibestad.



Figur 23. Endringer i løpet av omstillingsperioden i Ibestad.

Dette omstillingsprogrammet er ikke evaluert eksternt. I sluttrapporten fra prosjektet konkluderes det med at Ibestad kommune har opplevd vekst i prosjektperioden. Noe av veksten kan muligens tilskrives prosjektet, mens andre forhold ikke kan knyttes direkte mot prosjektet. «Det en kan si med sikkerhet, er at det oppleves en optimisme i samfunnet, som igjen forhåpentligvis vil skape vekst og bolyst» (Ibestad kommune, 2013, s. 14).

4.2 Endringer oppsummert

I dette delkapittelet presenteres summen av de endringene som er presentert i avsnitt 4.1. De totale resultatene fra alle programmene blir presentert for hver av denne undersøkelsens seks indikatorer.

Færre arbeidsplasser enn det som var målet ble etablert

Totalt ble det opprettet 602 nye arbeidsplasser som følge av disse 17 omstillingsprogrammene. Det er 38 prosent av de summerte målene på 1591 nye arbeidsplasser. Alle omstillingsprogrammene hadde som mål at det skulle opprettes nye arbeidsplasser. Evalueringene for Nesset, Karlsøy, Vanylven og Porsanger har ikke kunne påvise at omstillingen har bidratt til å opprette noen arbeidsplasser. Loppa, Gamvik, Berlevåg, Askvoll og Torsken rapporteres å ha nådd deres egne mål om opprettelse av nye arbeidsplasser. Omstillingene i Meråker og Ytre Namdal opprettet flest arbeidsplasser med henholdsvis 151 og 134, men resultatet er en litt over halvparten av de målene som var satt.

Svak måloppnåelse på tilflytting

For tolv av omstillingene har økt tilflytting vært et av målene. De øvrige har ikke målsatt mål om tilflytting eller flere innbyggere. Totalt ble det målsatt netto tilflytting på 484 personer i tolv områder. Resultatet for disse var en nedgang i netto tilflytting på 39. Totalt har de vært netto tilflytting av 1701 personer. 1238 av disse til Karmøy. Totalt hadde ti områder positiv netto tilflytting, mens sju hadde negativ. Av de som hadde målsatt tilflytting var det kun Askvoll som nådde målet. Målet var 60 og resultatet ble 118 tilflyttere. Mens Meråker og Ytre Namdal som ikke hadde målsatt dette opplevde en netto tilflytting på henholdsvis 121 og 349. Summen av trendlinjene for utviklingen på tilflytting i hele omstillingsperioden viser at ni synker, syv stiger og en er flat. Seks kommuner hadde målsetting om økt tilflytting uten å tallfeste. Fire av disse hadde positiv netto tilflytting.

Nedgang i antall innbyggere i flertallet av områdene

Totalt var det 89663 innbyggere i kommuneutvalget vårt. 40063 av disse i Karmøy og 49600 i de 16 andre. Etter omstilling var det totalt 1827 flere innbyggere. For Karmøy alene var økningen 1999. Sju områder hadde vekst i innbyggertallene og 10 hadde nedgang. Prosentvis var nedgang størst i Vanylven og Karlsøy. Karmøy og Ytre Namdal hadde størst prosentvis vekst. Dette er også de to med flest innbyggere i vårt utvalg.

Liten økning i sysselsatte takket være Karmøy

Totalt var det 36200 sysselsatte med arbeidssted i omstillingsområdene før omstillingen. Karmøy utmerker seg med 14.592 av disse. Etter omstillingene var det totalt 109 flere sysselsatte, totalt 36309. I åtte områder var det økning og ni områder nedgang i sysselsatte. Karmøy hadde en økning på 866, mens summen av alle andre var en reduksjon i sysselsatte på 757, eller 4 prosent. Størst prosentvis økning var det i Gamvik og Lebesby. Nedgangen var størst i Nesset, Vanylven og Søndre Land. Oversikten over på trendlinjer på utviklingen i sysselsatte gjennom hele programperioden viser at tolv stiger og fem synker.

Økt nyetablering

Mange av omstillingsprogrammene inneholder formuleringer som «skal blir mer næringsvennlig» og «skal legge til rette for næringsetableringer». Disse kvalitative målene er ikke målsatt. Vi bruker indikatoren nyetableringer pr 100 innbyggere for å si noe om etableringsraten for nye virksomheter har endra seg.

Etableringsraten før omstillingen var i gjennomsnitt 0,59 nye bedrifter pr 100 innbyggere. Etter omstillingen var raten 0,64. Det er en økning på 8,5 %. Ved å summere trendlinjene for nyetableringer for det enkelte omstillingsprogram ser vi at åtte stiger, syv synker og to flate.

Flere bedrifter med ansatte

Før omstillingene var det 3375 bedrifter som var registrert med ansatte i de 17 områdene. Dette økte til 3521 etter omstillingene. Det er en økning på 4,3 prosent. Fire områder har nedgang og to har ingen endring i antall bedrifter med ansatte. De øvrige 11 har en økning. Den forholdsmessige økningen er størst i Karlsøy og Berlevåg, mens nedgangen er størst i Torsken og Søndre Land.

Kostnad per arbeidsplass opprettet

Totalt budsjett for disse omstillingsprogrammene var 317 millioner kroner. Med 602 nye arbeidsplasser gir det en gjennomsnittskostnad på 526 000 kr. Kostnaden varierer fra 162 000 i Torsken til 1,8 millioner i Ibestad pr arbeidsplass. Da har vi holdt utenom de fire som ikke fikk opprettet noen arbeidsplasser. Hadde alle programmene klart målet om nye arbeidsplasser, totalt 1591, ville gjennomsnittsprisen vært på 192 000 pr arbeidsplass.

4.3 Korrelasjon mellom indikatorer

Vi har over her beskrevet, basert på våre indikatorer, de endringer som skjer i kommuner som har hatt omstillingsstatus. For å se i hvilken grad de ulike indikatorene korrelerer har vi regnet ut korrelasjonskoeffisienten mellom datasett for å se etter statistisk samvariasjon.

	Endring sysselsett.	Netto tilflytting	Endring bedrifter
Endring i ant. bedrifter i omstillingsperioden	0,906	0,896	1,000
Endring i innbyggere i omstillingsperioden	0,946	0,990	0,935
Nye arbeidsplasser som følge av omstilling	0,235	0,365	0,192

Tabell 19. Korrelasjonskoeffisienten mellom indikatorer

Vi har brukt datasettene for de ulike indikatorene i Excel for å regne ut koeffisienten. Denne verdien vil ligge mellom -1 og 1. Verdien 0 tilsier ingen korrelasjon. En negativ verdi viser en negativ samvariasjon som, mens en positiv verdi viser en samvariasjon som er positiv. I vårt tilfelle er det bare positive verdier. Samvariasjonen øker når verdien nærmer seg 1.

Vi ser av tabellen at nye arbeidsplasser som følge av omstillingsprogrammene i liten grad korrelerer med de øvrige indikatorer. Det hadde vært logisk å forvente at denne sammenhengen hadde vært noe større. Disse aggregerte tallene skiller ikke på kommunestørrelse. En mulig forklaring er derfor at antall nye arbeidsplasser er relativt sett så få at det får liten innvirkning på lokalsamfunnet. Når vi korrigerer for kommunestørrelse viser det at korrelasjonen faktisk er mindre for små enn store kommuner. Det ser dermed ut til at de arbeidsplassene som opprettes som følge av omstillingene har liten innvirkning på våre øvrige indikatorer.

Derimot ser vi at det er høy korrelasjon mellom endring i antall bedrifter med ansatte og endring i sysselsatte. Vi ser samme mønsteret når det gjelder netto tilflytting. Indikatoren *bedrifter med ansatte øker* i større grad både sysselsettingen og tilflyttingen enn nye arbeidsplasser som følge av omstillingen. Dette resultatet gjør at vi stiller spørsmål ved om de nye arbeidsplassene som rapporteres fra omstillingsprogrammene er korrekt. Nye arbeidsplasser er basert på rapporter og evalueringer fra omstillingene. Tallene er ikke mulig å finne i offentlig statistikk. Andre forklaringer kan være at disse arbeidsplassene allerede finnes i kommunen, men at omstillingsprogrammet bidro til å sikre disse fra nedleggelse eller flytting. Dette ser vi blant annet var tilfellet i Sunndal.

4.4 Måloppnåelse

For å sammenligne programmene etter måloppnåelse benytter vi DEA-analyse med resultatene for indikatorene tilflytting og etablering av nye arbeidsplasser i fokus (maksimering av output). Analysen rangerer dermed programmene relativt til de andre programmene, ut fra antall arbeidsplasser og tilflyttere det enkelte program har oppnådd i forhold til målene. Som det fremgår av tabellen nedenfor er det betydelige forskjeller mellom mål og resultater. Samtlige programmer har et mål om å produsere en eller flere arbeidsplasser. For tilflytting har tolv omstillingsprogrammer et mål for tilflytting, de fem andre har mål rettet mot å stanse en negativ befolkningsutvikling. For beregningen har samtlige variabler lik vektlegging, altså er en tilflytter gitt samme verdi som en arbeidsplass.

Nr.	Omstillingsprogram rangert etter måloppnåelse	Input 1 Mål arbeidsplasser	Input 2 Mål tilflytting	Output 1 Resultat arbeidsplasser	Output 2 Resultat tilflytting	Relativ måloppnåelse
1	Ibestad	1	1	8	16	1000,0 %
2	Karmøy	255	0	55	1238	300,8 %
3	Gamvik	20	1	29	63	118,5 %
4	Askvoll	30	60	38	118	110,4 %
5	Torsken	50	0	50	56	106,8 %
6	Ytre Namdal	250	0	134	349	99,6 %
7	Berlevåg	20	1	20	13	74,2 %
8	Loppa	50	100	50	-15	73,3 %
9	Meråker	250	0	151	121	63,1 %
10	Lebesby	40	43	20	27	54,7 %
11	Søndre Land	60	1	12	88	50,0 %
12	Hyllestad	40	1	23	-66	48,2 %
13	Sunndal	150	175	12	-55	14,6 %
14	Karlsøy	50	1	0	-40	7,0 %
15	Porsanger	75	0	0	-24	6,6 %
16	Neset	100	60	0	-53	4,5 %
17	Vanylven	150	40	0	-135	0,4 %

Tabell 20 Resultat av DEA-analyse for måloppnåelse²

Beregningen viser at fem av sytten programmer har en effektiv måloppnåelse. Fire programmer har akseptabel måloppnåelse og åtte programmer vurderes til lav måloppnåelse (definert som under 60%). Bruk av modellen for variable skalaeffekter gir, som forventet, en

² Analysen med DEA er utført med en konstant lagt til inndataene, fordi lineær programmering forutsetter positive tallverdier (input og output). Anvendt konstant tillagt samtlige variabler er presentert i vedlegg F.

beregning med et forholdsvis stort antall effektive omstillingsprogrammer. Fire variabler for sytten enheter er innenfor normativ bruk av variabler, angitt som maks halvparten av antall enheter (Zhu, 2014). Den relative måloppnåelse avhenger ikke bare av prestasjoner for det enkelte program, men også prestasjoner for de øvrige enheter i utvalget. Loppa har eksempelvis svært moderate resultater i forhold til egne målsetninger. Imidlertid har omstillingsprogrammet for Loppa resultert i flere arbeidsplasser og mindre negativ tilflytting totalt sett, enn de ni programmene som rangeres lavere. Av tabellen fremgår det også at kun syv av sytten programmer oppnådde egne målsetninger for å skape nye arbeidsplasser. For tilflytting har ni av sytten programmer oppnådd målene. Analysen gir ingen klare mønster for hvorvidt ambisiøse mål medfører bedre resultater, empirien tilsier imidlertid at mål for nye arbeidsplasser og tilflytting i flere tilfeller er satt noe urealistisk høyt. De aggregerte resultater identifiserer også et forbedringspotensial. Dersom programmer rangert som ikke-effektive hadde prestert på linje med de åtte som er effektive, ville også måloppnåelsen bli styrket. Det hadde da vært mulig å produsere 20% flere arbeidsplasser og 79% flere tilflyttere. Analysen av måloppnåelse gir ikke svar på hvorfor de fem programmene er effektive, eller hvorfor de tolv andre er ineffektive. Metoden blir først og fremst en kontinuerlig prosess for generering av informasjon og forståelse av prestasjonene til det enkelte program sammenlignet med de andre i analysen.

Vanylven, Nettet, Sunndal og de øvrige ineffektive programmene, kunne altså skapt 84 flere arbeidsplasser dersom de oppnådde samme resultateffektivitet som de effektive programmene. Det ville styrke næringslivet med 7 arbeidsplasser ekstra til hvert program, forutsatt en jevn resultatmessig fordeling. Tilsvarende kunne 165 ekstra tilflyttere styrke samfunnsutviklingen til de ni ineffektive programmene. Over 13 nye tilflyttere for hvert program, gitt en jevn fordeling. Sammenligningen av måloppnåelse gir kunnskap om de mest og minst effektive programmene, samt identifiserer forbedringspotensialet. Informasjon som beslutningstakere kan anvende for å tilpasse retningslinjene til en økt måloppnåelse.

4.5 Omstillingsindeks

Omstillingsindeksen er en sammenligning av omstillingsprogrammer ut fra de summerte endringer undersøkelsen har identifisert. Rangeringen er basert på hvor effektivt programmene benytter omstillingsmidler til å skape positive endringer på fire indikatorer, altså hvor resultatseffektive programmene er. For å skille de mest effektive programmene kalkuleres supereffektivitet. Effektive programmer har dermed over 100% beregnet effektivitet i noen tilfeller. Det tilsier at de har oppnådd større positive endringer relativt til de omstillingsprogrammer som inngår i sammenlikningen. Når programmene oppnår høy effektivitet basert på bruk av omstillingsmidler, viser estimatet at midlene er benyttet optimalt for å generere endringer med positiv virkning for indikatorene undersøkelsen belyser (minimering av input).

De to indikatorene anvendt for måloppnåelse i forrige delkapittel, inneholder tallgrunnlag for sluttevalueringsrapporter. Indeksen benytter fire andre indikatorer med data fra SSB. Det styrker reliabiliteten og utgjør totalt sett endringer som gir grunnlag for komparativ sammenligning med måloppnåelsen beskrevet tidligere. Indeksen er utarbeidet med omstillingsmidler per innbygger i kommunen som inngang. Ved å bruke omstillingsmidler per innbygger fremfor budsjett for programmet, tar indeksen høyde for variasjoner i kommunestørrelse. De fire utgangene viser prosentuelle endringer på desimalform, avrundet til tre desimaler. Prosentuell endring reduserer eventuelle fortrinn av kommunestørrelse i beregningen istedenfor anvendelse av faktiske tall, små endringer kan imidlertid medføre forholdsvis store utslag. For beregningen er vektleggingen utført med faktor 50 for inngangen omstillingsmidler per innbygger. De fire indikatorene er vektlagt likt med faktor 12,5. Det gir balanse mellom innganger og utganger, samt objektivt lik vektlegging av indikatorene i undersøkelsen. Beregningen gir følgende indeks rangert etter programmenes resultateffektivitet (maksimering av output):

Nr	Omstillings-program	Input 1 Omstilling- midler per innbygger	Output 1 Innbyggere	Output 2 Sysselsatte	Output 3 Nyetablering	Output 4 Bedrifter	Kostnads- effektivitet	Resultat- effektivitet
1	Karmøy	275,-	0,050	0,060	0,000	0,076	✓ 1000,0 %	✓ 1000,0 %
2	Berlevåg	19.157,-	-0,023	0,020	2,900	0,143	✓ 1000,0 %	✓ 245,6 %
3	Nesset	3.253,-	-0,024	-0,230	1,051	0,048	8,4 %	✓ 121,9 %
4	Gamvik	14.471,-	0,022	0,120	-0,535	0,000	1,9 %	✓ 120,6 %
5	Karlsøy	5.218,-	-0,032	-0,060	-0,015	0,140	5,3 %	✓ 109,4 %
6	Søndre Land	1.936,-	-0,016	-0,110	0,658	-0,074	14,2 %	✓ 106,4 %
7	Ytre Namdal	3.807,-	0,043	0,020	0,587	0,046	✓ 1000,0 %	✓ 106,0 %
8	Loppa	16.627,-	-0,030	0,040	0,070	0,070	1,7 %	95,1 %
9	Porsanger	5.150,-	-0,019	-0,010	0,368	0,074	11,3 %	92,7 %
10	Lebesby	12.311,-	0,027	0,050	0,000	0,045	2,2 %	91,1 %
11	Meråker	19.912,-	0,019	-0,090	0,018	0,039	1,4 %	88,8 %
12	Ibestad	10.199,-	-0,013	0,020	-0,364	0,026	2,7 %	87,4 %
13	Hyllestad	15.644,-	-0,030	0,010	0,530	0,040	1,8 %	87,1 %
14	Askvoll	4.868,-	0,022	-0,040	0,206	-0,057	8,0 %	79,1 %
15	Torsken	8.993,-	0,024	-0,030	-0,154	-0,143	3,1 %	77,6 %
16	Sunndal	1.372,-	-0,016	-0,020	-0,043	-0,040	20,0 %	74,7 %
17	Vanylven	7.082,-	-0,065	-0,130	-0,520	0,000	3,9 %	74,1 %

Tabell 21. Omstillingsindeks

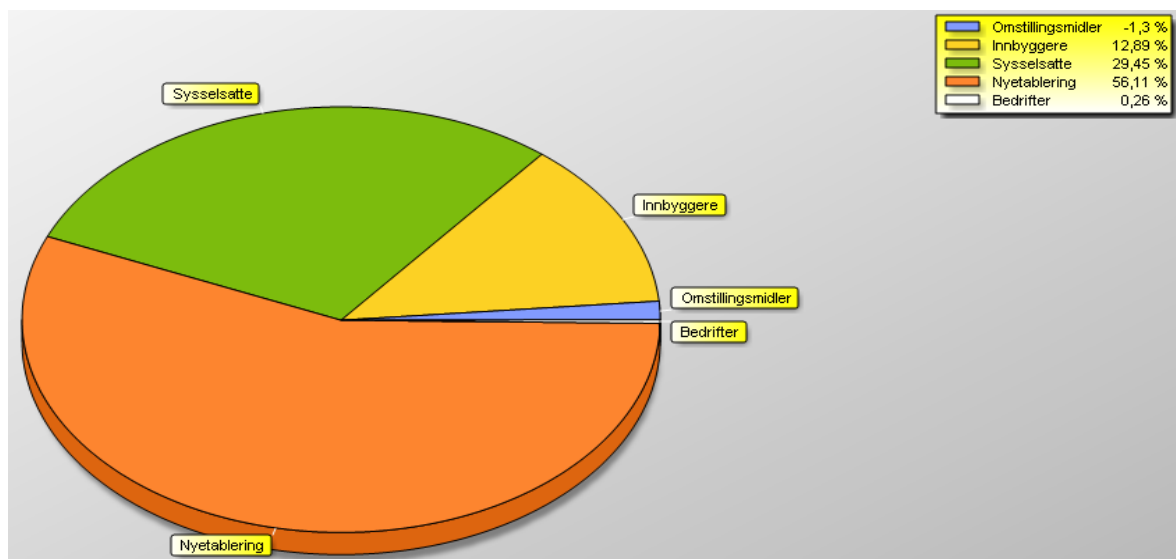
Omstillingsindeksen viser at syv av sytten programmer regnes som resultateffektive. Av de syv er det kun Karmøy og Gamvik med høy effektivitet for både måloppnåelse og resultateffektivitet. I denne sammenheng er høy effektivitet å forstå som 100% eller høyere oppnåelse på sammenlikningene med måloppnåelse og omstillingsindeks. Selv om Ibestad, Askvoll og Torsken oppnådde målene sine, medførte endringene utilstrekkelig effekt på den regionale samfunns- og næringsutviklingen til å være effektive på omstillingsindeksen. Programmene for Nesset, Karlsøy og Søndre Land oppnådde positive endringer i tilstrekkelig grad til å oppnå resultateffektivitet. Sammen med Karmøy, er Berlevåg og Ytre Namdal effektive både på resultat- og kostnadseffektivitet. Samtidig oppnådde begge en akseptabel måloppnåelse. Karmøy skiller seg ut som et supereffektivt program, både i analysen for måloppnåelse og omstillingsindeksen. Programmet har både lave budsjetter for omstillingsprogrammet og betydelig positive endringer for nærings- og samfunnsutviklingen i regionen.

Omstillingsindeksen viser endringer for den enkelte indikator. Som det fremgår av indeksen er endringene svært varierende og rangeringen avhenger både av budsjett for omstillingsmidler, samt den relative effektivitet til de øvrige omstillingsprogrammene. Av seks indikatorer for de 17 programmene utgjør majoriteten positive endringer når vi benytter faktiske tall. Av totalt 102 variabler for undersøkelsen er 58 variabler positive, 36 har negative endringer og 8 er uten endring i måleresultatet. Oppstilt tabellarisk fremkommer de totale endringer, som viser at samtlige indikatorer gjennomsnittlig har positive endringer totalt sett:

	Sum	Maksimum	Minimum	Gjennomsnitt
Omstillingsmidler	317.114.000,-	49.900.000,-	8.085.000,-	18.653.765
Arbeidsplasser	582	151	0	34,24
Tilflytting	1701	1238	-135	100,06
Innbyggere	1827	1999	-234	107,47
Sysselsatte	109	866	-280	6,4
Nyetablerings- frekvens	0,25	0,58	-0,48	0,05
Bedrifter med ansatte	146	90	-13	8,59

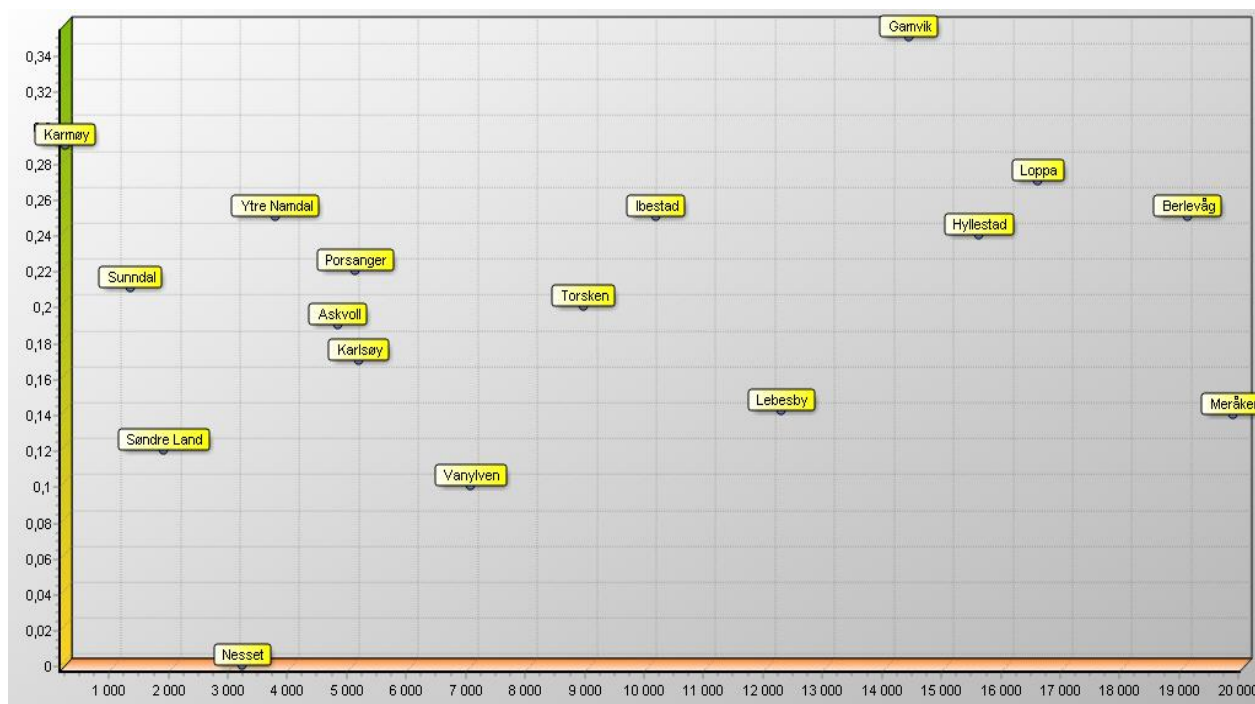
Tabell 22. Endringsbildet

Potensielle effektivitetsforbedringer ut fra omstillingsindeksen viser at hele 56% er mulig for økning av nyetablering. Det er mulig å øke antall sysselsatte 29% og antall innbyggere 12%. For antall bedrifter med ansatte er potensialet kun 0,2%, fokus på økt nyetablering og flere sysselsatte ville dermed gi flere ineffektive programmer de største endringene. For omstillingsmidler er potensialet for reduksjon beregnet til 1,3%, som signaliserer at potensialet er relativt lavt for effektivitetsforbedring av å redusere støttenivået. En oversikt over forbedringspotensialet presenteres i Figur 24. Det er en grafisk fremstilling av de mulige forbedringer analysen viser og gir forståelse av hvilke sektorer (indikatorer) regionale omstillingsprogrammer bør søke å oppnå forbedring, samt hvilke sektorer det er beregnet å være mindre potensiale for å oppnå forbedring. De relative prosentforbedringene for hver sektor fremgår av det summerte forbedringspotensialet for hvert omstillingsprogram. Eksempel på beregningen fremgår av vedlegg H.



Figur 24. Sektordiagram for effektivitetsforbedringer

Diagram med programmenes plassering for bruk av omstillingsmidler per 100 innbyggere (X-akse) og endringer for sysselsatte i regionen (Y-akse), blir presentert i figur 25. Gamvik, Karmøy, Loppa og Ytre Namdal med størst endringer på indikatoren.



Figur 25. Diagram for endring sysselsatte fordelt på omstillingsmidler per innbygger. X-akse med omstillingsmidler per innbygger. Y-akse med forholdsvis prosentuell endring.

5 Analyse og konklusjon

«However beautiful the strategy, you should occasionally look at the results»

W. Churchill, ukjent år.

I dette kapitlet besvarer vi forskningsspørsmålene med funn fra undersøkelsen og drøfter resultatene vi har funnet. Resultater av de strategiske beslutninger har strategifaget vært opptatt av fra opprinnelsen. Som Winston Churchill også var opptatt av, belyser denne evalueringen hvilke resultater strategisk ledelse og økonomiske virkemidler har medført. Redegjørelsen vurderer også kostnads- og resultateffektiviteten som fremkommer av den empiriske analysen. Konklusjonen besvarer problemstillingen for undersøkelsen, samt noen refleksjoner for regionale omstillingsprogrammer med forslag til videre forskning.

5.1 Omstillingsprogrammernes måloppnåelse

I dette delkapittelet skal vi besvare og drøfte forskningsspørsmål 1: *I hvilken grad når omstillingskommunene de vedtatte strategiske målene for omstillingsprosessen.* Alle omstillingsprogrammene i vårt utvalg har som mål å etablere nye arbeidsplasser. I tillegg har de fleste mål om økt tilflytting. Resultatene omtalt i 4.2 viser at måloppnåelsen både på nye arbeidsplasser og tilflytting er lav i flertallet av omstillingsprogrammene. I noen tilfeller er det ikke avdekket noen positive effekter. Teorigjennomgangen viste at valg av strategi for gjennomføringen er sentralt for måloppnåelsen. Vi argumenterte for at de fleste omstillingsprogrammernes strategiske fokus kan plasseres i utforming-, plan- og posisjoneringsskolen. De ble derfor forventet å ha et fokus på etablering av prosjektorganisasjon, legge planer for omstillingsprogrammet og videreføre planer innenfor makthierarkiet mellom aktørene. Av teoriene om dette avledet vi en forventning om svak måloppnåelse. Som omtalt i teorikapittelet er det flere faktorer som virker inn på i hvilken grad en omstilling lykkes. I posisjoneringsskolen er det viktigste at organisasjonen posisjonerer seg riktig i forhold til omgivelsene. Altfor detaljerte planer vil da hindre fleksibilitet og tilsøre det som er viktigst. Mye fokus på økonomisk analyse av eksterne forhold og virksomhetenes valg av posisjon i forhold til omgivelsene og lite vekt på iverksettelse. Herav den teoretiske forventningen om lav måloppnåelse.

Vellykkede omstillingsprogram kjennetegnes av at det finnes klare, målbare mål og strategier for arbeidet (Innovasjon Norge, 2018c). Med utgangspunkt i lav måloppnåelse er det grunn til å diskutere de strategiske målene for programmene. Vi har tidligere omtalt at mål skal være meningsfulle for de involverte og samtidig skal by på resultatforbedring. Det målbare blir viktig når man formulerer målsettinger (Knutsen & Flåten, 2015). Vi ser at målene for programmene i vårt utvalg har ulik grad av ambisjonsnivå. Dette påpekes i flere av evalueringene, slik som i denne fra Sunndal: «Det er evaluators vurdering at målsetningene var svært ambisiøse for en satsing av dette omfanget» (Oxford reseach, 2014 a). I dette tilfelle var måloppnåelsen svak. Hvorfor er man da så optimistisk i målsetting av slike programmer? Det er naturlig å tro at dersom målene hadde vært noe mindre ambisiøse ville måloppnåelsen blitt bedre, gitt samme resultat. Vi har ikke studert hvorfor målene fastsettes slik det gjøres, men det kan tenkes at en kommunisert forventning om stor effekt av omstillingen vil øke muligheten for innvilgelse av omstillingsstatus. På den annen side ser at vi at mål kan være visjonære og mer ha funksjon som en rettesnor og noe å strekke seg etter, enn noe konkret som skal måles. Det kan være man velger denne type målformuleringer når det oppleves vanskelig å fastsette konkrete målbare mål. Det kan også tenkes at «hårete mål» vil kunne skape økt engasjement i lokalsamfunnet for å bidra i en omstilling. Før søknad om omstillingsstatus, i avklaringsfasen, utarbeider fylkeskommunen en samfunnsmessig konsekvensanalyse. Analysen inneholder prognoser ti år frem i tid for området som skal søke omstillingsstatus. Det kan stilles spørsmål om kvaliteten på dette forarbeidet når målsettingen avviker mye fra resultatet.

Optimal strategisk tenkning avhenger dermed potensielt av både flere og skiftende strategiske retninger, gitt situasjonen den strategiske ledelse til enhver tid står overfor. Valg av strategi vil dermed være situasjonsbetinget. Hansen og Selstad (2003) omtaler samspillet mellom de tre aktørene som sentralt i et omstillingsprogram. Deres forskning viser at både stat, marked, og samfunn må være involvert for å øke muligheten for å lykkes. Dette var ikke tilfellet i flere av våre caser. Her er et eksempel fra evalueringen av Karlsøy; «Programmet hadde reelt sett lite fokus på å komme i inngripen med næringslivet, og burde etter evaluators oppfatning vært mer proaktive på dette feltet» (Oxford reseach, 2015, s. 25). Programmet i Karlsøy får karakteren «ikke vellykket» av evaluator, og en av årsakene som trekkes frem er for liten involvering av aktøren «markedet».

5.2 Endringer etter gjennomført omstillingsprogram

I det dette delkapittelet skal vi besvare og drøfte forskningsspørsmål 2: *Hvilke andre effekter har de regionale omstillingsprogrammene medført.* Her ser vi på endringer som har skjedd i regioner som har gjennomført et omstillingsprogram.

I teoridelen presenterte vi noen strategier for endring. Den observerte endringen fra eksogen til endogen strategi gir et teoretisk grunnlag for å forvente at vil gi seg utslag i økt innovasjon, operasjonalisert som økt etableringsfrekvens. Indikatorene *antall nyetableringer pr 100 innbyggere* og *antall bedrifter med ansatte* brukes for å teste denne forventingen. Vår empiri viser at det totalt sett var økning i antall nyetableringer løpet av omstillingene på 8,5 prosent. Ser vi på hvert av våre 17 case er resultatet at åtte har stigende trend, syv synker og to er nøytrale. Antall bedrifter med ansatte økte med 4,3 prosent. I 11 av 17 omstillingsprogrammer er det økning i bedrifter med ansatte. Vi kan derfor konkludere med at den teoretisk avledede forventning om økt nyetablering bekreftes i undersøkelsen, selv om økningen er moderat.

De to øvrige indikatorene som viser endringer etter omstillingsprogrammer viser en økning i antall innbyggere. Dersom vi korrigerer for Karmøy er det en nedgang i antall innbyggere. Det samme ser vi for antall sysselsatte. Også her er det totalt sett en økning, som snus til nedgang når vi korrigerer for Karmøy.

Innovasjonspolitikken og teorigrunnlaget har i stadig større grad fremhevet betydningen av samhandling mellom regionale utviklingsaktører (Normann, et al., 2013). Undersøkelsen ser dermed ut til å vise at involvering i form av endogene eller bottom-up strategier gir resultater. Det er slik den endogene tilnærming har fått mer oppslutning den senere tid hvor utviklingen drives innenfra, eller nedenfra (Bråtå, Alnes, & Lundhaug, 2016). I praksis innebærer dette større grad av involvering og forutsetter tidlig i prosessen en identifisering av områdets konkurransefortrinn og utviklingsmuligheter. På grunn av funn her og som følge av ulike strukturelle forhold i omstillingsområdene, bør valg av strategi for gjennomføring være situasjonsbestemt. Vurdering av strategivalg har vi i liten grad har sett beskrevet i evalueringsrapportene.

Vi har analysert for å se etter mønster i datamaterialet. Det er få konsistente sammenhenger. Et unntak er Karmøy og Ytre Namdal, som har flest innbyggere og har positive resultater på

alle indikatorene. Vi ser også at blant de syv med færrest innbyggere er det bare den minste som ikke har vekst i sysselsatte. Vi ser intet mønster for kommunenes sentralitet. Som nevnt over er det nok flere andre faktorer som påvirker utviklingen. Disse faktorene antas å være mer gjeldende i store enn små kommuner. Det kan derfor være vanskelig å tilskrive omstillingsprogrammet en sentral rolle for alle endringene, ikke minst i Karmøy hvor omstillingsprogrammet hadde et begrenset budsjett. Karmøy med 40 ganger flere innbyggere enn Gamvik hadde mindre budsjett til omstilling.

Det regionale programmet Ytre Namdal hadde gode resultater. Hver for seg er de tre kommunene små. Flere av evalueringene viser til at det i mindre kommuner finnes begrensede ressurser til næringsutvikling, mens kravene som stilles til kompetanse, kommunikasjon og kapasitet er de samme uansett størrelse. Dette taler for samarbeid og omstilling på tvers av kommunegrenser (Oxford reseach, 2013).

Vårt datamateriale er sekundærdata basert på evalueringsrapporter. Fem av 17 er forfattet av omstillingsorganisasjonene selv. Vi ser gjennomgående at disse er mindre kritiske og tall avviker mellom sluttrapporter og evalueringer. Eksempel fra Søndre Land viser at den eksterne evalueringen påviste 12 nye arbeidsplasser, mens sluttrapporten fra omstillingsorganisasjonen mente de hadde bidratt til opprettelse av 88 arbeidsplasser. Vi må derfor være mer kritisk til det som presenteres direkte fra involverte. Øvrige data er hentet fra SSB og har høyere validitet.

I denne type forskning må vi stille oss kontrafaktiske spørsmål om hvordan utviklingen hadde vært dersom kommunen ikke hadde gjennomført et omstillingsprogram. Vi kunne valgt å identifisere 17 sammenlignbare områder for å gjøre en komparativ analyse av utviklingen. Det ville økt kvaliteten på denne undersøkelsen, men hadde vært for ressurskrevende innenfor denne oppgavens rammer. Det er klart at det er andre faktorer utenfor vår undersøkelse som har bidratt til de observerte endringer. For eksempel etablerte en islandsk fiskeribedrift seg i Gamvik uten at det kan tilskrives omstillingen. Samtidig som det ble gjennomført omstilling i Berlevåg var det en omfattende utbygging av vindmøller i området som skapte ringvirkninger lokalt. Det kan dermed ikke utelukkes at flere av arbeidsplassene hadde blitt til uten omstillingsprogrammet. I andre tilfeller er det derimot tydelige spor fra omstillingen til etablering av arbeidsplasser.

5.3 Effektive omstillingsprogrammer

I det tredje delkapittelet skal vi besvare og drøfte forskningsspørsmål 3: *Hvordan er effektiviteten til omstillingsprogrammene?* Effektivitet vil i sosioøkonomisk betydning være hvor høy verdiskaping regionale omstillingsprogrammer oppnår. Det handler imidlertid også om hva som er verdifullt for den enkelte region. Grad av måloppnåelse i forhold til ressursbruk er derfor interessant. Enda mer interessant er det å belyse hvor store endringer omstillingsprogrammer har for samfunns- og næringsutviklingen i regionen, sett i sammenheng med problemstillingen for undersøkelsen. I kapittel fire presenterte vi resultatene for både måloppnåelse og hvilke endringer omstillingsprogrammene har for regionene det enkelte program representerer. Effektiviteten er beregnet for både resultat- og kostnadseffektivitet. Den drøftes i lys av de forventninger den deterministiske teorien utleder. Altså at omstillingsprogrammer har betydning for de impliserte endringer og strategisk ledelse har påvirkning på de observerte størrelser av endringer i kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram.

Delkapittel 2.5 redegjør for en forventning om at gjennomføringsevnen for tilstrekkelig ambisiøse resultater vil være redusert, gitt prosessfokuset omstillingsprogrammene har, som tidligere beskrevet om utforming-, plan- og posisjoneringsskolen. Analysen av måloppnåelse viser at et mindretall av omstillingsprogrammene er effektive, noe som samsvarer med det innhentede empiriske grunnlag. Manglende måloppnåelse for nye arbeidsplasser og økt antall tilflyttere, representerer dermed potensiale for effektivitetsforbedringer som dagens og fremtidens regionale omstillingsprogrammer bør ta grep for å oppnå. Analysen tyder på at Ibestad, Karmøy, Gamvik, Askvoll og Torsken er effektive, selv om deres budsjetter og øvrige innhentede opplysninger mangler et forklarende mønster. For Gamvik er imidlertid en suksessfaktor oppgitt å være riktig kompetanse i styret til omstillingsorganisasjonen (Nordkyn utvikling KF, 2013, s. 22). Det er dermed mulig at de effektive programmene har oppnådd et bredere endogent perspektiv med vektlegging av makt og omgivelser i gjennomføringen av offentlig strategi og politikk på en effektiv måte.

Resultateffektiviteten til omstillingsprogrammene fremgår av omstillingsindeksen og de oppsummerte endringer i kapittel 4. Totalt sett produserer programmene positive endringer på samtlige indikatorer. Antall innbyggere, sysselsatte, bedrifter med ansatte og andel nyetablering øker i regioner som har gjennomført et omstillingsprogram.

Det er imidlertid betydelige effektivitetsforskjeller – og et mindretall av programmene er beregnet å være effektive. Samtidig viser beregningen at de fleste programmer oppnår akseptabel resultateffektivitet og positive endringer for én eller flere sentrale indikatorer.

Det er syv effektive omstillingsprogrammer ifølge omstillingsindeksen, med varierende grad av endringer på de ulike indikatorer. Analysen frembringer ingen klare mønster for hvilke indikatorer som gir økt effektivitet. Variasjonen i endringer tyder på at de effektive programmene har hatt ulike strategiske retninger med god tilpasning til omgivelsene. Størst endringer har programmene Karmøy, Berlevåg, Nesset, Gamvik, Karlsøy, Søndre Land og Ytre Namdal oppnådd. Det er et interessant funn at Ytre Namdal, som eneste regionale program med flere kommuner, er blant de effektive programmer.

Resultater av strategisk ledelse har utgjort kjernen av spørsmål som er stilt siden strategifagets opprinnelse. Det empiriske grunnlaget viser at resultatene gjennomgående blir positive. De avhenger imidlertid av konteksten for målsetningene det enkelte program fastsetter. Det bør samtidig forutsettes en målkongruens i forhold til behovene samfunns- og næringsutviklingen tilsier. Ibestad oppnår målene, men resultatene som fremgår av omstillingsindeksen viser at endringene ikke var tilstrekkelig til å øke antall innbyggere. Selv om sysselsetting og antall bedrifter med ansatte viser positive endringer, rangeres programmet til Ibestad kun på 12. plass i omstillingsindeksen. Selv om det oppnås akseptabel resultateffektivitet, er kostnadseffektivitet beregnet å være lav.

Økonomi fremgår ikke som en indikator, imidlertid er det interessant å se hvor store endringer omstillingsprogrammer kan medføre med lavest mulig ressursbruk. Lokale aktører har fått større ansvar for omstillingene enn tidligere, noe som av teorien avledet en forventning om økt innovasjon med etablering av flere nye virksomheter. Av de fire indikatorer for omstillingsindeksen, er det nyetableringsraten som har betydelig størst endring.

Den klart største endringen omstillingsprogrammer medfører, er dermed flere nye bedrifter i regionen. To av de tre mest kostnadseffektive programmene har også størst endring på nyetableringsfrekvens, noe som tyder på at strategisk tenkning om entreprenørskap er fordelaktig for høy oppnåelse av kostnadseffektivitet. Høy andel nyetablering tilsier en større andel SMB-bedrifter, som i Norge utgjør mer enn halvparten av verdiskapingen til næringslivet. «Det innebærer at tilstanden og utviklingen blant norske SMB-er har stor betydning for landets samlede inntekt, og for evnene til å opprettholde og videreutvikle

velferdssamfunnet» (NHO, 2018). Berlevåg og Ytre Namdal er de to med størst endring på nyetableringsfrekvensen, og er samtidig kostnadseffektive omstillingsprogrammer sammen med Karmøy.

5.4 Konklusjon

Den omfattende empiriske analysen av regionale omstillingsprogrammer har gitt oss bedre kunnskapsgrunnlag for å besvare problemstillingen for undersøkelsen;

Hvilke endringer skjer i kommuner som har gjennomført omstillingsprogrammer?

Resultatet viser at det hovedsakelig skjer positive endringer hos kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram. Nye arbeidsplasser blir opprettet, men kun 38 % av det målsatte antallet. Antallet tilflyttere øker, men er også betydelig lavere enn målsetningene som er satt. For de fleste regioner i omstilling fortsetter nedgang i innbyggertallet, den samme trend følger for antall sysselsatte. Størst endring er antall nyetableringer per 100 innbyggere, som tyder på at etableringsraten øker for regionale omstillingsprogrammer. En moderat økning av bedrifter med ansatte er også registrert, og kostnaden per arbeidsplass som blir opprettet er beregnet til 526.000,- kroner. Flertallet av regionale omstillingsprogrammer er beregnet å være teknisk ineffektive. Øker effektiviteten vil også endringene forsterkes i betydelig grad. Beregningen av teknisk effektivitet er nærmere beskrevet i kapittel 3.

Forventningene avledet av teorier for omstilling og strategisk ledelse, er oppfylt med det empiriske resultatet. De fleste regionale omstillingsprogrammer som inngår i analysen oppnår ikke egne målsetninger for effektindikatorer fullt ut. Det tyder på at forventningen om at regionale omstillingsprogrammer vektlegger utformings-, planleggings- og posisjoneringsskolen, er verifisert. Den endogene tilnærming medfører imidlertid at den største observerte endring totalt sett er innovasjon, uttrykt gjennom indikatoren for nyetablering per 100 innbyggere. Tatt i betraktning de identifiserte ulikheter hos enkelte program som inngår i undersøkelsen, er det vanskelig å identifisere reelle sammenhenger mellom strategier og effekter. Mangel på tydelige mønster kan tyde på at andre påvirkninger enn omstillingsprogrammet ikke må undervurderes. Regionale omstillingsprogrammer er ekstraordinære virkemidler, og vil i mange tilfeller ha relativt beskjedent omfang sett i forhold til andre økonomiske ressurser for regionen. Gitt at den innflytelse andre drivere medfører på

sentrale indikatorer er så betydelige som empirien tilsier, samsvarer funnet med konklusjonen til Trøndelag Forskning og Utvikling i 2010.

Et utdrag fra konklusjonen siteres som viser de endringene regionale omstillingsprogrammer kan ha for samfunn og næringsliv i kommuner som har gjennomført et omstillingsprogram;

«Omstillingsmidlene er lite i omfang i forhold til andre virkemidler, men kan ha stor påvirkningsmulighet gjennom å bygge opp kompetanse, forsterke tendenser, få prosjekter raskere realisert, trekke til seg annen ekstern finansiering og få skapt aktivitet og optimisme i samfunn hvor nedbemanninger gjerne har ført til at folk vurderer å flytte og fullt brukbare næringsarealer ikke er i bruk» (Sand, Steen, Carsson, & Nilsen, 2010, s. 83).

Uansett hvilken strategisk retning et omstillingsprogram ønsker å gå, må det sørge for å gi liv til sine mål. Etablerte praksiser som er for syke til å overleve, må få lov til å forgå. Samtidig må det gis plass til at nye aktiviteter kan blomstre. Å skape nye lønnsomme arbeidsplasser er et gjennomgående hovedmål i regionale omstillingsprogrammer. Det sies på folkemunne at lediggang er roten til alt vondt – da må arbeid være en spire til alt som er godt. Gjennomført på riktig måte, kan et omstillingsprogram være egnet til å så den spiren. Imidlertid må det innvilges de fundamentale behov, samt passes og følges nøye opp gjennom alle faser for å lykkes. Det forutsetter tydelige mål, riktig kompetanse, samarbeid, forståelse og endringsvilje.

De vellykkede syv av sytten programmer i denne undersøkelsen konkluderes å være; Karmøy, Berlevåg, Nesset, Gamvik, Karlsøy, Søndre Land og Ytre Namdal. Med forutsetning om at undersøkelsesdesignet presenterer og sammenfatter data korrekt, samt forskningsmetoden med beregning er riktig, utgjør disse programmene en norm for realistiske forventninger et omstillingsprogram bør målsette. Det danner samtidig et rammeverk for dagens og fremtidens omstillingsprogrammer til å sammenligne egne prestasjoner med andre. Den eksterne gyldighet for undersøkelsen vil i utgangspunktet kun omfatte omstillingsprogrammer fra samme område og tidsperiode som de enheter utvalget omfatter. Statistisk generalisering ventes imidlertid å være relevant også utover utvalget som inngår i undersøkelsen. Både mål for omstillingsprogrammer og de sentrale indikatorer har vist seg å være relativt stabile over tid.

Teori og metode anvendt for å beregne måloppnåelse og effektivitet, har deterministiske forutsetninger. Det innebærer en forventning om at regionale omstillingsprogrammer har

betydning for resultatene som identifiseres, samt at de utførte målingene er relevante. Beregningene er utført med DEA, en analysemetode som ikke er utført tidligere så vidt vår gjennomgang av relevant forskning har fremvist. Metodisk tilnærming som er valgt, representerer derfor nødvendigvis kun gyldighet ut fra de beskrevne forhold i denne undersøkelsen. Anvendelse av andre analysemetoder vil kunne gi endrete beregninger og følgelig andre vurderinger av effektiviteten til de omstillingsprogrammer som er analysert. Den empiriske analysen representerer derfor et forslag til en indeks for å sammenligne omstillingsprogrammer, ikke nødvendigvis den eneste eller mest riktige. Forskningen er ment å gi innspill til anbefalinger for å styrke påvirkningen omstillingsprogrammer har som virkemiddel for den regionale samfunns- og næringsutviklingen. «Om det ikke er forutbestemt hvem som blir vinnere og hvem som blir tapere, bør taperne ha mye å lære av vinnerne» (Hansen & Selstad, 2003, s. 254). Gitt mangel på et forutbestemt paradigme, bør regionale omstillingsprogrammer derfor ha mye å hente på å sammenligne egne mål og forventninger med de endringer som effektive programmer i denne undersøkelsen avdekkes å oppnå.

5.5 Anbefalinger for videre forskning

Resultatene av den empiriske analyse fra denne undersøkelsen kan anvendes på ulike måter. Én er å implisere funnene med realistiske forventninger til hvilke endringer omstillingsprogrammer i fremtiden kan medføre. Eksempelvis er Sør-Varanger et regionalt omstillingsprogram som pågår i perioden 2016-2022, med budsjett på 57 millioner og en hovedmålsetning om å etablere 300 nye arbeidsplasser. Det tilsvarer om lag 5.558,- per innbygger i 2016, noe under gjennomsnittet for omstillingsprogrammene. Imidlertid må omstillingsprogrammet resultere i nær dobbelt så mange nye arbeidsplasser, som det programmet med høyest oppnåelse empirisk har oppnådd. For å rangeres effektiv, forutsettes det dermed at programmet oppnår like store endringer som de beste programmene på hver indikator i utvalget for denne analysen. For Sør-Varanger sin del innebærer det at antall sysselsatte øker med 12 % fra 2016 til 31. desember 2022. Dersom programmet presterer gjennomsnittlig, vil andel sysselsatte imidlertid måtte forventes å synke med 2% i samme periode, selv om programmet med realistisk måloppnåelse bidrar til å etablere 114 nye arbeidsplasser (38 % av målet om 300 nye arbeidsplasser). Å utvide omstillingsindeksen med

programmer som er i omstilling eller planlegger å gjennomføre en omstilling, vil dermed kunne bidra til strategisk evaluering. Både av ordningen i sin helhet og styrking av måloppnåelsen for det enkelte program.

En annen metode kan være å utvide tidsintervallet som undersøkes, til en gitt periode etter avslutningen av omstillingsprogrammene. Det ville være interessant med hensyn til å undersøke virkningene av omstillingsprogrammer på lengre sikt. Endringene kan vedvare og forsterkes, men de kan like gjerne opphøre og fortsette en negativ utvikling etter at omstillingsprogrammer er fullført. En slik utvidelse med fokus på langtidseffekter, vil være interessant både for konstruktiv prediksjon med langtidseffekter av omstillingsprogrammer – og sammenligning av tidligere empiriske undersøkelser om denne type effekter på lengre sikt.

Et tredje perspektiv for videre forskning, vil være å undersøke nærmere hvilke faktorer som har bidratt til at noen omstillingsprogrammer er mer vellykket enn andre. En mulig betydning vil være den regionale konteksten omstillingsprogrammet omfatter. Karmøy skiller seg ut i denne empiriske analysen og er samtidig programmet med flest innbyggere og nærhet til den folkerike kommunen Haugesund. Undersøkelsen har avdekket hvilke omstillingsprogrammer som har oppnådd høyest måloppnåelse, hvilke som er mest resultateffektive og hvilke som er mest kostnadseffektive. Implisitt er det også beregnet hvilke som har lavest oppnåelse på de ulike parametere. Et eksempel kan være å arbeide ut fra en hypotese om at de omstillingsprogrammer som lykkes best med å samarbeide med næringslivet, også er de mest effektive. Hypotesen kan derav verifiseres eller falsifiseres. Regionale omstillingsprogrammer er et spennende tema med behov for videre forskning.

6 Referanser

- Innovasjon Norge. (2018, 04 02). *Regional omstilling. Pågående omstillinger*. Hentet fra Innovasjon Norge: www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/regioner/
- Trøndelag Forskning og Utvikling. (2016a). *Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Ytre Namdal*. Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Abelsen, B., Isaksen, A., & Jakobsen, S. (2013). *Innovasjon - organisasjon, region, politikk*.
- Andersen, B., Fagerhaug, S. B., Tom, Nafstad, O., Næss, P., & Olsson, N. (2007). *Effektivrering av store statlige investeringsprosjekter*. Trondheim: Cocept-programmet.
- Bråtå, H., Alnes, P., & Lundhaug, K. (2016). *Kommuners håndtering av stagnasjon eller nedgang i befolkning og sysselsetting*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bårdsen, G., & Nymoen, R. (2011). *Innføring i økonometri*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P. R., & Røvik, K. A. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Damvad. (2015). *Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal- og samfunnsutvikling innenfor regional- og distriktpolitikken*. Oslo: Damvad.
- Damvad. (2015). *Evaluering av omstillingsprosjektet i Porsanger*.
- Gjønnes, S. H., & Tangenes, T. (2012). *Økonomi- og virksomhetsstyring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, J., & Selstad, T. (2003). *Regional omstilling : Strukturbestemt eller styrbar?* Oslo.
- Hoff, K. G. (2016). *Strategisk økonomistyring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hussain, A., & Jones, M. (2010). *Frontier Analyst 4 In Depth*. London: Banxia Software Ltd.
- Ibestad kommune. (2013). *Sluttrapport omstilling Ibestad*. Ibestad kommune.

- Innovasjon Norge. (2018a, 03 15). *Regional omstilling*. Hentet fra Regional omstilling – hva er det?: www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/om-omstilling2/
- Innovasjon Norge. (2018b, Mars 29). *Regional omstilling*. Hentet fra Omstillingsministeren: <http://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/regioner/omstillingsministeren/>
- Innovasjon Norge. (2018c, Mars 30). *Regional omstilling*. Hentet fra Programstatusvurdering: <http://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/verktøy/programstatusvurdering/>
- Innovasjon Norge. (2018d, Mars 23). *Regional omstilling*. Hentet fra 4. Avslutningsfasen: <http://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/42.-avslutning/>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget.
- Jakobsen, S., & Normann, R. (2013). Regional innovasjonspolitik. I B. Abelsen, A. Isaksen, & S. Jakobsen, *Innovasjon- organisasjons region politikk*.
- Knutsen, H., & Flåten, B.-T. (2015). *Strategisk ledelse*. Oslo: Cappelen Damm.
- Knutsen, V., Knudsen, J., & Flatnes, A. (2018). *Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling*. Oxford reseach.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017a). *statsbudsjettet 2018*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kmd-20172018/id2574517/sec1>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017b). *St. meld 18 (2016-2017)*. KRD.
- Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. (2018, Mars 22). *Regjeringen.no*. Hentet fra Effektivitet i kommunene: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/effektivitetsanalyse/metode/id2520381/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018b, April 2). *Regjeringen*. Hentet fra Statsbudsjettet 2018 - Orientering om framlegg til statsbudsjettet for programkategori 13.50 Regional- og distriktpolitikk - førebels rammer:

https://www.regjeringen.no/contentassets/5611ff45b47243039c21f25dd43b4104/orienteringsbrev_2018.pdf

- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013). *Meld. ST 13 (2012-2013) Ta heile Norge i bruk*. Oslo: KRD.
- Koopmans, T. C. (1951). Activity analysis of Production and Allocation. I A. o. activities, *Analysis of production as an efficient combination of activities* (ss. 33-42). New York: John Wiley & Sons Inc. Hentet April 15, 2018 fra <https://archive.org/stream/in.ernet.dli.2015.39951/2015.39951.Activity-Analysis-Of-Production-And-Allocation#page/n59/mode/2up>
- Lebesby i vekst. (2013). *Sluttevaluering av utviklings- og omstillingsarbeidet 2007-2012*.
- Loppa Kommune. (2013). *SLUTTRAPPORT for omstillingsarbeidet i Loppa kommune*. Utarbeidet av omstillingsadministrasjonen.
- Lovdata. (2013). *Lovdata*. Hentet fra Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler : <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-12-11-1574?q=regional%20omstilling>
- NHO. (2018, Mai 19). *SMB og eiere*. Hentet fra NHO - Næringslivets Hovedorganisasjon: <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/SMB/>
- Nordberg, K. (2017). *Is There a Need for Transnational Learning? The Case of Restructuring in Small Industrial Towns*. Hentet 3 20, 2018 fra https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-40633-6_7
- Nordkyn utvikling KF. (2013). *Sluttevaluering av utviklings og omstillingsarbeidet. Gamvik*. Nordkyn utvikling KF.
- Normann, R., & Fosse, J. (2013). Nettverkstyring. I B. Abelsen, A. Isaksen, & S. Jakobsen (red), *Innovasjon - organisasjon, reion , politikk*. Oslo: Cappelen Damm.
- Normann, R., Abelsen, B., Eikeland, S., Farsund, A., Fosse, J., Hidle, K., & Kvidal , T. (2013). Regional samhandling for innovasjon. I B. Abelsen, A. Isaksen, & S. Jakobsen (red), *Innovasjon - organisasjon, reion , politikk* (ss. 273-300). Oslo: Cappelen Damm.
- Oxford reseach. (2013). *Evaluering av omstillingsprogram i Meråker*.

- Oxford reseach. (2013). *Evaluering av omstillingsprogram i Vanylven*. Kristiansand: Oxford reseach.
- Oxford reseach. (2014 a). *Evaluering av omstillingsprogram i Sunndal*. Oxford reseach.
- Oxford reseach. (2014). *Evaluering av omstillingsprogram i Nesset*.
- Oxford reseach. (2014b). *Evaluering av omstillingsprogram på Karmøy*.
- Oxford reseach. (2015). *Evaluering av omstillingsprogrammet i Karlsøy*.
- Oxford Research. (2017). *Evaluering av omstillingsprogrammet i Søndre Land*. Kristiansand : Oxford Researc.
- Oxford Research. (2017a). *Evaluering av omstillingsprogrammet i Askvoll*. Kristiansand: Oxford Research.
- Sand, R., Steen, M., Carlsson, E., & Nilsen, S. K. (2010). *LANGTIDSEFFEKTER AV OMSTILLINGSPROGRAM*. Trøndelag Forskning og Utvikling AS .
- Sand, R., Steen, M., Carsson, E., & Nilsen, S. K. (2010, Oktober 25). *Distriktssenteret*. Hentet fra Langtidseffekter av omstillingsprogram:
<https://distriktssenteret.no/litteratur/langtidseffekter-av-omstillingsprogram/>
- Store norske leksikon*. (2018, 06 13). Hentet fra trepartssamarbeid:
<https://snl.no/trepartssamarbeid>
- Store norske leksikon*. (2018, Mars 30). *Store norske leksikon*. Hentet fra Indikator:
<https://snl.no/indikator>
- The Washington Post. (2017, Mars 15). This GOP senator just attributed a well-known liberal quote to Ronald Reagan. USA.
- Torsken kommune. (2017). *Sluttrapport omstillingsprosjekt i Torsken*. Torsken kommune.
- Trøndelag Forskning og Utvikling. (2015a). *Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Berlevåg kommune*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Trøndelag Forskning og Utvikling. (2016). *Sluttevaluering - omstillingsprogram i Hyllestad*. Steinkjer.

- Trøndelag Forskning og Utvikling. (u.d.). *Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Berlevåg kommune*. Steinkjer: 2015.
- Vaagen, K. (2005). *Kartlegging av vekststrategier for utvikling av små og mellomstore byregioner*. Hamar: Næringsrådgivning AS.
- Vareide, K. (2012). *Indikatorsett for utviklingen i omstillingskommuner*. Bø: Telemarksforskning.
- Vassdal, T. (2016). Noen utvalgte DEA-studier vist i STV-3075 2016. *UiT - Norges Arktiske Universitet - forelesning* (s. 52). Tromsø: UiT - Norges Arktiske Universitet.
- Vedung, E. (2012). *Utvardering i politik och forvaltning*. Studentlitteratur.
- Zhu, J. (2014). *Quantitative models for Performance Evaluation and Benchmarking*. Massachusetts: Springer International Publishing Switzerland .

Vedlegg A – Mintzbergs strategiske rammeverk

Skolens tenkning	Definisjon av strategi	Tilpasning til omgivelsene	Strategisk problem
Utforming	Plan	Stabile omgivelser, organisasjoner hvor medlemmene er lydige i forhold til toppledelsen	Ekstern- og internanalyse, strategi- omformulering
Planlegging	Plan	Stabile omgivelser, store organisasjoner	Utarbeidelse av programmer, iverksetting
Posisjonering	Stilling	Store organisasjoner, modne industrier	Konkurransen, ekstern- og internanalyse, iverksetting
Entreprenørskap	Perspektiv	Små organisasjoner	Oppstart, organisasjonsendringer, strategiomformulering
Kognisjon	Perspektiv	Alle organisasjoner	Strategiformulering og omformulering, stillstand
Læring	Mønstre	Omskiftelige omgivelser	Utvikling
Makt	Spill	Alle organisasjoner	Avhengighet, konflikter, hindringer, samarbeid
Kultur	Mønstre	Store, gamle og profesjonelle organisasjoner	Gjensidighet, stillstand
Omgivelser	Spill	Modne stadier i organisasjoners livssyklus	Motstridende forventninger, tilpasning og konflikter
Konfigurerings	Stilling, eller alle over	Alle over	Episodiske utfordringer og vendepunkt

Tabell 23. Mintzbergs strategiske rammeverk

Situasjonsavhengighetsteori i rammeverk som beskrevet av Mintzberg, med 5 strategidefinisjoner og 10 strategiskoler (Knutsen & Flåten, 2015, s. 506).

Vedlegg B – Prosjektplan med milepæler

01.01.2018	10.01.2018	Avtale studentsamarbeid om masteroppgave og beslutning av tema for masteroppgaven.	OK, i henhold til plan. Informasjonsinnhenting, planlegging, utarbeide forprosjekt. Avklaring omfang og ramme.
11.01.2018	31.01.2018	Utarbeide prosjektbeskrivelse	14 dager forsinket, noe ekstraarbeid med kvalitetssikring etter avklaringer med veileder.
14.02.2018	14.02.2018	Godkjent prosjektbeskrivelse	I henhold til plan.
15.02.2018	15.02.2018	Levere søknad om KS Masterstipend	OK, innen tidsfrist med anbefaling fra veileder
01.02.2018	28.02.2018	Innhente datagrunnlag for undersøkelsen og tidligere relevant forskning. Hovedsakelig i form av sluttevalueringer, sluttrapporter og statistikk fra Statistisk Sentralbyrå.	Datainnhenting noe mer omfattende enn planlagt. Medførte to uker forsinkelse av analyse. Enkelte evalueringer og rapporter var vanskelig tilgjengelig, medførte ekstra arbeid med innhenting.
01.03.2018	05.03.2018	Motta svar på masterstipend. Avslag på søknad om KS Masterstipend. Av 50 søknader ble seks søknader innvilget.	Tar til etterretning at inkludering flyktninger i fotball, reiselivsutvikling og rettsinformasjon til innvandrere i temaer vurdert av KS å inneha større aktualitet for kommunal sektor.
01.03.2018	31.03.2018	Ferdigstille innledning, teori og metode for oppgaven. Dokumentet ble innlevert som et arbeidskrav.	Arbeidet ni dager forsinket, hovedsakelig som følge av innarbeiding kommentarer og innspill fra veileder.
01.04.2018	15.04.2018	Utarbeide powerpoint og forberedelser for muntlig presentasjon av masteroppgaven.	Arbeidet ferdigstilt innen tidsfristen. Utvalg av relevant informasjon for tidsrammen av presentasjonen.
19.04.2018	19.04.2018	Presentere masteroppgaven muntlig på seminar ved UiT - Norges Arktiske Universitet i Tromsø. Gjennomføring i forkant av innlevering var del av ny eksamensordning for masteroppgaver ved MBA.	Gjennomført som planlagt. Skriftlige og muntlige innspill fra tre professorer opplevd å være svært konstruktivt. Bearbeiding av tilbakemeldinger var relativt omfattende og ga oppgaven betydelige forbedringer.
01.04.2018	30.04.2018	Analysere innsamlet data og utføre benchmarking med Data Envelopment Analysis.	Gjennom analysen ble det avdekket nye momenter og flere endringer for å kvalitetssikre målinger for relevante variabler.
01.05.2018	31.05.2018	Ferdigstille analyse, drøfting og konklusjon.	Arbeidet ferdigstilt noe forsinket. Håndtering av tilbakemelding fra veileder for kapittel fire og fem, mer omfattende enn planlagt.
01.06.2018	01.06.2018	Levere den skriftlige masteroppgaven i Munin til UiT - Norges Arktiske Universitet for sensur.	Lvert som planlagt innen tidsfristen. Og klar til laksefiske.

Vedlegg C – Utdrag fra database identifiserte endringer

Kommune	Sysselsatte	Nyetablering	Bedrifter m ansatte	Netto tilflytting	Befolkning
Sunndal	-2,0 %	-4 %	0 %	-55	-2 %
Neset	-23,4 %	105 %	5 %	-53	-2 %
Vanylven	-12,6 %	-52 %	0 %	-135	-6 %
Loppa	4,4 %	7 %	7 %	-15	-3 %
Meråker	-9,4 %	2 %	4 %	121	2 %
Vikna	1,2 %	58 %	-1 %	164	7 %
Nærøy	5,2 %	75 %	7 %	160	3 %
Leka	-11,3 %	42 %	21 %	25	-2 %
Ytre Namdal	2,1 %	59 %	5 %	349	4 %
Porsanger	-0,8 %	37 %	7 %	-24	-2 %
Lebesby	4,7 %	0 %	4 %	27	3 %
Karmøy	5,9 %	0 %	8 %	1238	5 %
Karlsøy	-5,9 %	-1 %	14 %	-40	-3 %
Gamvik	11,8 %	-53 %	0 %	63	2 %
Berlevåg	1,6 %	290 %	14 %	13	-2 %
Hyllestad	1,0 %	53 %	4 %	-66	-3 %
Askvoll	-3,7 %	21 %	-6 %	118	2 %
Torsken	-10,9 %	66 %	-7 %	88	-2 %
Søndre Land	-2,9 %	-15 %	-14 %	56	2 %
Ibestad	1,8 %	-36 %	3 %	16	-1 %

Vedlegg D – Definisjoner for benchmarking med DEA

Produktivitet: Her definert som forholdet mellom innganger (inputs) og utganger (outputs).

Effektivitet: Den relative produktiviteten til et omstillingsprogram sammenlignet med andre enheter. Omstillingsprogrammer med høyest produktivitet oppnår også størst effektivitet.

BCC: Den DEA-modellen som anvendes når variabel avkastning til skalaforhold antas å eksistere mellom innganger og utganger. Antakelsen om variabel avkastning kontrolleres for ved beregning av CCR og BCC. Betydelige forskjeller tilsier at variabel avkastning eksisterer. Modellen har sitt navn fra forfatterne Banker, Charnes og Cooper, som først introduserte modellen i *The Journal Management*, 30. September 1984.

DMU: Refererer til enheter som inngår i DEA-analysen, nærmere bestemt de regionale omstillingsprogrammer. Er en forkortelse av det engelske begrepet "Decision making unit".

VRS: Forkortelse for "variable returns to scale". Refererer til en antakelse om variabelt skalautbytte, altså at en økning i enhetens innganger ikke gir en proporsjonal endring i dens utganger. Det finnes dermed variabel avkastning på skalaen. Når en enhet endrer sin skala av operasjoner, vil dermed dens effektivitet økes eller reduseres.

Teknisk effektivitet: Beskriver effektiviteten til produksjonsprosessen og beregnes uavhengig av priser og kostnader ved hjelp av BCC-modellen. Påvirkningen av skalastørrelse blir tatt i betraktning, da DMU blir sammenlignet bare med enheter av tilsvarende skalastørrelser. Teknisk effektive enheter maksimerer dermed utganger per enhet på innganger som benyttes.

Effektivitetsfront: Er grenseverdien (envelope) som representerer best ytelse, den består av enhetene i datagrunnlaget som er beregnet å være mest effektiv i å transformere innganger til utganger. Fronten bestemmes av de enhetene som er beregnet å være 100% effektive.

Maksimering av output: Er DEA-modusen som blir vedtatt når analysen forsøker å maksimere utgangene som produseres av en gitt mengde innganger. Motsvarende vil minimering av input bli vedtatt når analysen forsøker å minimere mengden av innganger som brukes til å produsere de angitte utgangene.

Effektivitetsscore: Analyse med DEA resulterer i at hver enhet tildeles effektivitetspoeng mellom null (0 %) og 1 (100 %). Enheter med en score på 100 % er relativt effektiv, enheter med score mindre enn 100 % rangeres relativt ineffektiv. At poengene er relative, betyr at de ikke er absolutte, men i forhold til de øvrige enhetene i datagrunnlaget. Supereffektivitet kalkuleres for å rangere effektive enheter, noe som medfører at enkelte enheter oppnår score over 100 % (Hussain & Jones, 2010).

Vedlegg E – Grunnlag for DEA-analyse med endringer

DMU	Omstillings- midler	+Arbeidspla sser	+Innflytti ng	+Innbygg ere	+Sysselsa tte	+Nyetabler ing	+Bedrift er
Sunndal	10 000 000,00	12	-55	-118	-75	-0,02	-1
Neset	10 000 000,00	0	-53	-73	-280	0,41	5
Vanylven	25 000 000,00	0	-135	-228	-193	-0,48	0
Loppa	18 389 000,00	50	-15	-36	19	0,04	4
Meråker	49 900 000,00	151	121	47	-95	0,01	4
Ytre							
Namdal	37 000 000,00	134	349	422	97	0,26	22
Porsanger	20 600 000,00	0	-24	-75	-16	0,25	17
Lebesby	16 054 000,00	0	27	35	27	0	3
Karmøy	11 000 000,00	55	1238	1999	866	0	90
Karlsøy	12 300 000,00	0	-40	-75	-56	-0,01	14
Gamvik	15 050 000,00	29	63	23	46	-0,46	0
Berlevåg	20 000 000,00	20	13	-24	7	0,58	9
Hyllestad	23 200 000,00	23	-66	-45	7	0,25	3
Askvoll	14 600 000,00	38	118	66	-43	0,13	-7
Søndre							
Land	11 250 000,00	12	88	-94	-200	0,25	-13
Torsken	8 085 000,00	50	56	22	-12	-0,12	-6
Ibestad	14 686 000,00	8	16	-19	10	-0,24	2
Sum	317 114 000,00	582	1701	1827	109	0,25	146
Maks	49 900 000,00	151	1238	1999	866	0,58	90
Min	8 085 000,00	0	-135	-234	-280	-0,48	-13
Gj. snitt	18 653 765,00	34,24	100,06	107,47	6,4	0,05	8,59

Vedlegg F – Grunnlag for DEA-analyse av måloppnåelse med konstant

DMU	-Midler	Mål arbeidsplass	Mål tilflytting	Resultat arbeidsplass	Resultat tilflytting
Sunndal	10000000,00	151	312	13	81
Neset	10000000,00	101	197	1	86
Vanylven	25000000,00	151	177	1	1
Loppa	18389000,00	51	237	51	121
Meråker	49900000,00	251	137	152	257
Ytre Namdal	37000000,00	251	137	135	485
Porsanger	20600000,00	76	137	1	112
Lebesby	16054000,00	41	180	21	163
Karmøy	11000000,00	256	137	56	1374
Karlsøy	12300000,00	51	138	1	96
Gamvik	15050000,00	21	138	30	199
Berlevåg	20000000,00	21	137	21	149
Hyllestad	23200000,00	41	138	24	70
Askvoll	14600000,00	31	197	39	254
Søndre Land	11250000,00	61	138	13	224
Torsken	8085000,00	51	137	51	192
Ibestad	14686000,00	2	138	9	152
Sum	317114000,00	1641	441	619	4016
Maks	49900000,00	255	176	152	1374
Min	8085000,00	1	1	1	1
Gj.snitt	18653765,00	96,53	25,94	36	236
Konstant		1	136	1	136

Beregn $\log(Y+a)$ hvor a =konstanten og $b=1$, gitt at $a=b - \min(Y)$

Lagt til konstanten i tallmaterialet

Vedlegg G – Grunnlag for DEA-analyse av omstillingsindeks med konstant

DMU	Omstillingsmidler per innbygger				
		+Innbyggere	+Sysselsatte	+Nyetablering	+Bedrifter
Sunn dal	1 372,00	0,050	0,211	0,493	0,361
Nesset	3 253,00	0,042	0,001	1,587	0,449
Vanylven	7 082,00	0,001	0,101	0,016	0,401
Loppa	16 627,00	0,036	0,271	0,606	0,471
Meråker	19 912,00	0,085	0,141	0,554	0,440
Ytre Namdal	3 807,00	0,109	0,251	1,123	0,447
Porsanger	5 150,00	0,047	0,221	0,904	0,475
Lebesby	12 311,00	0,093	0,143	0,536	0,446
Karmøy	275,00	0,116	0,291	0,536	0,477
Karlsøy	5 218,00	0,034	0,171	0,521	0,541
Gamvik	14 471,00	0,088	0,351	0,001	0,401
Berlevåg	19 157,00	0,043	0,251	3,436	0,544
Hyllestad	15 644,00	0,036	0,241	1,066	0,441
Askvoll	4 868,00	0,088	0,191	0,742	0,344
Søndre Land	1 936,00	0,050	0,121	1,194	0,327
Torsken	8 993,00	0,090	0,201	0,382	0,258
Ibestad	10 199,00	0,053	0,251	0,172	0,427
Sum	150 275,00	1,061	3,409	13,869	6,890
Maks	19 912,00	0,116	0,351	3,436	0,544
Min	275,00	0,001	0,001	0,001	0,001
Gj. snitt	8839,71	0,062	0,200	0,815	0,405
Konstant		0,066	0,231	0,536	0,401

Vedlegg H – Potensielle effektivitetsforbedringer for omstillingsprogrammet i Berlevåg

Variabel	Verdi	Empirisk mål	Potensiell effektivitetsforbedring
Bedrifter	0,54	0,45	-17,61 %
Innbyggere	0,04	0,07	60,75 %
Nyetablering	3,44	1,40	-59,28 %
Omstillingsmidler	19157,00	3477,28	-81,85 %
Sysselsatte	0,25	0,10	-59,28 %

Referanseprogrammernes bidrag til empirisk beregnet optimal resultat effektivitet

Neset	Bedrifter	59,62 %
Neset	Innbyggere	36,16 %
Neset	Nyetablering	67,51 %
Neset	Omstillingsmidler	55,68 %
Neset	Sysselsatte	0,58 %
Ytre Namdal	Bedrifter	40,38 %
Ytre Namdal	Innbyggere	63,84 %
Ytre Namdal	Nyetablering	32,49 %
Ytre Namdal	Omstillingsmidler	44,32 %
Ytre Namdal	Sysselsatte	99,42 %

Programmenes bidrag basert på input og output

Omstillingsmidler	100,00 %	Input
Bedrifter	0,00 %	Output
Innbyggere	0,00 %	Output
Nyetablering	88,06 %	Output
Sysselsatte	11,94 %	Output

Vedlegg I – Sammendrag variabler fra databasen

Kommune	Programstart	Programslutt	Budsjett	Org form	Res arbplasser	Tilskudd pr inh.	Mål tiffyrtng	Netto tiffyrt i perioden	Bedrifter med ansatte start	Bedrifter med ansatte slutt	Endring bedr. med ansatte	% Endring
Sunnal	2009	2013	10 000 000	AS	12	1 372	175	-55	280	279	-1	-0,4%
Nasset	2009	2013	10 000 000	Prosjekt	0	3 253	60	-53	104	109	5	4,8%
Vanylven	2007	2013	25 000 000	KF	0	7 082	40	-135	151	151	0	0
Loppa	2007	2012	18 389 000	Prosjekt	50	16 627	100	-15	55	59	4	7%
Meråker	2007	2013	49 900 000	Prosjekt	151	19 912		121	103	107	4	3,9%
Ytre Namdal	2010	2016	37 000 000	IKS	134	3 807		349	481	503	22	4,6%
Porsanger	2009	2014	20 600 000	KF	0	5 150	1	-24	229	246	17	7,4%
Lebesby	2007	2012	16 054 000	Prosjekt	20	12 311	43	27	67	70	3	4,5%
Karnøy	2010	2014	11 000 000	AS	55	275		1238	1192	1282	90	7,6%
Karlsøy	2010	2015	12 300 000	Prosjekt	0	5 218	1	-40	100	114	14	14,0%
Gamvik	2007	2012	15 050 000	Prosjekt /KF	29	14 471	1	63	62	62	0	0,0%
Berevåg	2009	2014	20 000 000	Prosjekt	20	19 157	1	13	63	72	9	14,3%
Hyllestad	2010	2015	23 200 000	Prosjekt	23	15 644	1	-66	70	73	3	4%
Askvoll	2010	2016	14 600 000	Prosjekt	38	4 868	60	118	123	116	-7	-5,7%
Søndre Land	2010	2016	11 250 000	Prosjekt	12	1 936	1	88	175	162	-13	-7,4%
Torsken	2010	2016	8 085 000	Prosjekt	50	8 993		56	42	36	-6	-14,3%
Ibestad	2008	2012	14 686 000	Prosjekt	8	10 199	1	16	78	80	2	2,6%

Kommune	Innbyggere start	Innbyggere slutt	Endring innb.	% endring	Sysselsatte start	Sysselsatte slutt	Endring syssels.	% endring	Antall nyetab. start. Pr 100 innb.	Antall nyetab. slutt pr 100 innb.	Endring nyetab.	% endring nyetab.	Evaluator	Evaluator tilføyd
Sunddal	7289	7171	-118	-1,6 %	3825	3750	-75	-2 %	0,46	0,44	-0,02	-4,3 %	Oxford	Vel gjennomført
Nasset	3074	3001	-73	-2,4 %	1196	916	-280	-23 %	0,39	0,8	0,41	105,1 %	Oxford	ikke vellykket
Vannviken	3530	3302	-228	-6,5 %	1530	1337	-193	-13 %	0,93	0,45	-0,48	-52 %	Oxford	mindre vellykket
Loppa	1106	1070	-36	-3 %	428	447	19	4 %	0,61	0,65	0,04	7 %	Egenvurdering	Ikke konkludert
Meråker	2506	2553	47	1,9 %	1015	920	-95	-9 %	0,56	0,57	0,01	1,8 %	Oxford	vellykket
Ytre Namdal	9718	10140	422	4,3 %	4657	4754	97	2 %	0,45	0,71	0,26	57,8 %	Trøndelag forskning og utvikling	God effekt
Porsanger	4000	3925	-75	-1,9 %	1916	1900	-16	-1 %	0,68	0,93	0,25	36,8 %	DAMVAD	
Lebosty	1304	1339	35	2,7 %	579	606	27	5 %	0,52	0,52	0,00	0,0 %	Egenvurdering	måppnåelse tilfredst.
Karnøy	40063	42062	1999	5,0 %	14592	15458	866	6 %	0,8	0,8	0,00	0,0 %	Oxford	
Karlsøy	2357	2282	-75	-3,2 %	957	901	-56	-6 %	0,67	0,66	-0,01	-1,5 %	Oxford	Ikke vellykket
Garnvik	1040	1063	23	2,2 %	391	437	46	12 %	0,86	0,4	-0,46	-53,5 %	Egenvurdering	Delvis vellykket
Berlevåg	1044	1020	-24	-2,3 %	440	447	7	2 %	0,2	0,78	0,58	290,0 %	Trøndelag forskning og utvikling	Delvis vellykket
Hyllestad	1483	1438	-45	-3 %	707	714	7	1 %	0,47	0,72	0,25	53 %	Trøndelag forskning og utvikling	Delvis vellykket
Askvoll	2999	3065	66	2,2 %	1157	1114	-43	-4 %	0,63	0,76	0,13	20,6 %	Oxford	Vel gjennomført
Søndre Land	5811	5717	-94	-1,6 %	1838	1638	-200	-11 %	0,38	0,63	0,25	65,8 %	Oxford	Vel gjennomført
Torsken	899	921	22	2,4 %	414	402	-12	-3 %	0,78	0,66	-0,12	-15,4 %	Egenvurdering	vellykket
Ibestad	1440	1421	-19	-1,3 %	558	568	10	2 %	0,66	0,42	-0,24	-36,4 %	Egenvurdering	