

Eivind Falkum

Evaluering av Beredskapsprogrammet

© Forskningsstiftelsen FAFO 1994
ISSN 0804-5135

Innhold

Bakgrunn	5
1 Perspektiv og metode i evalueringen	6
2 Hva er gjort innenfor BERPRO?	8
2.1 Intensjoner i programmet – hva ville KAD gjøre annerledes?	8
2.2 Etableringen av lokal ledelse og lokale styringsgrupper	10
2.3 Sentral styring av BERPRO – sprik og turbulens?	12
2.4 Strategiutviklingen i programmet	13
2.5 BERPRO lokalt - noen hovedtrekk	16
2.6 BERPRO i Åmot	17
2.6 BERPRO-Høyanger	19
2.7 BERPRO i Målselv og Bardu	20
2.8 BERPRO i Stord kommune	21
2.9 Oppsummering av BERPRO-aktiviteter	22
3 Begrepsdannelse og fortolkning	24
3.1 Navnevalget - Beredskapsprogrammet som begrep	24
3.2 Hjørnesteinsbedrift – hjørnesteinsaktivitet	24
3.3 Sårbarhet og avhengighet	24
3.4 Knoppskytingsbegrepet i BERPRO	26
3.5 Identitetsskaping i BERPRO	27
3.6 Oppsummering - begrep og forventning	28
4 Strategiutvikling	29
5 Aktører og interesser	31
5.1 Sentrale myndigheter	31
5.2 Kommunene	32
5.3 Hjørnesteinsvirksomhetene	33
5.4 Det lokale næringsliv	34
5.5 Utenforstående aktører	34
5.6 Oppsummering – interesser og aktører	35
6 Drøfting og konklusjoner	36
6.1 Er kommuner den riktige målgruppa?	36
6.2 Hva med småbedriftene?	36
6.3 Hva med primærnæringene?	37
6.4 Begreps- og forventningsavklaringer	37
6.5 Ambisjonsnivået under identitetsstrategien?	38
6.6 Konklusjoner	38
6.7 Forslag til sluttevaluering av BERPRO	39
6.8 Hovedkonklusjon	40
Referanser	41

Bakgrunn

Beredskapsprogrammet ble initiert av Kommunal og arbeidsdepartementet (KAD) på slutten av 1980-tallet. Tidligere omstillingsprogrammer var i stor utstrekning rettet mot kommuner preget av økonomisk nedgang, synkende sysselsetting og fraflytting. Erfaringene viste at omstilling var svært vanskelig når lokalsamfunnet allerede var kommet i krise (NOU 1983:10 Ensidige industristeder).

Beredskapsprogrammet (BERPRO) ble rettet mot kommuner som ikke var i en krisesituasjon, men som hadde et svært ensidig næringsliv basert på en hjørnesteinsvirksomhet. Det hadde sitt utspring blant annet i ønsker i KAD om å effektivisere arbeidet overfor ensidige industristeder (Rapport 5/89 fra Distriktsutbyggingsavdelingen). Programmets siktemål var å bidra til etablering av ny virksomhet som kunne redusere lokalsamfunnets sårbarhet dersom hjørnesteinsvirksomheten skulle komme i vanskeligheter. Programmet kan betraktes som forebygging mot arbeidsledighet og økonomisk krise i lokalsamfunnet.

Beredskapsprogrammet ble startet opp i januar 1992. Det skulle ha en varighet på fem år med en total økonomisk ramme på 50 millioner kroner. KAD valgte ut fem kommuner som deltakere i programmet: Bardu, Målselv, Høyanger, Stord og Åmot. De fem kommunene ble invitert til et møte i Oslo der programmet ble presentert. De avgjorde selv om de skulle delta eller ikke.

Våren 1994 ble (FAFO) engasjert for å evaluere programmet. En evaluering etter halvgått løp kan vanskelig gripe fatt i resultatene og virkningene av programmet. FAFO har lagt vekt på å evaluere prosessene i programmet så langt. Siktemålet med evalueringen er:

- a) Å framskaffe underlag for beslutninger som angår videreføring
- b) Å få fram kunnskap som er nyttig i delprosjektene
- c) Å høste erfaringer med sikte på læring og overføring til andre
- d) Å fremme forslag til problemstillinger og metoder for en sluttevaluering

Som grunnlag for evalueringen har vi anvendt skriftlig materiale som beskriver og dokumenterer virksomheten i programmet både sentralt og lokalt. I tillegg intervjuer vi aktører i programmet på alle nivå. Med dette materialet som grunnlag vil vi

1. Utarbeide en beskrivelse av hva som gjøres i de ulike delene av programmet, hvordan og av hvem. Denne beskrivelsen returneres til deltakerne for oppretting av misforståelser og andre korreksjoner (Faktabeskrivelse)
2. Foreta analyser som kan forklare hvorfor aktivitetene forløper som de gjør (Evaluering)
3. Fremme forslag til eventuelle endringer/forbedringer.

Under punkt 1 har vi utarbeidet en beskrivelse av hvordan programmet er gjennomført i hver av de fem deltakerkommunene. Disse fem delrapportene er tilgjengelige for spesielt interesserte. De er korrigert av våre informanter i de respektive kommunene. Denne hovedrapporten dekker punktene 2 og 3 i listen over. Analysene og forslagene bygger på det materialet som er samlet inn og behandlet under punkt 1.

1 Perspektiv og metode i evalueringen

Prosessevaluering vektlegger hva som gjøres. Handlingene i et program kan stykkes opp og analyseres for seg. I BERPRO kan aktivitetene stykkes opp på mange måter langs flere ulike dimensjoner. Dette er et spørsmål om hva vi begrenser oss til å analysere.

Sammenliknende analyser av hva som gjøres

Det har for det første vært ønskelig å beskrive og analysere hvordan programmet bygges opp og gjennomføres i hver av de fem kommunene. Dette gir grunnlag for to ulike analytiske tilnærminger. For det første kan vi si noe konkret om hver enkelt kommune. For det andre kan vi sammenlikne ulike tilnærminger og arbeidsformer i de fem kommunene med sikte på å peke ut måter å gjøre ting på som ser ut til å være mer effektive enn andre. På den måten kan kommunene lære av hverandre. Slike sammenlikninger vil dessuten gi eventuelle anbefalinger til andre kommuner en sikrere begrunnelse. For det tredje vil helhetsperspektivet på programmet kunne bygges opp ved å sette sammen delbeskrivelsene fra hver av de fem kommunene.

Begrepsdannelse og fortolkning

Programmet har en klar begrepsdannende funksjon. Det tar i bruk nye måter å betrakte omstillings- og utviklingsarbeid på. I dette ligger utvikling av et begrepsapparat som grunnlag for å utvikle nye oppfatninger, kunnskap og innsikt som anvendes i konkrete handlinger.

Strategiutvikling

Strategiutviklingen i programmet henger nøye sammen med begrepsdannelsen. Vi har også rettet oppmerksomheten mot omdanningen av strategier til handlinger, og ikke minst forsøkt å få fram hvordan tolkninger av strategier skaper ulike aktiviteter. I dette ligger blant annet mulighetene for å si noe om grad av måloppnåelse og eventuelle målforskyvninger.

Aktører og interesser – styring og organisering

Den fjerde avgrensingsformen handler om organisering av programmet, med vekt på forholdet mellom aktørene og deres respektive interesser. Det er mange aktører som berøres av BERPRO. Deres interesser fremmes på ulike måter til ulike tider, og dette påvirker både begrepsdannelsen, strategiutviklingen og iverksettingen i programmet. Forholdet mellom hjørnesteinsbedriftene og lokalsamfunnene, og forholdet mellom lokal og sentral styring av programmet har blant annet betydning for utviklingen.

Metode

Prosessevaluering inviterer til bruk av kvalitative metoder. Det vil si metoder der vi forsøker å trenge dypt ned i problemstillingene ved hjelp av sentrale informasjonskilder. Vi har hatt tilgang til, og gått gjennom, programmets arkiver; det vil si dokumenter som beskriver programmets planlegging og iverksetting, både sentralt og lokalt. Det dreier seg om programnotater og statusrapporter fra programledelsen og den sentrale styringsgruppa, strategiske næringsplaner med underlagsmateriale og statusrapporter på delprosjektnivå fra lokal programledelse og lokale styringsgrupper.

Med utgangspunkt i den skriftlige dokumentasjonen vi har gjennomgått har vi laget et intervjuopplegg. Vi har intervjuet medlemmer i de lokale styringsgruppene, programlederne, representanter for hjørnesteinsvirksomhetene og øvrig næringsliv i de fem kommunene, samt deltakere i den sentrale styringsgruppa, i alt omtrent 60 personer. På bakgrunn av disse intervjuene har vi utarbeidet en beskrivelse av programmet for hver av de fem kommunene. Disse beskrivelsene er lagt fram for dem vi har intervjuet i hver kommune for korreksjon av misforståelser og utfylling av manglende informasjon. Denne tilbakemeldingen har variert noe i innhold og form, men har uten tvil vært nyttig for evalueringen. Disse beskrivelsen er anvendt som grunnlagsmateriale for den endelige evalueringen.

Intervjuene ble lagt opp forholdsviss ustrukturert. Enkelte spørsmål er stilt til de fleste, men samtidig er hvert enkelt intervju brukt til å fange inn informasjon om programmet som den enkelte informanten har spesiell kjennskap til. Arbeidet med å lage både de lokale beskrivelsene og denne endelige evalueringen kan best sammenliknes med å sette sammen mange små biter til et helhetsbilde, som et puslespill. Intervjuene er også brukt til å få styrket eller eventuelt kommentert inntrykk og oppfatninger som er gitt i andre informanters uttalelser. Hvert intervju er på den måten både en informasjonsinnhentning, en hypoteseutvikling og en hypotesetesting. Metoden gir på den måten anledning til kontinuerlig korreksjon av oppfatninger og inntrykk hos den som utfører evalueringen.

Oppbygging av rapporten

Første del av rapporten beskriver hva som er gjort innenfor programmet som helhet, med eksemplifisering fra de fem kommunene.

Andre del setter beskrivelsene fra første del inn i en begrepsanalytisk ramme. Tredje del er en analyse av strategiutviklingen i programmet med utgangspunkt i både beskrivelsene av hva som er gjort og analysen av begrepsdannelsen. Fjerde del fortolker de tre foregående i et interesse/aktørperspektiv med vekt på organisasjon og styring. Femte og avsluttende del søker å svare på spørsmålene; hva er nytt i BERPRO.

Hva er annerledes i BERPRO, bør BERPRO videreføres, og i tilfelle hvilke utfordringer står programmet overfor da?

2 Hva er gjort innenfor BERPRO?

Dette avsnittet presenterer prosessene i BERPRO slik de er oppfattet av oss med det materialet vi har hatt tilgjengelig. Beskrivelsene trekker veksler på de begrepene som blir anvendt i analysene. Dette kapittelet er likevel ment som en rent empirisk framstilling. Analysene følger i de neste kapitlene (3, 4, 5 og 6.)

2.1 Intensjoner i programmet – hva ville KAD gjøre annerledes?

Etableringen av Beredkapsprogrammet hadde, som nevnt i innledningen, klare intensjoner om å gjøre noe annerledes sammenliknet med tidligere programmer som tok sikte på å styrke næringslivet i distriktene, og sammenliknet med det tradisjonelle virkemiddelapparatet. Ser vi på det som ble gjort i planleggingen og gjennomføringen av programmet i Kommunal- og arbeidsdepartementet har vi merket oss mange ting som er annerledes og nye i en distriktpolitisk sammenheng.

Målformulering

Ved oppstarten av programmet var målet formulert slik:

«Det overordnede målet med dette omstillingsprogrammet er å; bidra til å skape større variasjon i næringsgrunnlaget og mindre avhengighet av hjørnesteinsaktiviteten, for dermed å redusere kommunenes sårbarhet og akutte omstillingsbehov i tilfelle uforutsette og betydelige endringer i hjørnesteinsbedriftens/næringsens tilpasningsbetingelser.» (BERPRO Status oktober 1993)

I dette ligger det nye elementer; programmet søker å styrke mangfold i næringsutviklingen, og sier eksplisitt at det vil redusere avhengigheten av hjørnesteinsbedriftene. Programmet får en forebyggende karakter, i motsetning til det tradisjonelle omstillingsarbeidet er BERPRO proaktivt og ikke reaktivt i forhold endringer i næringslivet. Dette er det første som er nytt og annerledes.

Definisjon av målgruppe

Det andre som er annerledes er valget av målgruppe, det vil si kommunene som skulle få delta i programmet. Tidligere programmer rettet seg mot spesielle bransjer eller næringer, som PTD (Programmet for tjenesteytende næringer) som rettet seg mot reiselivsnæringen spesielt, eller FINT-programmet som forvaltes av SINTEF og tar sikte på å styrke kystnæringer. Andre program skal støtte folk som vil starte ny virksomhet. Andre program var igjen rettet mot teknologisk støtte til små og mellomstore bedrifter (DTS/TEFT, som forvaltes av SINTEF). BUNT-programmet rettet seg også mot små og mellomstore bedrifter, men mer på den forretningsstrategiske siden (videreføres i dag av TT). Beredkapsprogrammet retter seg spesielt mot enkeltkommuner med en dominerende hjørnesteinsbedrift, og skiller seg på den måten fra de øvrige bransje/nisje/teknologirettede programmene.

Kommunaldepartementets generelle omstillings og utviklingsbevilgning er innrettet mot kommuner der kriser har oppstått, eller der man har full visshet om at den vil komme i løpet av de nærmeste år (KAD, Distriktsutbyggingsavdelingen 5/89). Erfaringene med bruken av bevilgningen sier at den ikke har gitt den ønskede effekten i form av økt sysselsetting og annet. (KAD. Distriktsutbyggingsavdelingen 5/89). I Beredkaps-

programmet trakk KAD vekslers på disse erfaringene og rettet det mot kommuner som var dominert av hjørnesteinsvirksomhet, men som verken var i krise, eller ville komme i krise i overskuelig framtid.

Valg av kommuner

I valget av kommuner som skulle få delta i programmet pekte KAD selv ut et titalls kommuner. Disse ble vurdert i forhold til hverandre og fem av dem ble valgt ut; Åmot, Høyanger, Stord, Bardu og Målselv. De tre første er kjent som industrikommuner. Åmot og Høyanger faller klart inn i kategorien som sterkt dominert av én hjørnesteinsvirksomhet, mens Stord er en større kommune med noe mer variert industriproduksjon. Industrien på Stord er imidlertid sterkt avhengig av offshoremarkedet, og vil rammes sterkt ved store og uforutsette svingninger i dette. Ved å innlemme Bardu og Målselv i programmet aksepteres forvaret som hjørnesteinsvirksomhet. Utgangspunktet var de forventede nedskjæringene i forsvaret i kjølvannet av den internasjonale avspenningen.

Alle de fem kommunene kan plasseres i distriktsnorge. Ingen av dem hadde nevneverdig arbeidsløshet ved oppstarten av programmet. De hadde alle en sterk hjørnesteinsvirksomhet som dominerer samfunnslivet og ingen av dem var i krise.

Det er to forhold som er nye ved valg av kommuner sammenliknet med omstillingsprogrammet. For det første peker departementet selv ut kandidatene, og opptrer på den måten proaktivt, i motsetning til ordninger der kommunene selv må søke seg inn i programmene. For det andre defineres forsvaret som en hjørnesteinsaktivitet, et begrep vi vanligvis har forbeholdt industri, og unntaksvis tjenesteytende bedrifter som opptrer på det private markedet. Dette er det tredje nye elementet i BERPRO.

Styringsmodellen

Det fjerde som er nytt i BERPRO er styringsmodellen. Fra Distriktsutbyggingsavdelingen i KAD var det et sterkt ønske om å bryte med det tradisjonelle mønsteret der sentralforvaltningen gir regler og direktiver for bruken av omstillingsmidler på lokalt nivå; en styring ovenfra. I KAD hadde en ønske om å få til en styringsmodell der de sentrale og lokale myndighetene samarbeidet om den praktiske gjennomføringen av programmet, en kombinasjon av lokal og sentral styring, styring både ovenfra og nedenfra. Den sentrale styringsgruppa ble etablert med deltakere fra KAD, Næringsdepartementet, Distriktenes Utbyggingsfond (DU, senere SND), Troms Fylkeskommune og representanter for næringslivet. Etterhvert ble den sentrale styringsgruppa utvidet med en representant fra Forsvarsdepartementet. Samtidig ble det opprettet lokale styringsgrupper i hver av de fem kommunene med deltakere fra politikken, kommunalforvaltningen, næringslivet og lokale organisasjoner. Disse styringsgruppene har hatt samlinger tre-fire ganger fra programmets oppstart i 1992. Samlingene har tjent som en møteplass for sentral og lokal styring av programmet. Programmet fikk en sentral programleder, innleid fra et konsulentfirma, og en lokal programleder i hver av de fem kommunene.

Prøving og feiling

Det femte og siste forholdet som må beskrives som nytt og annerledes er den klare karakteren av prøving og feiling i programmet. Målformuleringen er forholdsvis vag, og det er lagt opp til en lokal utforming med frihet under ansvar. Det ble i liten grad lagt opp til avgrensning av hvilke tiltak som kunne eller ikke kunne falle inn under programmet. Den eneste føringen som ble lagt var at kommunene skulle utforme en strategisk næringsplan. Ut over dette ble det gitt rom for å prøve ulike tiltak, nærmest som

en type eksperimenter der hensikten først og fremst er å lære med sikte på overføring til andre kommuner.

2.2 Etableringen av lokal ledelse og lokale styringsgrupper

Plasseringen av lederansvaret for de lokale programmene i BERPRO varierer fra kommune til kommune, avhengig av hvordan de har organisert arbeidet med næringslivsspørsmål.

Åmot kommune hadde etablert en egen stilling som næringskonsulent under rådmannen. Lederansvaret for BERPRO-Åmot ble tillagt ham i tillegg til øvrige gjøremål under stillingen. I 1993 ble det opprettet et eget ressurs- og kompetansesenter i kommunen. Næringskonsulenten ble leder for senteret, og ansvaret for BERPRO lokalt fulgte med til den nye stillingen. På den måten ble lederansvaret i større grad fristilt i forhold til Åmot Kommune, i det minste formelt.

Høyanger Næringsutvikling A/S er et eget aksjeselskap opprettet for å ivareta næringsinteresser i kommunen. Kommunen, Norsk Hydro og Fokus Bank er aksjonærer. Selskapet fungerer både som rådgiver for næringslivet og som iverksetter av kommunens næringspolitikk. Samtidig er selskapets leder også leder for BERPRO-Høyanger.

Målselv har organisert arbeidet med næringssspørsmål kommunalt med en egen næringskonsulent, som i Åmot fra starten. Næringskonsulenten fikk også her ansvaret for BERPRO lokalt. I forbindelse med en permisjon, ble ansvaret for BERPRO lokalt overført til Målselv næringstjeneste på midlertidig leiebasis.

Målselv næringstjeneste er opprettet som en stiftelse der næringslivet betaler en kontingent for å være medlemmer, og får veiledning og informasjonstjenester tilbake. I prinsippet er altså den lokale programledelsen lagt under Målselv Kommune.

Stord er den største av BERPRO-kommunene med omkring 15 000 innbyggere. Kommunen har etablert en egen næringsetat, og programlederansvaret er lagt til Nærings sjefen. Under en sykdomspermisjon ble en vikar midlertidig programleder i 1993.

I Bardu var ansvaret for næringsutvikling lagt til ordfører og rådmann som prioriterte oppgaver. Da Bardu ble BERPRO-kommune ble det etablert en egen stilling som fikk ansvaret for å lede programmet lokalt. I 1994 etablerte kommunen Innlandet Utviklingsselskap, og dette bandt sammen programledelsen i BERPRO, det fylkeskommunale prosjektet OPUS (et opplærings- og undervisningstiltak) og Bardu Nærings-tjeneste som i hovedsak besto av en næringskonsulent finansiert gjennom Bardu Næringsforening.

Som vi ser har ledelsen for BERPRO lokalt hatt en svært ulik tilknytning til offentlige og private aktører. I kommunene Bardu, Stord, Åmot og Målselv har tilknytningen til kommunen vært den sterkeste. I Høyanger har den vært knyttet til både næringsliv, fortrinnsvis Hydro, og til kommunen. Siden starten av programmet har Bardu og Åmot nærmet seg Høyangermodellen ved utviklingen av halvkommunale nærings-selskap som har overtatt ansvaret for programledelsen. Målselv har også havnet i en slik organisasjonstilknytning, men bare midlertidig, mens Stord har beholdt den opprinnelige tilknytningsformen mellom kommune og program.

De lokale styringsgruppene har vært forholdsvis likt sammensatt. De har bestått av politikere, alle steder har ordfører vært leder i de lokale styringsgruppene.

I tillegg til politikere har rådmann vært representert, representanter for det lokale næringslivet, fagforeningen i hjørnesteinsbedriften og ledelsen for hjørnesteinsvirksomheten. Høyanger har gått fram på en annen måte i utvelgelsen av styret for

BERPRO. Der ble styret for Høyanger Næringsutvikling utvidet med tre representanter og gjort til styre for BERPRO lokalt. I Høyanger sitter heller ikke rådmannen i styret. Disse forskjellene i sammensettingen av de lokale styrene er marginale. Styrene ser også ut til å ha fungert ganske likt i forhold til lokale programledere.

Oppsummeringsvis er det tre ledelsesmodeller som peker seg ut på lokalt nivå, men disse har lite med BERPRO å gjøre. De representerer snarere modeller for hvordan kommunene generelt organiserer arbeidet med nærings spørsmål generelt.

Etatsmodellen skiller ut arbeidet som et eget arbeids og ansvarsområde i kommunen, med myndighet delegert fra formannskap og kommunestyre. Dette gir etaten handlingsfrihet med egne budsjett og så videre. Av BERPRO-kommunene er det bare Stord som anvender denne, Det kan antakelig forklares med at dette er den største av de fem kommunene, og kanskje den eneste av dem som har økonomi til å velge en slik løsning.

Næringskonsulentmodellen etablerer en eller flere stillinger under rådmannen. Stillingene styres av rådmann og det politiske apparat, og har i prinsippet ansvar for veiledning til næringslivet og rådgivning til kommunale myndigheter. Her er næringsarbeidet i større grad underlagt politisk og administrativ myndighet. Sammenliknet med etatsmodellen gir denne modellen mindre grad av handlefrihet, påvirkningsmuligheter og innflytelse ettersom den ikke opererer med eget budsjett i særlig utstrekning. Denne modellen er i prinsippet fortsatt den formelt vedtatte i Målselv. Den var også anvendt i Åmot og Bardu, men disse har konvertert til den neste modellen. Det har også Målselv i praksis, men bare midlertidig.

Selskapsmodellen skiller arbeidet med næringsutvikling i kommunen ut som egne selskap eller stiftelser med egne styrever. Styrene har representanter både fra kommunen (politisk/administrativt) og fra næringslivet (i våre kommuner både fra ledelse/eierside og fra fagbevegelse). Modellen vektlegger næringsutvikling, til forskjell fra rådgivning og veiledning. Selskapene/stiftelsene har vanligvis også egne driftsbudsjett med midler som forvaltes til støttetiltak. Modellen forutsetter ikke politisk myndighet til å treffe avgjørelser. Handlefriheten er større enn i de to foregående. Samtidig er styringsorganene en formell møteplass for offentlige og private interesser. For ledelsen i selskapene/stiftelsene er dette antakelig en stor fordel når interessentene er enige, men ganske problematisk når styrene preges av motsetninger og konflikt. Denne siste modellen var allerede anvendt i Høyanger da BERPRO ble etablert. Gjennom programperioden har Bardu og Åmot gått over til denne modellen både formelt og i praksis, Målselv som nevnt bare i praksis, og bare begrenset til BERPRO. Målselv næringsstjeneste er eiet og styrt av næringsinteresser, og dermed en modifisert variant av selskapsmodellen.

Vi vil ikke se bort fra at det å delta i BERPRO har bidratt til at både Åmot og Bardu har gått over fra den andre til den siste modellen. Det kan forklares med utveksling av erfaring mellom de fem kommunene og med at programmet har bidratt til større fokus på næringsarbeid og -utvikling. Dette kan ha synliggjort behovet for en omorganisering av næringsarbeidet. Vi vil også reise en hypotese om sammenheng mellom valg av modell for organisering av arbeidet med næringsoppgaver og kommunestørrelse. Selskapsmodellen kan være en løsning for små kommuner som ikke har inntektsgrunnlag til å sette av egne offentlige næringsbudsjetter. Ved å inngå samarbeid med næringslivet styrkes innsatsen.

Gjennom evalueringen av BERPRO har vi vært i kontakt med fem av landets om lag 440 kommuner, og har støtt på tre ulike modeller for organisering av næringsarbeidet. Hvor mange ulike organisasjonsformer dette arbeidet har i landet kunne vært en spennende kartleggingsoppgave, ikke minst om vi sammenliknet effektene av dem.

2.3 Sentral styring av BERPRO – sprik og turbulens?

Som nevnt under avsnitt 2.1 ønsket KAD å prøve ut en ny styringsmodell i BERPRO. Den sentrale styringen av programmet har variert, og den er beskrevet i svært skiftende ordelag av våre informanter. Den har heller ikke vært helt lett å få tak på evalueringsarbeidet. I det følgende beskriver vi styringen i tre faser som vi er rimelig sikre på at de aller fleste i programmet vil gjenkjenne. Før vi beskriver fasene er det på sin plass å understreke at opplevelsen av den sentrale styringen som skiftende og til tider tvetydig i sine signaler til lokalt nivå, er en forventet konsekvens av det å prøve ut en ny styringsmodell basert på styring nedenfra og ovenfra. Etter vårt skjønn har denne prøvingen og feilingen på sentralt nivå gitt svært verdifulle erfaringer både for videreføring av programmet og for senere programmer.

Fase 1: Etableringsfasen var preget av klare signaler til deltakerkommunene. Programnotatene ble lansert og formidlet av deltakerne i den sentrale styringsgruppa og ikke minst av programledelsen. Det ble lagt klare føringer for kommunene om at det var en betingelse å utforme en Strategisk Næringsplan (SNP), og at denne skulle utformes med bred deltakelse fra politikere, kommuneadministrasjon og næringsliv. Det ble lagt ned mye arbeid i å skape forståelse for innholdet i programmet og å skape et samhold mellom de fem kommunene. Dette ble søkt gjort gjennom samlinger både av de lokale program- og prosjektlederne og av de lokale styringsgruppene. Det ble skapt entusiasme for programmet i denne fasen. I kommunene er denne fasen oppfattet som positiv, som en periode med oppbygging av nye former for samarbeid, oppdagelser og en erkjennelse av lokale behov for innsats. Denne fasen strekker seg fra høsten 1991 til høsten 1992. I denne fasen brukes midlene i BERPRO på lokalt nivå til å støtte planarbeidet, den lokale programledelsen og til prosjektering av enkelte tiltak som er definert klart under kommunens SNP. Tildeling av midler til slik forprosjektering godkjennes i den sentrale styringsgruppa, eller i det minste i samråd med denne.

Fase 2: Mangfold og tilbakeskritt? Denne andre fasen strekker seg fra sommeren 1992 til høsten 1993. Den starter med en del motforestillinger mot nytten av å legge så mye arbeid i SNP fra lokale krefter, og en utålmodighet om å komme i gang med konkrete tiltak og prosjekter fra deler av den sentrale styringsgruppa. Dette faller sammen med at avtaleperioden med den innleide programlederen utløper. Det hentes inn en ny programleder. Den nye programlederen synes å ha stått for et ønske om klarere og mer konkrete resultater av programmet. Programmets midler blir nå i større grad åpnet for søknader om støtte fra lokale etablerere eller bedrifter med utviklingsplaner. Dette resulterer i et vell av søknader fra lokale virksomheter. Den sentrale styringsgruppa føler seg i denne fasen presset inn i en ren forvalter- og saksbehandlerrolle. Møtene i styringsgruppa går i stor utstrekning med til å behandle søknader. Det kulminerer blant annet med at det gis en del midler til de lokale programlederne som de kan forvalte som såkalte startmidler til prosjekter de kan gå god for. I et par av kommunene resulterer dette i at mange prosjekter får tildelt små beløp (fra 5000 - 30 000 kroner), og til et utall ulike formål. Prosessen er av enkelte beskrevet som «å smøre tynt utover med bred pensel, for i neste omgang å se at strøket vaskes bort med første regnskyll». Det finnes også eksempler på at disse små beløpene har vært nok til å få i gang mindre virksomheter.

Denne strategien virket til å tømme BERPRO for innhold. De lokale deltakerne opplevde frustrasjon, og stilte etterhvert spørsmål om hva programmet egentlig dreide seg om: det kunne jo være hva som helst. Signalene fra den sentrale styringsgruppa ble med andre ord oppfattet som svært sprikende og famlende, spesielt når deltakerne sammenliknet med den første fasen. Denne «Mangfoldighets»-fasen kulminerte med

klare meldinger om behov for innstramming og opprydding fra kommunene. Dette ble spesielt målbåret av Høyanger, og for en del også Målselv. Dette resulterte i en snuoperasjon på sentralt hold. Problemene ble fanget opp og erkjent i den sentrale styringsgruppa, ikke minst ut fra dens egne erfaringer. Dette resulterte i at den første lederen av BERPRO sentralt ble bedt om å ta over ansvaret på nytt, noe han gjorde.

Fase 3. Gjenreisning eller strategiskifte? Denne tredje fasen starter med at deltakerne i programmet samles til et felles møte i Bergen. Der deltar den sentrale og de lokale styringsgruppene og den sentrale og de lokale programlederne. Møtet resulterer i en konsolidering av situasjonen. Det blir oppsummert at det siste året har skapt for mye turbulens og usikkerhet. Dette er det enighet om. Dernest blir det satt i gang et arbeid med å gi programmet fokus, å få konsentrert innsatsen i stedet for å la den fortsette å flyte fritt. Det er også reist kritikk mot formuleringen av den opprinnelige målsettingen; å gjøre kommunene mindre avhengige av hjørnesteinsvirksomhetene. Dette har gjort det vanskelig å trekke hjørnesteinene med i programarbeidet. I videreføringen av programmet skal innsatsen knyttes til to hovedstrategier: Knoppskyting og identitets-skaping.

Under hver av disse strategiene skal det utvikles to tiltak i hver kommune. I denne fasen av programmet har kommunene fulgt opp denne fokuseringen på ulike måter.

Den tredje fasen har helt klart gitt BERPRO et innhold etter den innholdstømmende fase 2. Hensikten med programmet er fortsatt å styrke kommunene mot mulige framtidige krisesituasjoner, å prøve ut nye tiltak og å lære underveis med sikte på overføring til andre kommuner. Så langt kan vi si at innholdet i programmet er gjenreist i fase tre. På den andre siden var verken knoppskyting eller identitets-skaping klart definert. Det lå dermed åpent for lokale fortolkninger både av begrepene og strategiene. Det var heller ikke gitt hva slags arbeidsmetoder og verktøy som kunne brukes for å realisere strategiene. Knoppskyting ble dessuten oppfattet som det motsatte av å redusere avhengigheten av hjørnesteinsbedriften av en del deltakere i programmet. Men det avhenger, som vi skal se i senere kapitler, av hvordan man definerer knoppskyting.

Fase tre må oppfattes som en klar gjenreisning av programmets hovedideer samtidig som den har gitt programmet en klar retning framover. Begrepene og strategiene i programmet avgrenses, men det gis rom for lokale fortolkninger. Det kan forsvares ut fra styringsmodellen som sikter mot kombinasjon av sentral og lokal idéskaping og handling.

Denne beskrivelsen av programmets sentrale styring viser på den ene siden hvor viktig det er å ha noen grunnleggende prinsipper som forplikter deltakerne dersom det ikke skal flyte ut, slik det gjorde i fase to. Det viktigste sett med våre øyne er imidlertid at styringsmodellen demonstrerer sin verdi; når programmet flyter ut sentralt og lokalt, kommer det korrektiver både ovenfra og nedenfra, målbåret med forholdsvis sterke signaler, og dette resulterer i klare og tydelige handlinger som skaper umiddelbar endring og kurskorrigering.

2.4 Strategiutviklingen i programmet

Målet med BERPRO var som nevnt å forebygge at hele lokalsamfunnet skulle komme i krise dersom hjørnesteinsbedriften gikk overende. Hovedstrategien var å redusere avhengigheten av hjørnesteinsbedriften, forstått som det å skape alternativ virksomhet som kunne opprettholde lokalsamfunnet i en krisesituasjon. Denne hovedstrategien er nedfelt i en lokal strategi for kommunene som besto av:

1. Utvikling av en strategisk næringsplan for hver kommune
2. Organisere planarbeidet bredt; det vil si med deltakelse fra alle sentrale aktører på lokalplanet
3. Utvikle en handlingsplan med konkrete tiltak for å skape et mer variert næringsgrunnlag i kommunen
4. Planarbeidet skulle skape møteplasser mellom lokale aktører som vanligvis ikke hadde så mye med hverandre å gjøre, for på den måten å utvikle felles tiltak og interesser

På lokalt nivå er denne firedelte strategien fulgt i alle kommunene, med visse lokale variasjoner.

På Stord var det allerede utviklet en SNP. Arbeidet lokalt dreide seg derfor om å utvikle tiltak ut fra den foreliggende planen. På den måten fikk Stord et forsprang i forhold til de andre kommunene i utviklingen av programmets innhold. SNP var imidlertid ikke forankret i en like bred prosess som forutsatt. Dette ble hentet inn i 1992/93 med en prosess der planen ble korrigert, og der identitet og kultur ble sentrale elementer.

Også i Målselv var arbeidet med SNP i gang før kommunen kom med i BERPRO. Her var prosessen langt bredere enn forutsatt. Omkring 120 mennesker deltok i arbeidet med planen på forskjellige måter. Blant annet ble det gjennomført bransjeorienterte samlinger. Dette ga planen en sterk oppslutning i kommunen. Her stod næringsutvikling i fokus med forholdsvis sterk vekt på bruk av naturressurser, håndverkstradisjoner og turisme.

I de tre andre kommunene; Bardu, Høyanger og Åmot ble planarbeidet satt i gang for fullt etter at de kom med i BERPRO. Den anbefalte måten for gjennomføring av planprosessen ble fulgt. Ca 40 personer deltok i planarbeidet i hver av kommunene. De representerte politikk, kommuneadministrasjon og næringsliv.

Det ble arrangert flere samlinger med deltakerne der kommunens svake og sterke sider og utfordringer ble beskrevet. På bakgrunn av dette ble det utviklet målsettinger, strategier og konkrete tiltak som skulle bidra til å realisere målene.

I en av kommunene var det motforestillinger mot denne planprosessen før den ble satt i gang, men i ettertid er samtlige kommuner positive til den. Planprosessene ble en møteplass der ulike aktører kunne utvikle sine interesser i fellesskap.

Planarbeidet tok omtrent ett år i hver av kommunene. I samtlige kommuner oppsummeres dette som lang, men nødvendig og godt anvendt tid. En del av aktørene ble utålmodige og etterlyste handling og faktiske resultater av programmet.

Da endringene i den sentrale styringen kom på høsten 1992 ble signalene oppfattet som forskjellige fra de opprinnelige. Disse signalene støttet opp under ønskene om faktiske resultater. Det ble gitt anledning til å dele ut midler til prosjekter lokalt, og til nær sagt hva som helst, om vi skal sette det på spissen. Disse endringene satte på mange måter den store satsingen på SNP til side, og programmet falt ned i et tradisjonelt mønster der midlene ble fordelt etter søknader og innmeldte interesser. SNP ble ikke det styringsinstrumentet det kunne ha vært på grunn av de sentrale endringene. Likevel ble SNP lagt til grunn for mye av utviklingsarbeidet i hver av kommunene, både i og utenfor BERPRO-satsingen.

Korreksjonen som kom i 1993 med hovedbudskapet knoppskyting og identitetsskaping ble oppfattet på forskjellige måter. Lokalt etterlyses en klarere presisjon av hva som menes med knoppskyting og identitetsskaping. Den sentrale styringsgruppa stilte på nyåret 1994 et krav om at den lokale BERPRO-satsingen skulle følge disse to strategiene, og at det skulle utvikles to tiltak innenfor hver av de to hovedstrategiene, slik at

programmet totalt satt igjen med fire prosjekter i hver av de fem kommunene, det vil i alt si tjue prosjekter i 1994. BERPRO skulle videre brukes til å støtte forprosjektering og planlegging av prosjektene, ikke iverksetting, etablering eller drift. Slik støtte skulle hentes inn fra det øvrige virkemiddelapparatet, eller andre program som hadde dette som formål. Det er dette som i forrige avsnitt ble omtalt som fokusering og konsentrasjon i fase 3.

Når de fire tiltakene i kommunen var ferdig prosjektert, planlagt og klare for iverksetting, skulle nye tiltak trekkes inn for støtte til forprosjektering og planlegging. På den måten kan kommunene gå videre på sine lister over tiltak under SNP, så sant disse kan defineres inn under enten knoppskyting eller identitetsskaping. I denne rulleringen skal kommunene til en hver tid ikke ha mer enn to tiltak som bearbeides under hver av strategiene.

Korreksjonen i 1993 tar videre sikte på å mobilisere hjørnesteinsvirksomhetene i langt sterkere grad. Dette ble oppfattet som en klar endring, og til en viss grad målforskyvning på lokalplanet. Knoppskytingsstrategien tok utgangspunkt i at det som utvikles i kommunene skulle være tiltak som hadde sitt utspring i og støtte fra hjørnesteinsvirksomheten. Av det øvrige næringslivet i kommunene, i det minste de små produksjonsbedriftene, ble dette oppfattet som et tilbakefall til tradisjonelle mønstre som i liten grad egnert seg til å redusere avhengigheten av hjørnesteinen, og som tvertimot styrket denne avhengighetsrelasjonen. Enkelte av de små produksjonsbedriftene uttrykker en klar skuffelse over denne strategiske endringen, og opplever den som en utstøting av sine egne interesser. På den andre siden bidro knoppskytingsstrategien til nettopp å mobilisere hjørnesteinsvirksomhetene, og i noen tilfeller har de også trukket med seg andre deler av det lokale næringslivet i en industriell utvikling. Dette er spesielt tilfelle på Stord, som vi skal se i senere avsnitt.

Det er også fremmet synspunkt om at knoppskyting og identitetsskaping er to strategier som raskt kan komme til å motvirke hverandre. Argumentasjonen er at knoppskyting forutsetter mobilisering av hjørnesteinsvirksomhetenes interesser. Identitetsstrategien tar derimot sikte på å utvikle et helhetlig verdi- og interessefellesskap som ser langt utover hjørnesteinens interesser og tidshorisonter. Dersom interessene til hjørnesteinsbedriften står i motsetning til de tydeliggjorte fellesskapsinteressene vil de to strategiene motvirke hverandre. Dersom interessene derimot er sammenfallende vil de to strategiene kunne styrke hverandre. Dermed blir spørsmålet hvordan de to strategiene utvikles på lokalplanet, og om hjørnesteinsbedriften er i stand til å tre inn i fellesskapet uten å overkjøre dette.

Hovedbildet av strategiutviklingen i BERPRO er for det første at programmet i utgangspunktet hadde en helt klar strategi som gikk ut på å mobilisere brede interesser i lokalsamfunnet som i fellesskap kunne utvikle næringsgrunnlaget. Dette skulle skje gjennom SNP-prosessene. Da disse prosessene var gjennomført oppsto det et strategisk vakuum som førte til en fragmentering og delvis oppløsning av aktivitetene. Dette ble korrigert og strammet inn gjennom lanseringen av knoppskyting og identitetsskaping. Den videre gjennomføringen av programmet har nå fått en operasjonell strategi;

- * Midlene skal brukes til forprosjektering og planlegging av tiltak
- * Dersom iverksettingen av tiltakene krever støtte, må BERPRO bidra til slik støtte gjennom andre kilder
- * Kommunene skal arbeide med maksimum to tiltak samtidig under hver av de to hovedstrategiene

Det har tatt tid å komme dit, og veien har vært kronglete. Gjennom strategikutviklingen utvikles det et begrepsapparat som ikke har vært klart nok definert og beskrevet. Forventningene til de lokale deltakerne har også vært noe uklare, men det skyldes først og fremst turbulens i programmets andre leveår.

Strategiene er etter vår oppfatning endret når knoppsskyting og identitetsskaping lanseres som hovedbudskap i 1993. Endringen er en følge av en erkjennelse om at hjørnesteinsbedriftene må inkluderes i utviklingsarbeidet i større grad enn det programmet inviterte til innledningsvis. Hjørnesteinsbedriftenes rolle i programmet burde kanskje problematiseres. Kunne BERPRO innledningsvis oppfattes som en utfordring mot hjørnesteinsbedriftenes posisjon og rolle i lokalsamfunnet?

På den ene siden kan en være etterpåklok og si at programmet burde hatt en klarere og tydeligere strategi fra starten, og at en da ville kommet lengre raskere. På den andre siden vil det være å se bort fra programmets hovedinnretning; styring både ovenfra og nedenfra. SNP-prosessene tok nettopp sikte på å utvikle programmet i fellesskap mellom den sentrale og de lokale styringsgruppene. Da kan ikke resultatene gis på forhånd, bare metodene, og det ble gjort. Programmet har en klart eksperimentell innretning. Gjennom prøving og feiling søker en å høste erfaringer som kan komme mange til nytte. Programmet representerer en risikovilje til å prøve noe nytt, og det har foreløpig kostet programmet et visst tap av tid, kraft og retning i fase 2. Hovedkritikken fra lokalt hold er mangel på klarhet og presisjon i de sentrale målformuleringene. Lærdommen må være at styring ovenfra og nedenfra samtidig stiller krav til utvikling av metoder som omfatter ikke bare planlegging, men også iverksetting og etterprøving av resultater.

2.5 BERPRO lokalt - noen hovedtrekk

I dette avsnittet beskriver vi noen av hovedtrekkene i aktivitetene på lokalplanet med henvisning til de fem delrapportene om hver kommune.

Organisering av møteplasser

Med henvisning til de tidligere avsnittene om henholdsvis lokal organisering og strategikutvikling trekker vi en klar konklusjon:

Beredskapsprogrammet har bidratt til å skape nye møteplasser mellom politikk, lokal forvaltning og lokalt næringsliv. De lokale styringsgruppene var de første av de lokale møteplassene. Dette er hva vi kan kalle en formell møteplass med beslutningsmyndighet innenfor gitte rammer.

Den andre møteplassen var SNP-prosessene. Der ble et forholdsvis stort antall aktører satt til å utvikle et felles bilde av morgendagens lokalsamfunn. I disse prosessene ble interesser tydeliggjort. Motsetninger ble luftet og det ble lagt vekt på å oppnå enighet om mål og strategier. Samtlige av våre informanter refererer til dette som nyttig på flere måter; aktørene ble kjent med hverandre, fikk utvidet kunnskap om lokale muligheter og fikk nye ideer.

Tiltakene som er planlagt og prosjektert har på samme måte brakt aktører med ulike interesser sammen, og kan også beskrives som møteplasser. En del av tiltakene har også avfødt bredere samlinger.

De lokale planene og de overordnede strategiene

Det at alle kommunene nå har en strategisk næringsplan er et direkte resultat av BERPRO i tre av kommunene, mens to av dem, Stord og Målselv var i god gang med dette

før BERPRO kom inn i bildet. Planene brukes i det kommunale arbeidet og politiske beslutningsprosesser. Det er et dokument det refereres til i mange sammenhenger.

Planene var utarbeidet før strategiendringen i 1993. Kommunene opplever det som problematisk å forholde seg til strategiene knoppskyting og identitetsskaping ettersom de allerede hadde definert og prioritert tiltak som det var enighet om å satse på. Dette har ført til pragmatisme i forhold til strategiene. Kommunene fullfører planlegging og prosjektering av tiltakene de allerede hadde satset på. Samtidig prøver de å definere tiltakene inn under de to strategiene. Ikke alle synes å passe like godt. Sett med kommunenes øyne handler dette om å fullføre noe de har begynt på før det kan forholde seg til strategiene. Når de har fullført disse tiltakene blir det mulig å rullere planen. Da først kan de plukke ut tiltak som passer godt inn under de to strategiene. Dette gjelder ikke alle tiltakene. En god del av dem faller godt inn under strategiene.

I et program der prøving og feiling er et av virkemidlene, må en regne med strategiske endringer underveis. Det handler om å ta konsekvensen av det en lærer gjennom prøvingen. Da blir det også akseptabelt at det ikke hele tiden er samsvar mellom strategier og tiltak. Det spesielle med BERPRO, sett med våre øyne, er at det manglende samsvaret mellom tiltak og strategier synliggjøres og drøftes når det oppstår. Vi tolker dette som en virkning av styringsmodellen i BERPRO. Den legger grunnlaget for åpenheten mellom sentralt og lokalt nivå.

I det følgende beskriver vi kort hva som faller inn under BERPRO i hver av kommunene.

2.6 BERPRO i Åmot

I Åmot er Rena Karton hjørnesteinsbedriften. Den ble etablert rundt århundreskiftet, og har siden vært den dominerende virksomheten i kommunen ved siden av skogsdrift. Den har bidratt til trygghet og stabilitet i lokalsamfunnet. For skogeierne representerer den kjøper av virke og lettvinnet omsetning. Skogeierne og Rena Karton har klare fellesinteresser knyttet til økonomi. For befolkningen forøvrig er den en fast arbeidsplass gjennom flere generasjoner. Dette har blant annet vært en av årsakene til at utdanningsnivået i Åmot er svært lavt. Enkelte hevder også at tryggheten og stabiliteten ikke inspirerer til nyetableringer av lokale krefter. Trygghet framstår som en demper på initiativ og tiltak. Det har vært forsøk på å etablere bedrifter i Åmot i nyere tid representert ved Agro Bark as og Laminor as. Begge disse bedriftene er nedlagt.

Rena Karton har også vært i en krisesituasjon i 1993 og 1994 med permitteringer og anstrengt økonomi. Denne situasjonen er nå avklart. I BERPROs regi, med initiativ fra den sentrale styringsgruppa, ble Hydro Index og Hartmark IRAS gitt i oppdrag å kartlegge knoppskytingsmulighetene ved Rena Karton. Oppdraget ble betalt av BERPRO sentralt. En vesentlig del av oppdraget ble brukt til å gjennomgå rasjonaliseringsmuligheter ved Rena Karton. Det som kom opp av knoppskytingsmuligheter dreide seg om å skille ut en del servicefunksjoner som teknisk vedlikehold og regnskap og selge dette som tjenester til Rena Karton og andre bedrifter i regionen. Disse knopene skulle eies av Rena Karton. Etter vår oppfatning er dette forslag som ikke bidrar til å redusere avhengigheten av hjørnesteinen. Forutsetningen for det må i så fall være et betydelig marked utenfor Rena Karton. Det kan muligens komme ved Forsvarets etablering på Rena.

Rapporten fra Hydro/Hartmark IRAS påpeker muligheter for å bruke de store skogressursene til noe mer enn papp. I SNP for Åmot er dette ikke fremmet som forslag. Vi oppfatter fraværet av ideer om å bruke skogen til for eksempel hytte/hus produksjon,

møbelproduksjon og andre treprodukter som en effekt av at lokalsamfunnet i lang tid har vært dominert av kartongproduksjonen. Det er papp lokalsamfunnet har kompetanse på, og det ser ut til å bli en begrensning i strategiutviklingen.

I forbindelse med utbyggingen av Gardermoen flyplass blir forsvarsanleggene ved Trandum flyttet til Rena. Det betyr en betydelig tilvekst i befolkningen, anslagsvis 600. Dette vil opplagt gi en oppblomstring i anleggsfasen innen bygg og anlegg, og på sikt vil det gi økt omsetning i forbruksvarer og etterspørsel etter privat tjenesteyting.

Under BERPRO-Åmot er Østerdalens Ressurs og Kompetansesenter (ØRK) etablert våren 1994. Det er en samlokalisering mellom arbeidsmarkedsetaten som tilbyr tjenester til arbeidssøkere. Den lokale programlederen i BERPRO er leder for senteret. Det tar sikte på å tilby tjenester til etablerere i Østerdalen. Det er innledet samarbeid mellom ØRK og Midt-Østerdalsprosjektet som styres av SND, og dette åpner for regionale funksjoner med utvidet interkommunalt samarbeid. Vi ser dette som en klar synliggjøring av økt satsing på næringsutvikling i kommunen.

Både ØRK og kartleggingen ved Rena Karton er definert under knoppskytingsstrategien. Ved Distriktshøgskolen i Hedmark som ligger i Rena ble det foreslått å utvikle en designerutdanning med utgangspunkt i anvendelse av informasjonsteknologi. Det ble arbeidet med planer om dette under BERPRO, men disse er skrinlagt inntil videre.

Under identitetsskappingsstrategien har Åmot to hovedprosjekter. Det ene er knyttet til Birkebeinerrennet og sikter mot knoppskyting av disse aktivitetene. I år gikk Birkebeinerrittet, et terrengsykkelløp fra Rena til Lillehammer, av stabelen for annen gang. Det er knyttet en egen prosjektleder i 2/3 stilling til denne satsingen.

Den andre satsingen er knyttet til Tollef Kilde som grunnla Rena Karton. Han symboliserer handlingskraft, omsorg, skaperevne og dristighet. Tollef Kilde-dagene ble avvirket nylig, og var en synliggjøring av de nevnte verdiene for befolkningen.

Under identitetsskaping er det også avholdt et kreativitetsseminar og det er distribuert en publikasjon om kommunen som inviterer befolkningen til dialog med politikerne i kommunen.

Under identitetsskaping er det også fremmet forslag om å bruke BERPRO-midler til å rehabilitere området utenfor Rena Karton. Etter vårt skjønn er dette kartongfabrikkens eget ansvar.

I Åmot står BERPRO overfor to hovedutfordringer. Den første er å forberede hele kommunen på den voldsomme omstillingsprosessen som kommer med forsvaret. En brå befolkningstilvekst på 10 - 20 prosent av dagens befolkning vil skape et politisk, sosialt og kulturelt trykk. Når tilveksten også er svært homogen vil den representere en maktfaktor i lokalsamfunnet. Forsvaret har dessuten en statlig forankring som gir legitimitet. Vi ser det som svært viktig at samarbeidet er svært omfattende mellom forsvar og lokalsamfunn. Rena Karton vil få en klar konkurrent, både om arbeidskraft og om lokal innflytelse på utviklingen. Med forsvarsetableringen får Åmot to hjørnesteinsbedrifter, og der den nye vil være større enn den gamle. Et av de viktigste spørsmålene er om forsvaret kan eller vil ha en identitet i lokalsamfunnet. Forsvaret er en nasjonal oppgave. Det skal identifisere seg med nasjonen, ikke lokalsamfunnet. Forsvaret har dessuten en stor gjennomstrømming av personell. Mobiliteten vil neppe bidra til lokal forankring.

Den andre utfordringen er den dominerende rollen Rena Karton har i lokalsamfunnet. Det samarbeidet som er opprettet gjennom BERPRO bør kunne bidra til styrking av andre lokale interesser og samtidig gi kartongfabrikken nye impulser.

Styringsgruppa i BERPRO-Åmot er i dag inndelt i to arbeidsgrupper som skal støtte utviklingen og gjennomføringen av hver sin hovedstrategi; en arbeidsgruppe for identitetsskaping og en for knoppskyting.

2.6 BERPRO-Høyanger

Høyanger har landets eldste aluminiumsverk. Før verket ble etablert var det bare et par gårdsbruk på stedet. Aluminiumsverket sto for oppbyggingen av hele lokalsamfunnet og ivaretok alle sentrale funksjoner helt fram til annen verdenskrig. Det sto for husbygging, veibygging, forsamlingshus mm. Alt ble ordnet av verket. Høyanger er beskrevet som en «Company town», nærmest som en form for industriell føydalisme. Dette preger fortsatt den lokale kulturen til en viss grad.

I dag har Hydro overtatt verket. Bedriften er utviklet og delt opp i egne resultatenheter/bedrifter. Det er også satt i gang foredlingsindustri som leverer deler til bilprodusenter i Europa. Hjørnesteinsbedriften Hydro må i dag betraktes som flere ulike virksomheter som kan stå på egne bein, mer eller mindre uavhengige av hverandre. Høyanger framstår som et lokalsamfunn der knoppskyting har vært vellykket, i det minste vurdert ut fra sårbarhet.

Høyanger kommune består av mer enn tettstedet Høyanger. Det er i alt sju kretser i kommunen. På Sørsida er jordbruk framtreddende. Det er likevel hevet over tvil at det er aluminiumsvirksomhetene som har den dominerende rollen i kommunen, både sosialt, kulturelt og politisk.

Under knoppskytingsstrategien har BERPRO-Høyanger to forholdsvis like tiltak. Det dreier seg om planlegging og forprosjektering av to næringsparker, den ene på Leira i Høyanger og den andre i Vadheim. Leira er allerede etablert og det er kommet inn virksomhet som er i drift. Vadheim er under etablering.

Også i Høyanger har det vært planer om en informasjonsteknologisk orientert virksomhet på design og designutvikling. Dette er definert ut av BERPRO-satsingen foreløpig.

Under identitetsutviklingsstrategien ble det lenge arbeidet med planer om å etablere et nasjonalt aluminiumssenter i Høyanger. Det skulle romme en del kulturelle aktiviteter samtidig som det fungerte som et industrihistorisk museum. Disse planene er i dag redusert til ombygging av byporten til et lokalhistorisk museum. Bakgrunnen for reduksjonen var markedsanalyser som viste at det ikke var økonomisk grunnlag for satsingen.

BERPRO i Høyanger har initiert prosjektet Aluminiumssymposiet 1995 som sikter mot en bred mønstring av industrielle og kunstneriske interesser. Den lokale prosjektlederen for identitetsstrategien har også initiert et opplæringstilbud for ledere i de store bedriftene i Sogn og Fjordane (Hydro, Kværner, Saga, Fylkesbåtane, Domstein, Lerum, Vestlandsforskning og NHO). Det er også planer om å utforme scenarier for Høyanger.

Også i Høyanger er styringsgruppa inndelt i to arbeidsgrupper som arbeider med hver sin hovedstrategi.

Aluminium tas i bruk på stadig nye områder, og framstilles som mer miljøvennlig enn for eksempel stål, både i produksjon og i bruk. I videreføringen av BERPRO i Høyanger er det også, etter vårt skjønn, en utfordring å se utover dagens bruk av aluminium. Utvikling av aluminiumsvirksomheten vil imidlertid stå og falle med beslutninger i Hydro Aluminium.

2.7 BERPRO i Målselv og Bardu

Hjørnesteinsvirksomheten i Målselv og Bardu er forsvaret. Bardufoss flystasjon har NATO-standard og er samtidig et knutepunkt i sivil luftfart. I Bardu ligger Setermoen som er en av våre større hærgarnisoner. I forbindelse med internasjonal avspenning på slutten av 80-tallet er det norske forsvaret under nedbygging. Også anleggene i Målselv og Bardu får reduksjoner, men mindre enn fryktet. Mange av de sivile arbeidsplassene i regionen er knyttet til forsvaret.

Målselv har 7400 innbyggere, mens Bardu har omtrent 3900. Arbeidsledigheten er ubetydelig i begge kommunene. I Målselv finner vi en kjøkkenfabrikk og et slakterisalgslag. Det siste har omkring 150 ansatte, og regnes som stor i nordnorsk målestokk. Målselv har stor sysselsetting i offentlig sektor ved skole og helsetjeneste. I Bardu finner vi en del nyetablert industri i lettmetallsektoren og det nyetablerte Polar Zoo. Bardu er dessuten en kraftkommune. Kraftproduksjonen gir få arbeidsplasser men gode inntekter til kommunen. Begge kommunene satser på turisme gjennom utnyttelse av de store villmarksområdene i Dividalen og rundt Altevatn. I Bardu har også samene interesser i beite for rein. Begge de to kommunene har et sterkt og godt organisert jordbruk i nordnorsk målestokk.

Problemstillingene i de to kommunene er knyttet til overtallighet i forsvaret. Ny virksomhet må bygges opp dersom en skal unngå fraflytting og svikt i deler av det lokale næringslivet.

Opprinnelig stammer bosetningen i Målselv og nabokommunen Bardu fra Østerdalen etter folkevandring på 1700-tallet. Den såkalte dølakulturen er fortsatt både synlig og hørbar i begge kommunene. Denne kulturen hadde betydelige håndverkstradisjoner, men etter at forsvaret ble etablert i stor målestokk er mange av disse tradisjonene i ferd med å gå tapt. Samtidig har forsvaret en svært godt utbygd infrastruktur som også dekker en del sivile behov, i følge våre informanter. Dersom det er slik at militær kompetanse leverer tjenester sivilt, kan det skape en konkurransesituasjon som gjør det svært lite interessant å etablere private bedrifter innen slike områder.

Forsvaret har på mange måter blitt en sovepute for lokalsamfunnet. Problemstillingen minner mye om den vi finner i både Åmot og Høyanger. En stor og arbeidskraftkrevende hjørnestein demper viljen til utvikling på andre områder i lokalsamfunnet. Det slår ut på utdanningsnivå og etableringsnivå. I Åmot kan forsvarsetableringen bli en ny sovepute i tillegg til Rena Karton. Det forsvaret først og fremst kan levere lokalt er kompetanse på mange områder, og det vil neppe anspore til kompetanseheving i lokalsamfunnet.

Under knoppskytingsstrategien har Målselv flere prosjekter. Ved å bruke kompetanse, erfaring og infrastruktur i forsvaret tas det sikte på å bygge opp en brannvern-utdanning med nasjonalt nedslagsfelt. Tilsvarende utredes mulighetene for å etablere vedlikeholdstilbud for helikopter. Kommunen har også etablert en flyverutdanning i samarbeid med SAS, men dette har det vært vanskelig å få støtte for i BERPRO. I Målselv er det gjennomført et forprosjekt for å etablere et tjenestetilbud basert på informasjonsteknologi utviklet i forsvaret innen GIS/DAK.

Også i Målselv og Bardu er det satt i gang en kartlegging av knoppskytingsmuligheter fra forsvaret som Hydro Index og Hartmark IRAS gjennomfører. Tilsvarende kartlegging utføres også i Bardu/Setermoen. I disse kommunene har kartleggingen også omfattet deler av det lokale næringslivet.

I Bardu er som nevnt, kartleggingen av knoppskytingsmuligheter gjennomført. Sommeren 1994 ble Innlandet Utviklingsselskap dannet, som omtalt tidligere. Også

dette hører inn under BERPRO-satsingen. Det er gjennomført etablererkurs i BERPRO/OPUS-regi med 15 deltakere. Dette har foreløpig resultert i etablering av en håndfull mindre håndverksbedrifter som tar i bruk tradisjoner fra den gamle Østerdalskulturen.

Innenfor identitetsskappingsstrategien har de to kommunene definert en del ulike tiltak. I Målselv er etablering av en næringspark på Rustadhøgda sett som et spørsmål om identitetsskaping. Det samme gjelder etableringen av kvalitetssikringskurs for bedrifter, med sikte på sertifisering. Dette gjennomføres av Det norske Veritas. Kurset har også deltakere fra Bardu, og var opprinnelig ment som en fellessatsing fra de to kommunene. Etableringen av Polar Zoo kan defineres inn under identitetsskaping, som en synliggjøring av «villmarkskommunen» Bardu.

De to kommunene var i KADs etableringsdokumenter for BERPRO lansert som en regionsorientert satsing. De to kommunene har ikke klart å følge opp dette i form av konkret samarbeid og utveksling som en skulle forvente. De har utviklet egne tiltak hver for seg ut fra sine særegne forutsetninger. Dersom en virkelig skulle fått til en felles satsing burde den startet med utviklingen av en felles SNP for de to kommunene. Det kan oppnås en viss effekt ved å gjøre rulleringen av de to planene til en felles prosess.

De to kommunene har kommet langt med knoppskytingsstrategien i form av konkrete tiltak som enten allerede er gjennomført, eller er planlagt. Begge kommunene har et stort problem med identitetsstrategien. Tiltakene de har plassert under denne hører etter vårt skjønn mer inn under knoppskyting. Vi tror forklaringen er at tiltakene allerede var lansert og under iverksetting da strategiene ble endret i 1993. Ved videreføring av programmet bør identitetsstrategien settes i fokus med utvikling av konkrete tiltak. Kommunene bør vurdere om de skal satse på dette i fellesskap eller hver for seg.

2.8 BERPRO i Stord kommune

Stord kommune har et helt annet utgangspunkt enn de øvrige BERPRO-kommunene. Den en befolkning som er dobbelt så stor som i Målselv og Høyanger, og nesten fem ganger så stor som Åmot og Bardu. Aker har flere store bedrifter i kommunen. I tillegg har Stord flere mindre og veldrevne mekaniske bedrifter. Kommunen har en godt utbygget infrastruktur med egen lufthavn, fergeforbindelser, høyskole og helsevesen.

Stord har industritradisjoner tilbake til 1800-tallet med skipsbygging og gruvedrift. Samtidig har kommunen røtter i jordbruk og fiske.

På Stord er organiseringen av BERPRO omfattende med tre atskilte prosjekter. Det ene er kalt knoppskyting. I dette prosjektet har Aker gått tungt inn ved å sette av kompetanse og tid fra personer i ledelsen. Dette skjedde etter strategiendringen i 1993. I knoppskytingsprosjektet har en klart å etablere et nært samarbeid mellom Aker og de mindre mekaniske bedriftene. Sammen har de kartlagt knoppskytingsmuligheter, ikke bare fra hjørnesteinen, men også fra de mindre bedriftene. Det er også under prosjektering satsinger som trekker veksler på den kompetansen som hver av de deltakende bedriftene besitter. Det er utviklet konkrete samarbeidsrelasjoner der eksempelvis de mindre bedriftene får markedsført sine produkter internasjonalt gjennom Akers apparat og nettverk utenlands. Dette har resultert i økt ordretilgang. Knoppskytingsprosjektet har utredet et konsept for landbasert fiskeoppdrett. Konseptet tar sikte på produksjon av oppdrettsanlegg etter modell av industriell produksjonslinje, samtidig som det kan løse mange av miljøproblemene knyttet til sjøbaserte oppdrettsvirksomhet.

Det andre prosjektet knytter seg til identitetsstrategien, samtidig som det har en klar forretningsutvikling som mål. Prosjektet Idrettspark/Sportsturisme bygger på idretts-tradisjoner på Stord. Det tar sikte på å utvikle anlegg som gjør Stord attraktiv som ar-rangør av idrettsstevner på internasjonalt nivå innen flere ulike grener som håndball, orientering, kampsport mm. Konseptet dreier seg om å utvikle et tilbud der ikke bare idrettsaktørenes behov dekkes, men også deres pårørende, venner og det alminnelige publikum får et attraktivt tilbud knyttet til ulike former for opplevelsesturisme. Prosjekteringen er kommet langt, og deler av tiltakene er satt ut i livet.

Det tredje prosjektet er knyttet til Stords industritradisjoner og søker å synliggjøre og identifisere Stord som et industrisamfunn. Prosjektet er kalt Stordø Kisgruber og har som mål å utvikle det nedlagte gruveområdet til et turistmål og en arena for kulturelle og sosiale aktiviteter i lokalsamfunnet. Prosjekteringen er kommet langt.

I tillegg til størrelsen på kommunen og det veletablerte industrielle miljøet skiller organiseringen av BERPRO-satsingen på Stord seg fra de andre BERPRO-kommunene. Ansvar for de tre delprosjektene er delegert til grupper, og hver gruppe har fått en leder med myndighet til å drive prosjektene framover. Nærings sjefen er leder for BERPRO-Stord. Han har tatt lederansvaret for prosjektet Stordø Kisgruber, samtidig som han er koordinator for alle tre prosjektene. En annen ting som skiller Stord fra de øvrige kom-munene er at kartleggingsarbeidet har en klar forankring i, og utføres av, det lokale næringslivet selv, med tung innsats fra hjørnesteinsbedriften. Vi mener dette skaper et helt annet eierforhold til resultater av kartleggingen enn når den foretas av utenfor-stående. Dette drøftes nærmere i senere kapitler.

2.9 Oppsummering av BERPRO-aktiviteter

BERPRO har skapt nye samarbeidsrelasjoner mellom lokale aktører. I noen tilfeller har dette bidratt til nye aktiviteter. Planarbeidet har skapt både samarbeid og en bevisst-gjøring, synliggjøring og økt innsats på det å utvikle næringsstrukturen i alle kommu-nene. Dette arbeidet har kommet lengst der hvor hjørnesteinsbedriftene har engasjert seg sterkt for å bidra i utviklingen av lokalsamfunnet. For oss ser det ut til at dette først og fremst gjelder Stord og Høyanger, det vil si der store og ressurssterke industrikonsern har mobilisert egne interesser. Der hvor hjørnesteinene står overfor strukturelle proble-mer; Rena Kartong i Åmot og forsvaret i Bardu og Målselv, har oppmerksomheten i større grad blitt rettet mot deres problemer som fokus i programmet. Dette er en viktig oppsummering fordi det bekrefter hovedhypotesen i hele beredskapsprogrammet; at det er langt lettere å oppnå utvikling når hjørnesteinene går godt enn når de er i krise.

BERPRO har gjennomlevd to «kriser». Den første oppsto da planarbeidet var ferdig i kommunene, og skulle begynne å iverksette tiltak. Da hadde programmet ikke len-ger klare nok metoder og verktøy for videreføring, og dette resulterte i at det falt ned i tradisjonelle mønstre med søknadsbehandling og «utklutting» av midlene i små porsjo-ner. Dette førte til at programmet i 1993 nærmest var tømt for innhold.

Den andre krisen oppsto da programmet ble gjenreist i 1993. Den sterke fokuse-ringen og konsentrasjonen rundt knoppskyting og identitetsskaping førte først og fremst til forvirring og motstand lokalt. Motstanden kom dels som et resultat av et klart og en-tydig sentralt inngrep i retning innstramming. Dels fordi de to strategiene ble oppfat-tet som noe nytt, og noe helt annet enn den opprinnelige målsettingen. Denne krisen ble avklart etterhvert som de nye strategiene fikk aksept lokalt, og kommunene begynte å arbeide aktivt med dem.

To forholdsvis omfattende kriser i et program som BERPRO kunne lett ha torpedert det fullstendig. Når programmet kom styrket ut av krisene vil vi forklare det med styringsmodellen som er valgt; sterk vekt på samspill mellom sentral og lokale styringsgrupper. Styringssystemet i BERPRO fungerer som en møteplass for gjensidig utveksling av behov, interesser og ideer mellom sentralt og lokalt nivå. Dette samspillet er utviklet over tid gjennom samlinger, og det understreker at kommunikasjon mellom nivåene er helt nødvendig for å få modellen til å virke.

Vi oppfatter programmet som midt inne i en sterk læringsprosess som omfatter hvordan lokal næringsutvikling bør foregå, hvordan lokale og sentrale myndigheter bør samarbeide og hvilken rolle hjørnesteinsbedrifter bør spille i små og sårbare lokalsamfunn. Denne læringsprosessen er ikke kommet så langt ennå at den kan oppsummeres i form av konsepter som andre kommuner kan bruke.

Foreløpig har BERPRO produsert bevisstgjøring, samarbeid, nytenkning og konkrete prosjekter som skal iverksettes. Før vi går løs på analysene av programmet trekker vi en hovedkonklusjon:

Programmet bør videreføres etter den opprinnelige planen om en femårsperiode. Samtlige av deltakerkommunene har oppnådd resultater i form av etablering av et utviklingsklima lokalt og konkrete planer som enten er realisert eller står foran realisering. Å legge ned programmet nå vil sette næringsutviklingen i de fem kommunene langt tilbake.

Ved hjelp av de følgende analysekapitlene utvikler vi noen problemstillinger og anbefalinger for videreføring av programmet.

3 Begrepsdannelse og fortolkning

Beredskapsprogrammet hadde i utgangspunktet ikke utviklet et eget begrepsapparat som kunne bidra til operasjonalisering av mål og strategier på lokalplanet. Programmet hadde en forholdsvis, omfattende og vag målsetting. Et av siktemålene var å lære gjennom erfaring i de fem kommunene, og gjennom dette utvikle et begrepsapparat som kunne nedfelles i klare operasjonelle beskrivelser av hvordan en går fram for å redusere sårbarheten i små kommuner med ensidig næringsvirksomhet. Vi ser det som en viktig oppgave i evalueringen av programmet å bidra til en oppsummering og synliggjøring av det begrepsapparatet som er i ferd med å utvikles i BERPRO. Vi har konsentrert denne drøftingen langs noen få hovedbegreper.

3.1 Navnevalget - Beredskapsprogrammet som begrep

Beredskapsprogrammet er et navn som skulle signalisere forebygging, årvåkenhet i forhold til uventede situasjoner og planlagte tiltak som kan settes ut i livet om noe går galt. I navnet ligger også en innholdsmessig avgrensning. Navnet kan tolkes slik at programmet skal dreie seg om å utvikle en beredskap gjennom forprosjektering, og dermed avgrense seg fra iverksetting og drift. Navnet kan dermed bidra til å plassere programmet som et planleggingsinstrument mer enn et gjennomføringsinstrument.

I forsvaret assosieres beredskap med mobiliseringsplaner, overvåkning og annet. Navnevalget skapte derfor en del misforståelser i de to forsvarskommunene, mens det i de øvrige kommunene var en ny og uvant betegnelse på næringsarbeid. Vi har ikke vurdert navnevalget spesielt, og oppfatter BERPRO som et etterhvert gjenkjent begrep i de fem kommunene. Det er såpass spesielt at det i liten grad ser ut til å forveksles med andre programmer på området.

3.2 Hjørnesteinsbedrift – hjørnesteinsaktivitet

Det vanlige begrepet er hjørnesteinsbedrift, og assosieres med private bedrifter som har en klart dominerende posisjon når det gjelder skatteinntekter, sysselsetting og profilering av en kommune eller et avgrenset geografisk område. I BERPRO er begrepet omformet til hjørnesteinsaktivitet, eller som vi har kalt det; hjørnesteinsvirksomhet. Dette er gjort for å kunne favne forsvaret ved innlemmelse av Målselv og Bardu i programmet. Dette ser vi som uproblematisk.

Forskjellen mellom det vi vanligvis forbinder med en hjørnesteinsbedrift og forsvaret er de verdiene de skaper og de relasjonene de medfører for lokalsamfunnet. Dette kommer klart fram når vi ser nærmere på begrepene sårbarhet og avhengighet.

3.3 Sårbarhet og avhengighet

Å redusere sårbarheten og avhengigheten til hjørnesteinsvirksomheten i lokalsamfunnet var formulert som mål i programmets innledende fase.

Hjørnesteinsbedrifter, forstått som privat næringsvirksomhet, produserer varer og/eller tjenester, det vil si materielle verdier. Dette forutsetter omsetning på et marked. Hjørnesteinen vil derfor være den aktøren i lokalsamfunnet som avgjør hvilke deler av omverdenen som påvirker lokalsamfunnet, som bestemmer hvilke andre områder lokalsamfunnet skal ha mest kontakt med. Det gjelder både innkjøp av råstoff og salg av varer.

På den måten kan hendelser og forhold i det større markedet påvirke situasjonen i lokalsamfunnet dramatisk, og uten at hjørnesteinen selv har noen innflytelse på situasjonen. Hjørnesteinsbedriftens ansvar overfor lokalsamfunnet er derfor knyttet til dens evne til å mestre markedet ved hjelp av teknologi, markedsføring og kvalitet.

Forsvaret produserer ikke materielle, men kulturelle, sosiale og politiske verdier, og ikke bare for lokalsamfunnet, men for nasjonen som helhet. Forsvaret produserer nasjonale sikkerhetsverdier og trygghet og stabilitet i samfunnet. Den er leverandør av disse verdiene til hele nasjonen. Forsvaret forholder seg ikke til et marked, men til politikk. Endringer i forsvaret er knyttet til den internasjonale politiske situasjonen. Markedsmessig er det først og fremst forsvarsteknologi som kan påvirke utviklingen. Som aktør i lokalsamfunnet er forsvaret først og fremst en forbruker av arbeidskraft, varer og tjenester. Forsvaret vil vanligvis oppfattes som en mer stabil og forutsigbar hjørnesteinsvirksomhet enn private markedsaktører. Samtidig krever forsvaret at den sivile infrastrukturen fungerer, og beslaglegger betydelige naturressurser. Det har derfor betydelig innflytelse på utvikling, og ikke minst utviklingsmuligheter i lokalsamfunnet.

Det er vanskelig for forsvaret å spille en aktiv rolle i kommersiell knoppskyting på lokalplanet. Dette ser vi som et problem i BERPRO. Hva er det forsvaret kan bidra med for å skape vekst i lokalsamfunnet? Forsvaret har først og fremst en betydelig kompetanse på mange områder som er viktige i næringsutvikling; logistikk, teknologi, forvaltning og organisering. I forsvarskommunene Bardu og Målselv burde strategien kanskje være en annen enn i de tre øvrige kommunene. Et alternativ ville være at hovedstrategien her var å skape vekst i det lokale næringslivet, og at forsvaret skulle støtte dette arbeidet med tilgjengelig kompetanse. Ved nyetableringer med utgangspunkt i en slik strategi, kunne personell fra forsvaret gå over i den nye virksomheten. Dette kunne forene ønskene om vekst og redusert sårbarhet med forsvarets behov for å løse sine overtallighetsproblemer.

Hvordan ser avhengighetsforholdet mellom hjørnesteinene og lokalsamfunnet ut i BERPRO-kommunene? Målselv og Bardu er avhengig av de arbeidsplassene som forsvaret tilbyr. Disse er igjen avhengig av politiske beslutninger på nasjonalt nivå. Utover dette skaper ikke forsvaret kontakt mellom lokalsamfunnet og omverdenen i nevneverdig grad. Det innebærer at dersom forsvaret ble tatt ut av de to kommunene, ville de stå overfor en situasjon der de selv måtte bygge opp kontakt, kommunikasjon og verdiutveksling med omverden. Dette er en følge av at forsvarets relasjoner med omverden er uvesentlige eller ubrukelige for lokalsamfunnet. Utfordringen i BERPRO vil derfor være å bygge opp og utvide et nettverk mellom kommunene og andre områder/markeder som ikke har noe med forsvaret å gjøre.

I Høyanger og Stord er hjørnesteinsbedriftene deler av større konsern med internasjonale markedskontakter, samtidig som konsernene også utgjør interne markeder i seg selv. I disse to BERPRO-kommunene kan hjørnesteinsbedriftene tilføre lokalsamfunnet et betydelig nasjonalt og internasjonalt nettverk. På Stord er dette akseptert og tatt i bruk. Det reduserer avhengigheten til hjørnesteinen. Selv om hjørnesteinsbedriften skulle bli nedlagt, kan markedsrelasjonene opprettholdes gjennom konsernet, forutsatt at dette har vilje og interesse av dette.

Åmot er det opplagt mest sårbare lokalsamfunnet i BERPRO. Hjørnesteinsbedriften er forholdsvis liten, og konkurransutsatt på det internasjonale markedet. Hjørnesteinsbedriften har ikke det samme internasjonale nettverket som de store konsernene, og det er begrenset til en spesiell nisje som ikke framstår som spesielt interessant for andre enn de som arbeider i samme nisje. Hjørnesteinsbedriften har vært i krise i programperioden og det har neppe bidratt til et stort og tungt engasjement i programmet. Slik

vi tolker det har programmet ytt mer til hjørnesteinsbedriften enn omvendt, blant annet gjennom kartleggingsarbeidet og bedriftsanalysene fra Hydro/Hartmark IRAS. Dette eksemplifiserer nettopp en høy grad av sårbarhet.

Avhengigheten mellom lokalsamfunnet og hjørnesteinsvirksomheten ser ut fra dette ut til å knytte seg til fire forhold;

1. Hva slags verdier virksomheten produserer
2. Hvilke nettverk virksomheten er knyttet til
3. Størrelsen på virksomheten
4. Bedriftens finansielle situasjon

Men hjørnesteinsvirksomhetene er også helt avhengige av lokalsamfunnene, og det er et forhold som sjeldent beskrives. De er avhengig av tilgang på arbeidskraft, kompetanse, lokal infrastruktur og ikke minst lokal velvilje. Det er ut fra dette, ikke bare den nasjonale politikken som setter rammevilkår for virksomheten, det gjør også den lokale politikken. Avhengighetsrelasjonene må derfor beskrives som gjensidige. Planprosessene i BERPRO kan ses som et instrument som tar hensyn til denne gjensidigheten. Disse avhengighetsrelasjonene antar vi vil påvirke lokale fortolkninger av både knoppskyting og identitetsskaping.

3.4 Knoppskytingsbegrepet i BERPRO

Den tradisjonelle forståelsen av begrepet knoppskyting er etablering av en ny bedrift ved å ta en aktivitet eller en ide ut av en eksisterende bedrift. I BERPRO er knoppskyting tolket på flere ulike måter, og det henger antakelig sammen med programmets utgangspunkt. Knoppskyting må defineres som en innsnevring i forhold til det å redusere sårbarhet og avhengighet. Da kommunene tok utgangspunkt i reduksjon av sårbarhet og avhengighet av hjørnesteinene la dette føringer for hva man kunne gjøre innenfor programmet. Alt som bidro til å gi kommunen flere bein å stå på måtte få rom. Det kunne være utvikling av helt ny virksomhet. Eksempler på det er de fire forslagene om å bygge opp utdanning og tjenester innenfor informasjonsteknologi, utviklingen av små håndverksbedrifter i Bardu og så videre. Det kunne også være utvidelse av mindre bedrifter i kommunen. Det kunne også dreie seg om å videreutvikle produkter i hjørnesteinen eller andre bedrifter. En fjerde type tiltak kunne være å utvide markedet til eksisterende produkter gjennom bedre profilering og markedsføring. Forutsetningen for at dette skulle redusere sårbarheten vil være at etterspørselen ikke er dominert av hjørnesteinsbedriften.

Da knoppskytingsbegrepet kom fra den sentrale styringsgruppa var det ikke gitt noen presis definisjon, og det måtte derfor fortolkes lokalt. Vi har her pekt ut noen av de lokale fortolkningene av begrepet, og forsøkt å eksemplifisere dem.

1. Knoppskyting, som det å etablere en ny bedrift ved å flytte en aktivitet ut av hjørnesteinen. Eksempelene her er for det første mange av forslagene til Hartmark IRAS både fra Åmot og Bardu/Målselv; Rena Service, Brannvernutdanning, GIS/DAK-prosjektet i Målselv. I Høyanger kan plasseringen av stuksveising i Leira næringspark tjenes som eksempel. I alle disse tilfellene er utgangspunktet virksomhet som allerede finnes i hjørnesteinen.
2. Knoppskyting forstått som det å videreutvikle et produkt i eksisterende virksomhet og flytte dette ut i en egen bedrift. Etableringen av husflidsenteret i Målselv er et eksempel på slik knoppskyting fra den videregående skolen i kommunen. Forsøket på å etablere Laminor as på Rena er et annet eksempel.

3. Knoppskyting forstått som det å forbedre et produkt og å markedsføre det på nye markeder. Eksempelet er produktene til Risnes og Sønner på Stord. De har brukt nettverket til Aker og oppnådd betydelige resultater.
4. Knoppskyting forstått som det å bygge infrastruktur som legger forholdene til rette for ny virksomhet. Etableringen av næringsparker i Høyanger og Målselv, ØRK i Åmot og Innlandet Utviklingselskap i Bardu er eksempler.
5. Knoppskyting forstått som det å utvide eksisterende virksomhet, enten ved å utvide produktspekteret eller markedet.

Tar vi for oss alle disse definisjonene og ser dem under ett, blir knoppskyting synonymt med det å skape vekst, og det har vel vært et av hovemålene med programmet.

Gjennomgangen illustrerer først og fremst at programmet hadde vært gjennom en begrepsdannende fase i SNP-prosessen, og at det etablerte begrepsapparatet ikke uten videre lot seg avgrense snevrere da knoppskytingsstrategien ble lansert i 1993. Det ser ut til at kommunene viderefører de planene og tiltakene som allerede var i gang, og definerer dem som knoppskyting. Først når planene skal rulleres er det rimelig å forvente at kommunene kan forholde seg til begrepet, men selv da trengs det en presisering av hva det innebærer. Vi er av den oppfatning at det ikke bør defineres så snevert at det bare dreier seg om etablering av nye bedrifter med utgangspunkt i hjørnesteinene. Denne beskrivelsen illustrerer også at det er langt lettere å starte opp noe nytt enn å endre noe som allerede er i gang.

3.5 Identitetsskaping i BERPRO

Det har vært vanskelig for BERPRO-kommunene å forholde seg til identitetsskaping som strategi. Begrepet er svært vagt, og det er ikke gjort noe vesentlig forsøk på å gi det et klart innhold utover det at det handler om å styrke selvfølelse og stolthet i kommunene. Det er derfor også vanskelig for oss å peke ut definisjoner av begrepet. I stedet kan vi ta utgangspunkt i de tiltakene som er definert under strategien, og drøfte oss i retning av en definisjon.

1. Identitetsskaping som utvikling av næringsbygg og gjennomføring av kvalitets-sikringskurs i næringslivet. (Målselv)
2. Identitetsskaping som sportsturisme og industrikulturelt senter (Stord)
3. Birkebeinerarrangementer og synliggjøring av verdiene til Tollef Kilde (Åmot)
4. Synliggjøring av villmarksopplevelser og håndverkstradisjoner (Bardu)
5. Industrimuseum og aluminiumssymposium (Høyanger)

For det første legges mange ulike ting inn under strategien. Et fellestrekk ved de fleste av tiltakene er en synliggjøring av forhold og hendelser i lokalsamfunnet som de er stolte av og som de gjerne vil gjenkjennes i. Dernest ligger det ønsker om å profilere lokalsamfunnet utad med de verdiene som søkes synliggjort i tiltakene. Det som imidlertid er mest slående i sammenlikningen av kommunene er at de to forsvarskommunene ser ut til å ha størst problemer med å konkretisere denne strategien i form av tiltak. Vi har vansker med å se en næringspark eller et kvalitetssikringskurs som tiltak under denne strategien. I Bardu er identitet i liten grad koplet til konkrete tiltak. Villmarksopplevelser og håndverkstradisjoner er plassert under denne strategien av oss, som hva vi oppfatter som nettopp identitetsbasert virksomhet.

Felles for de fem kommunene er at de har hentet fram lokalhistorien for å finne identifikasjoner, forhold og verdier som er sentrale i samfunnet. En del av arbeidet med

identitetsskaping handler med andre ord om å se bakover for å finne et utgangspunkt og en plattform for å se framover. Åmot og Stord er kanskje de kommunene som har kommet lengst i retning av å konkretisere tiltak under denne strategien.

Identitetsstrategien reiser mange spørsmål som bør besvares på veien, og kanskje skritt i retning av en definisjon og utvikling av kriterier for å definere tiltak:

- * Hvem sin identitet er det snakk om, hjørnesteinsvirksomhetens, fagbevegelsens næringslivets eller befolkningens?
- * Hvilke tradisjoner står spesielt sentralt i lokalsamfunnets kultur?
- * Hva ønsker kommunen å bli kjent for utad, hva er det lokalsamfunnet ønsker å bli identifisert med, eksempelvis industriproduksjon, folkløse, idrett eller naturopplevelser?
- * Hva er det omverdenen forbinder med lokalsamfunnet i dag, og stemmer dette bildet med det bildet vi ønsker at omverden skal ha av oss?
- * Hvilke trekk ved lokalsamfunnet er det vi ønsker å redusere eller kanskje fjerne?
- * Hvilke praktiske konsekvenser og tiltak bør svarene på disse spørsmålene få for politikk, næringsliv, infrastruktur og befolkning?

Vi oppfatter denne strategien som noe nytt og svært vesentlig i programmet. Arbeidet som er startet opp i kjølvannet av identitetsstrategien kan være starten på en prosess som kan bidra til å gi lokalsamfunnet en retning på lengre sikt. Det å synliggjøre og tydeliggjøre hvilke verdier som skal styre samfunnet kan fungere retningsgivende for beslutninger både i politikken og næringslivet.

Arbeidet med strategien er imidlertid vanskelig. Vi tror derfor at videreføringen av BERPRO bør sette inn ressurser på to plan; for det første at det mobiliseres ressurser som kan bistå kommunene i dette arbeidet. Dernest at det skapes møtetplasser der kommunene kan utveksle erfaringer og arbeide sammen om utviklingen av en metode for å anvende strategien i praksis. Tilslutt trengs det en dokumentasjon av prosessene i programmet, for å kunne utvikle et identitetsskapingkonsept som kan brukes av andre etter at BERPRO er slutført. Et av hovedspørsmålene bør være hvordan en kan skape forretning av strategien, det vil si å kommersialisere identitet.

3.6 Oppsummering - begrep og forventning

Slik vi ser det vil BERPRO bidra til en begrepsavklaring som er viktig med tanke på overføringsverdi og læring. Styringsmodellen i programmet tilsier at begrepene ikke kan være avklart på forhånd, men at de tvertimot må utvikles og tilpasses lokale forutsetninger dersom de skal ha noen mening og nytte. Derfor blir det viktig å foreta oppsummeringer og forsøk på å skape enighet om innholdet i begrepene underveis, både lokalt og sentralt i programmet.

Begrepene som lanseres fungerer avgrensede og styrende på aktivitetene i programmet. Samtidig er de med på å skape forventninger både sentralt og lokalt. Når begrepene er uklare blir også forventningene diffuse og vanskelige å forholde seg til. Hvordan forventningene oppfattes vil virke bestemmende for hvordan begreper og mål dannes til handling, eller sagt på en annen måte; begrepene bestemmer forventningene, og forventningene bestemmer hva som gjøres. BERPRO kan oppfattes som et eksperiment på det omvendte; gjennom det som gjøres utvikles begrepene og på den måten lærer vi noe som kan komme andre til nytte.

4 Strategiutvikling

Strategiutviklingen i BERPRO er mye omtalt i denne rapporten. Vi viser til kapittel 2 og spesielt avsnitt 2.4. I dette avsnittet skal vi kortfattet trekke opp noen hovedkonklusjoner om strategiutviklingen i BERPRO.

Målene med programmet var innledningsvis nokså klart formulert, men de var omfattende og ble levert på et nokså høyt abstraksjonsnivå. De var i liten grad operasjonelle, i den forstand at de uten videre kunne settes ut i livet. Kravet om å utvikle en strategisk næringsplan etter en nærmere angitt mal, var derimot noe kommunene kunne forholde seg til på en måte som skapte umiddelbar handling. Etterhvert som planene ble ferdige, og vi fikk de beskrevne endringene i styring og strategier, vokser det fram et overordnet mål med BERPRO som handler om at programmet skal bidra til å høste erfaringer som kan brukes i norske kommuner generelt. Dette målet har i realiteten ligget fast gjennom hele perioden, men blir etterhvert synliggjort og klarere uttalt. Det gir programmet karakter av:

- * Forsøk innen næringsutvikling
- * Eksperimentering med ulike tiltak
- * Det å lære og dokumentere læring blir like viktig som hva man faktisk skaper av tiltak
- * Utvikling av metoder for næringsarbeid på lokalplanet blir stadig viktigere

I strategiutviklingen er det flere nye ting som prøves ut i BERPRO:

- * Den brede mønstringen av aktører og interesser på lokalplanet
- * Etableringen av formelle og uformelle møteplasser for aktørene
- * Styringsmodellen som baserer utviklingen på dialog mellom sentrale og lokale organer

Vi har registrert erfaringen med disse tre hovedelementene og oppfattet dem som svært positive. Det har vært perioder med konflikt mellom sentralt og lokalt nivå i programmet, men disse konfliktene er løst og de har hver gang ført til endring enten i strategier eller organisering av arbeidet. Disse endringene har i all hovedsak oppnådd støtte blant deltakerne.

Den konflikten som i dag står i programmet handler, så langt vi kan se, om hjørnesteinsvirksomhetens posisjon. I Stord kommune er denne konflikten fraværende, og det skyldes først og fremst at hjørnesteinsbedriften aktivt har støttet mindre bedrifter i utviklingsarbeidet. Dette har skapt tillit til Aker i lokalsamfunnet og bidratt til utvikling av et samarbeidsklima som har et stort potensial. Også Høyanger er på god vei mot slike resultat, men her finner vi en latent konflikt mellom industrien og andre interesser, spesielt de delene av kommunen som har en sterkere tilknytning til primærnæringer og tjenesteyting.

I Bardu og Målselv er spenningsforholdet mellom hjørnesteinsvirksomheten og det lokale næringslivet i større grad levende, så langt vi har erfart i intervjuundersøkelsen. Deler av det lokale næringslivet oppfatter sine interesser som ekskludert fra BERPRO etter strategiendringen i 1993. Forsvarets interesser har kommet i fokus på bekostning av andre grupper. Det samme kan sies om Åmot og Rena Kartons posisjon i programmet. Men i Åmot er ikke konflikten uttalt i samme grad. Bildet er også annerledes her som følge av de forventningene som knytter seg til forsvarsetableringen i forbindelse med utbyggingen på Gardermoen.

I en viderføring av BERPRO blir det viktig å ta opp og bearbeide de konflikten som oppstår. De handler i det vesentligste om hvordan aktørene i programmet skal få sine interesser ivaretatt.

5 Aktører og interesser

For å forstå hvordan og hvorfor et program som BERPRO utvikler seg som det gjør, er det nyttig å gå inn på de ulike deltakerne og forsøke å få fram hvilke interesser de forsøker å fremme. I BERPRO er det mange ulike aktører. Vi vil i dette kapittelet forsøke å knytte dem til ulike interesser som fremmes gjennom programmet. Vi har delt aktørene i noen hovedkategorier;

- * Sentrale myndigheter
- * Kommunene
- * Hjørnesteinsvirksomhetene
- * Det lokale næringsliv
- * Utenforstående aktører

Som evaluator tilhører vi selv (FAFO) den siste kategorien. Når vi starter med den erkjennelsen henger det sammen med at vi er klar over at rollen som evaluator kan ha innflytelse på videreføringen av programmet, uansett hvilken form det måtte ta, og uansett hvor nøytrale og objektive våre analyser er. I det følgende beskriver vi de fem aktørgruppene og forsøker å få fram forskjeller og likheter mellom dem med hensyn på hvilke interesser de melder inn i BERPRO og på hvilke måter.

5.1 Sentrale myndigheter

Kommunal og arbeidsdepartementet har initiert og gjennomført BERPRO. Initiativet sprang som nevnt innledningsvis, ut av en erkjennelse av at mye av det tidligere omstillingsarbeidet i distriktene ikke hadde svart til forventningene. Programinnstillingen ble laget i KAD som et supplement til den generelle omstillingsbevilgningen med siktemålet å høste nye erfaringer som kunne overføres til omstillingsarbeidet. Etersom programmet rettet seg mot næringsutvikling var det ønskelig å trekke andre sentrale myndigheter inn i arbeidet. På den måten ville en for det første ha en klar kommunikasjons og informasjonskanal mot berørte parter og for det andre trekke veksler på erfaringer. Den sentrale styringsgruppa ble satt sammen ut fra slike ønskemål. Næringsdepartementet var en naturlig og nødvendig medspiller. Til å begynne med var Distriktenes Utbyggingsfond (DU) med. Da DU ble innlemmet i det nye SND (Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond) ble SND representert i den sentrale styringsgruppa. Etter en tid ble også Forsvarsdepartementet representert i styringsgruppa, først og fremst for å ivareta forsvarsinteressene i Bardu og Målselv. I den sentrale styringsgruppa har også en representant fra Troms Fylkeskommune sittet. Videre trakk KAD inn to representanter for næringslivet, en fra Hydro og en selvstendig konsulent, begge med erfaring fra omstillingsarbeid.

Den sentrale styringsgruppa kan betraktes som en arena, eller møteplass for ulike interesser. BERPRO har hele tiden vært KADs program, og departementet har hatt de formelle ledeprosisjonene og vært sterkere representert enn de øvrige. KAD har hele tiden vektlagt det eksperimentelle i BERPRO, og holdt fast på at læringspotensialet var det viktigste. Det gjaldt blant annet styringsmodellen.

KAD har tradisjonelt stått for en styringsmodell der mest mulig av ansvar og myndighet overføres til de lokale utøverne, i dette tilfellet kommunene. Næringsdepartementet har i større grad gjennomført styring ovenfra ifølge informantene. I BERPRO

er disse to perspektivene og tradisjonene forent i en modell som bygger på dialog og gjensidig utveksling mellom lokalt og sentralt nivå; fellesskap i utviklingen av programmet. Vi vil beskrive dette som vellykket, blant annet med henvisning til at programmet i løpet av de to første årene var gjennom to dyptgående kriser som begge ble løst og brukt som grunnlag for endring underveis. Styringsmodellen bidrar etter vårt skjønn til dynamikk og fleksibilitet i programmet.

I styringsgruppa har det tidvis vært en motsetning mellom aktører som ønsker målbare resultater i form av nye bedrifter og flere arbeidsplasser og de som legger mest vekt på prosessene og det å høste erfaring og å lære, for en mer langsiktig satsing i generell omstilling, mer eller mindre uavhengig av de konkrete resultatene i hvert delprosjekt. Slik vi ser det er de to perspektivene preget av to ulike effektivitetsbetraktninger. Den første oppfatningen av effektivitet er knyttet til det å produsere umiddelbare og synlige resultater. Den andre oppfatningen ser programmet i et læringsperspektiv, og har i for seg det samme målet; å skape konkrete resultater, men på lengre sikt og i større skala i forbindelse med generelt omstillingsarbeid.

I styringsgruppa finner vi aktører som ikke er særlig opptatt av identitetsstrategien, og aktører som mener at denne bør vektlegges i større grad. Denne motsetningen henger klart sammen med spørsmålet om effektivitet. Det å skape og kommersialisere identitet er et langsiktig prosjekt.

De som har ledet og hatt den avgjørende betydningen for gjennomføringen av programmet har lagt størst vekt på metoder, verktøy og prosessresultater. Dette har gitt programmet et større læringspotensial enn om en var utelukkende resultatorientert og bedømte hvert enkelt tiltak ut fra en mer eller mindre gitt standard.

5.2 Kommunene

De fem kommunene er ulike i størrelse, næringsstruktur og kultur. Deltakelse i BERPRO har likvel skapt et fellesskap mellom dem. I enkelte sammenhenger har de stått fram som en enhet. Dette fellesskapet er kanskje først og fremst utviklet ved og gjennom de lokale programlederne. De målbærer for det første klare interesser av å fortsette programmet. Dernest fremmer de interesser i å forvalte mer av programmidlene lokalt. De ønsker midler til å støtte konkrete prosjekter i kommunene. I prinsippet har det å få midler til konkrete tiltak i BERPRO i kommunen forutsatt at kommunen går inn med et tilsvarende beløp. Deltakelsen i BERPRO er med andre ord ikke gratis for kommunene. Likevel ønsker de alle å fortsette arbeidet.

Kommunenes interesser i programmet er flere:

- * Ønsker om å styrke lokalt næringsliv og oppnå vekst.
- * Ønsker om økonomiske tilskudd som kan styrke næringsarbeidet
- * Prestisje knyttet til det å delta i et nasjonalt orientert program
- * Hjelp til å organisere næringsarbeidet bedre
- * Tilgang til andres erfaringer, metoder og verktøy
- * Hjelp til å bruke andre støtteordninger for å styrke kommunen
- * Støtte til å unngå krise og nedskjæring (Åmot, Bardu og Målselv)

Vi har ikke prioritert disse interessene i rekkefølge. De fleste av dem kommer til syne i kommunene på en eller annen måte gjennom programperioden. De uttrykkes på mange måter. For det første fremmes de gjennom søknader om midler og generelle belutningsprosesser i programmet. Dernest kommer de til syne gjennom de konfliktene

som har oppstått mellom sentrale og lokale styringsgrupper. Den krisen som oppsto i det vi har kalt fase 2 i programmet, det vil si da det hele kom til å dreie seg om fordeling av små beløp til mange lokale prosjekter, oppsto dels som et resultat av påtrykk fra enkelte kommuner og lokale krefter i disse. Da sto økonomiske tilskudd og lokal vekst som det viktigste. Da kartleggingsarbeidet til Hydro/Hartmark IRAS ble gjennomført, var det ønsket om hjelp til bedre organisering som sto på den lokale dagsorden, i det minste hos enkelte av de lokale aktørene.

De fleste av de fem kommunene har klare ønsker om hjelp til å få støtte gjennom andre offentlige bevilgninger enn BERPRO, så som SND og så videre. Det har programmet i liten grad evnet til nå, noe som blant annet ble oppsummert på evalueringskonferansen i september 1994.

5.3 Hjørnesteinsvirksomhetene

Hjørnesteinsvirksomhetene er som nevnt ulike. Det gjelder også interessene de fremmer i programmet.

Aker Stord og den øvrige mekaniske industrien på Stord står overfor en omstilling knyttet til ventede nedskjæringer i offshorevirksomheten. De fremmer interesser i programmet som handler om å kunne møte denne utfordringen. I løpet av det siste året har Aker Stord fremmet klare interesser i å samarbeide med det lokale næringslivet både ved å tilby dem tjenester og ved å anlegge et helhetsperspektiv på næringsutviklingen på Stord gjennom felles prosjekter. Det er vanskelig å se at økonomisk støtte gjennom BERPRO har særlig betydning for Aker Konsernet. Aker har også engasjert seg i arbeidet med identitetsskaping på Stord, blant annet tilskudd til et industriarbeidermonument på Leirvik.

Hydro Aluminium har på samme måten gitt vesentlige bidrag til satsingen i Høyanger. Det gjelder blant annet kapitaltilskudd til Leira Næringspark. De er også aksjonær i Høyanger Næringsutvikling. Interessene er knyttet til utviklingsmuligheter i næringsparken. Utviklingen i Høyanger kan tyde på at konsernet ser seg tjent med et utvidet produksjonsspekter, utvikling av ny kompetanse og en bredere struktur i organiseringen av næringslivet. I så fall er konsernens interesser sammenfallende med de næringspolitiske målene i KAD om å skape større variasjon og mangfoldighet i lokalt næringsliv.

Rena Karton har i større grad vært under økonomisk press enn de øvrige hjørnesteinene gjennom programperioden. Fabrikken har også hatt lederskifte i programperioden. Bedriften har fått støtte til kartlegging av knoppskytingsmuligheter fra BERPRO. Kartleggingen var også en gjennomgang av omstillings- og endringsbehovet i virksomheten med tanke på å rette opp skjevhetene i bedriften. Her har med andre ord hjørnesteinsbedriften fått styrket klare økonomiske interesser gjennom BERPRO. Engasjementet i BERPRO har etter vårt skjønn vært preget av bedriftens akutte problemer. I krisesituasjoner er det vanskelig å rette oppmerksomheten ut over interne interesser.

Forsvaret har hatt interesser av deltakelse i programmet som støtte og hjelp til å løse overtallighetsproblemet i forbindelse med nedskjæringer. Mye av den lokale satsingen både i Målselv og Bardu er knyttet direkte til forvaret. Knoppskytingen fra forsvaret har muligheter for støtte også gjennom de virkemidlene som forsvaret disponerer, så som overgangsordninger for personell. Vi oppfatter forsvarsinteressene som ønsker om å løse de personellproblemene som oppstår ved pålegg om nedskjæringer. I enkelte spørsmål, så som utviklingen av flyverutdanningstilbudet i Målselv, ser det ut til at

overordnet forsvarspolitik har vært et hinder for aktiv deltakelse. Forsvaret har ingen betydelige tradisjoner på forretningsdrift og næringsutvikling, og har på den måten trådt inn i programmet med interesser av å lære noe om dette, så langt vi har oppfattet våre informanter.

Vi har tidligere i rapporten reist et spørsmål om begrepet hjørnesteinsvirksomhet bør nyanseres slik at forsvarets rolle i forhold til de to hovedstrategiene kan utformes på nye måter. Forsvaret kan bidra med kompetanse og etterhvert personell i utviklings- og knoppskytingsprosesser. Forsvaret har få forutsetninger for selv å være basis i slike prosesser i lokalsamfunnet. Forsvarets lojalitet skal gå til nasjonen, ikke lokalsamfunnet, og dette gjør det problematisk å delta i utviklingen og kommersialiseringen av lokal identitet.

5.4 Det lokale næringsliv

Det lokale næringslivet i de fem kommunene har vært langt mindre synlige i programmet enn de andre aktørene. Dette gjelder spesielt av strategiendringene i 1993. Dels har de følt seg utstøtt i forbindelse med knoppskytingsstrategien, dels har de blitt utålmodige i sin etterlysning etter konkrete resultater av programmet. Vi oppfatter mange av de små bedriftene som klare eksponenter for resultatorientering i programmet. Det antar vi er en naturlig konsekvens av den situasjonen små og mellomstore bedrifter i Norge er i. De er avhengige av effektiv inntjening og resultater for å overleve.

De delene av det lokale næringslivet som kan tenke mer langsiktig har for det første en viss størrelse, og for det andre leverer de varer med en forholdsvis lang produksjonstid. Dette gjelder først og fremst de mekaniske bedriftene på Stord. De har evnet å utvikle nye produkter og å vinne i konkurransen om interessante ordre. Innledningsvis var de ikke spesielt interessert i samarbeid med Aker, men utviklingen av dette det siste året har åpnet mange nye muligheter for dem. De uttrykker i dag en klar interesse av å fortsette samarbeidet med Aker og å delta aktivt i BERPRO.

I Åmot har en del av det lokale næringslivet blitt mobilisert rundt Birkebeinerprosjektet. Dette prosjektet har blitt en møteplass for dem. Det har blant annet vært arrangert ekskursjoner for å høste erfaringer fra næringslivssatsing rundt Vasaloppet. Dette har resultert i mange forslag til fellessatsinger knyttet til Birkebeinerarrangementer. Rena Idrettslag er en viktig pådriver i utviklingen av dette fellesskapet.

Deler av det lokale næringslivet fremmer også ønsker om økonomisk støtte fra programmet. Disse interessene var med på å skape søknadspågangen i fase 2 av programmet. De oppfattet programmet mer som et tradisjonelt støtteprogram enn som en læringsarena. Dette handler etter vårt skjønn om at programmets budskap verken var klart nok formulert eller godt nok formidlet.

BERPRO har etter vårt skjønn en klar forpliktelse overfor småbedriftene i kommunene. For det første finnes det mange ideer til nye produkter, markeder og profilering i disse bedriftene. For det andre har mange av dem et klart utviklingspotensial som kan utløses ved hjelp av de rette kontakter og samarbeidsparter. Utfordringen er å få bedriftene sterkere inn på den lærings- og samarbeidsarenaen BERPRO representerer.

5.5 Utenforstående aktører

Med utenforstående aktører mener vi bedrifter og personer som har deltatt i programmet uten å være målgruppe. Det gjelder eksempelvis Hydro Index/Hartmark IRAS som har forestått kartleggingene i Åmot og Bardu/Målselv. De har fått dette som oppdrag

betalt gjennom BERPRO, og har utført dem ved hjelp av tradisjonelle kartleggingsmetoder utviklet i bedriftsøkonomiske og organisasjonsvitenskapelige miljø. De har gjort en betydelig jobb som kan komme til nytte i de tre kommunene. Spørsmålet er om utenforstående konsulenter evner å involvere seg i de lokale problemstillingene på en forpliktende måte i samme grad som lokale aktører ville gjort.

I Åmot ville det vært en mulighet for å la Hedmark Distriktshøgskole stå for kartleggingen av knoppskytingsmuligheter ved Rena Karton. Men distriktshøgskolen har ikke evnet å komme i konstruktivt inngrep med programmet, og var ikke spurt om å utføre jobben. Dette kan ha sin forklaring i at distriktshøgskolen ikke er tilstrekkelig integrert i lokalsamfunnet. Enkelte av våre informanter forklarer dette med at det generelle utdanningsnivået i Åmot er svært lavt, og at spranget til det akademiske DH-miljøet er så stort at kommunikasjon mellom de to miljøene blir svært vanskelig. Vi ser også muligheter for at DH-systemet først og fremst har en forankring til Hedmark Fylke og det nasjonale høyskolesystemet, og at Åmot kommune blir en slags infrastruktur rundt et tiltak med en større målgruppe enn lokalsamfunnet. Det er en utfordring både for Åmot kommune, BERPRO og Hedmark distriktshøgskole å bearbeide disse problemstillingene.

I Bardu og Målselv ville det vært et alternativ å la forsvarets egne folk forestå kartleggingen. Forsvaret har betydelig kompetanse innen ledelses- og organisasjonsutvikling som kunne vært benyttet i samarbeid med lokale forsvarsansatte. Det en kunne vunnet på et slikt alternativ er lokal forankring og lokal forpliktelse til oppfølging i større grad enn når en benytter utenforstående krefter. Det en kunne mistet er den forretningskompetansen som Hydro Index og Hartmark IRAS besitter.

Hydro Index har gått inn i programmet med interesser i å lære om lokalt utviklingsarbeid og muligheter for industriutvikling for å kunne anvende dette på konsernnivå.

5.6 Oppsummering – interesser og aktører

I et program som BERPRO er det avgjørende å mobilisere interessene hos de aktørene som kan bidra aktivt. Dette har programmet lyktes med i stor grad, men varierende gjennom perioden. Den første fasen (se kap. 2) vil vi karakterisere som en almen mobilisering av interesser i å utvikle lokalsamfunnet i de fem kommunene. SNP-arbeidet var en vellykket strategi i så måte. I den andre fasen klarte ikke programmet å mobilisere hjørnesteinsbedriftene i tilstrekkelig grad, mens de små lokale bedriftene derimot var mobilisert rundt interesser i konkret prosjektstøtte. I den tredje fasen ble dette snudd, slik at hjørnesteinsvirksomhetene ble sterkere mobilisert, mens små bedriftene mistet noe av interessen. Unntaket er Stord der den tredje fasen har mobilisert interessene både til hjørnesteinen og de lokale bedriftene. I den fasen programmet står foran ved en videreføring, blir det viktig å remobilisere de små bedriftene uten at hjørnesteinsvirksomhetene faller av.

6 Drøfting og konklusjoner

I det foregående har vi gitt en beskrivelse og analyse av Beredskapsprogrammets utforming og virkemåte. Programmet har hatt en klart eksperimenterende karakter. Det siktemålet som har blitt stadig klarere gjennom vårt arbeid med evalueringen av det er læring gjennom prøving og feiling. I en oppsummerende drøfting blir det viktig å få fram både det som har vært vellykket og det som har vært mindre vellykket, ettersom begge deler gir informasjon om hva man bør gjøre og hva man ikke bør gjøre i bestrebelser på å styrke næringsutviklingen i små kommuner med hjørnesteinsdominans. Vi har forsøkt å trekke noen konklusjoner og samtidig formulere dem som problemstillinger som vi tror det er verdifullt å bearbeide i BERPRO ved en videreføring.

6.1 Er kommuner den riktige målgruppa?

Som utprøvingseenheter valgte KAD ut fem kommuner med varierende størrelse og næringsstruktur. I vår evaluering har vi kommet til at Stord har hatt bedre forutsetninger enn de øvrige kommunene for å lykkes. De trekkene ved kommunene som ser ut til å slå ut er at:

- * Befolkningsstørrelse bestemmer størrelsen på kommunale budsjetter til næringsarbeid, og dette ser ut til å være en kritisk faktor for innsats
- * Flere bedrifter med noe størrelse; selv om de fleste bedriftene befinner seg i samme industrielle sektor, ser det ut til å være en fordel med mer enn én bedrift
- * Hjørnesteinsbedriften er en del av et større konsern/virksomhet med et større nettverk i markedet, og et bredere produktspekter

I en videreføring av BERPRO kan en reise følgende problemstilling:

Er kommune den rette enheten, eller vil det være bedre å definere regioner, for eksempel flere nabokommuner med en befolkning på tilsammen ca 15 000 - 20 000 innbyggere? Dersom en velger kommuner som enhet bør de ha en viss størrelse?

Innledningsvis var Bardu/Målselv definert som en slik region, men det kommunale samarbeidet har ikke fungert slik i programmet. Forfølger vi tanken i problemstillingen kunne vi tenke oss Bardu/Målselv/nabokommuner som en region. Regionen skulle sammen organisere et interkommunalt næringsarbeid. Det ville være flere bedrifter inne i programmet, og det ville bidra til at forsvaret ikke ville bli like dominerende. Nettverket mot politikk og marked ville være større og gi flere muligheter og så videre. Problemstillingen fortjener en utredning, og kanskje en utprøving i programmet om det videreføres. Åmot og Østerdalskommunene er også aktuell for en slik utprøving. Kanskje også Høyanger/Balestrand/ og andre. Denne problemstillingen ser vi på som en av de viktige lærdommene i BERPRO.

6.2 Hva med småbedriftene?

Programmet har i den siste fasen fra 1993 - 94 blitt opplevd som utstøtende av en del mindre bedrifter i enkelte av kommunene. Som nevnt i forrige kapittel mener vi at de små bedriftene bør remobiliseres i forhold til BERPRO. En aktuell problemstilling er som følger:

Hvilke utviklingspotensial finnes i de små og mellomstore bedriftene i BERPRO-kommunene og hvordan kan knoppskytingsmuligheter i disse kombineres med knoppskytingsmuligheter i hjørnesteinsvirksomhetene?

For å svare på denne problemstillingen kan en gjennomføre en kartlegging av utviklingsmuligheter og ideer i det lokale næringslivet i kommunene, og holde dette opp mot det kartet som er tegnet over hjørnesteinsvirksomhetene. På den måten vil en få fram hvor hjørnesteinsvirksomhetene og det lokale næringslivet kan supplere hverandre med kompetanse, nettverk og infrastruktur, og hvor de har utviklingsmuligheter hver for seg.

6.3 Hva med primærnæringene?

Av de satsingene og konkrete prosjektene vi har beskrevet i BERPRO er samtlige enten innen industri eller innen reiseliv/turisme av en eller annen art. Åmot har rike naturressurser i skog og trevirke. Bardu og Målselv har et godt organisert og driftig landbruk. Det samme gjelder deler av Høyanger kommune. Stord har tradisjonelt vært et jordbruks/fiskerisamfunn. Likevel er det bare på Stord vi finner satsinger innen BERPRO som søker å utvikle primærnæring gjennom oppdrettsprosjektet. En aktuell problemstilling i en videreføring av programmet er etter vårt skjønn:

Skal primærnæringene trekkes sterkere inn i BERPRO? Hva må i så fall gjøres av utrednings og kartleggingsarbeid; hvilket potensial finnes i disse næringene og hvorfor deltar de ikke sterkere i næringsarbeidet?

En bearbeiding av disse problemstillingene vil blant annet styrke arbeidet med identitetsstrategien. Primærnæringene representerer røttene i de fem kommunene; skogbruk, jordbruk og fiske. Til disse røttene er det knyttet verdier som hentes opp og danner utgangspunktet for satsing videre. I dette ligger det muligheter for å knytte sammen knoppskytings- og identitetsstrategiene på to måter: for det første ved å la industriens teknologiske og bedriftsøkonomiske kompetanse bidra til å utvikle primærnæringene. For det andre ved å legge verdier utviklet over lang tid gjennom primærnæringene til grunn for forretningsstrategier i industrien.

6.4 Begreps- og forventningsavklaringer

Vi har pekt på begrepsdannelse og fortolkning som et problem. Både knoppskyting og identitetsstrategien trenger en begrepsmessig presisering. Den bør foregå i åpen dialog mellom sentrale og lokale krefter i programmet. Begrepene bør få en klar forankring hos dem som skal anvende dem. Uklarhet i begrepsbruken bidrar til å skape uklare forventninger. Vi vil reise følgende problemstilling;

I hvilken grad kan identitetsstrategien forenes med knoppskytingsstrategien og strategier for generell vekst? Hvordan kan de to hovedstrategiene motvirke hverandre, og hvordan bør de presiseres for å unngå det? Hvilken spesielle rolle bør forsvaret ha i forhold til de to strategiene?

Denne problemstillingen er vanskelig og vil kreve en innsats fra forsknings- og utviklingsmiljø.

6.5 Ambisjonsnivået under identitetsstrategien?

Identitetsstrategien har etter vårt skjønn et stort potensial. Arbeidet med identitet vil ta utgangspunkt i lokale verdiforankringer og søke fram til verdier som ikke bare er knyttet til hjørnesteinsvirksomheten. Strategien representerer derfor et mulig verktøy for å komme ut av faste tankemønstre og tradisjoner utviklet gjennom hjørnesteinsvirksomhetene. En slik frigjøring kan bidra til utvikling både i og utenfor deres domene.

Konsensus i hver av kommunene om hvilke verdier som er de mest sentrale, og som bør legges til grunn for videre satsing, vil hindre mange misforståelser. Tidlige organisasjonsteorier forfektet nettopp at en klar identitet i organisasjoner reduserte behovet både for ledelse og styring ettersom et verdifellskap var etablert og lå til grunn for handlinger, individuelle og kollektive (Simon 1953). Det er også utviklet kriterier for å beskrive og analysere identitet som fenomen i organisasjoner, og disse kan antakelig overføres til kommuner. Vi tror det er urealistisk å forvente så mange konkrete tiltak under identitetsstrategien i BERPRO. Derimot kan arbeidet med å prøve ut strategien være verdifull. Vi tror også at ambisjonsnivået bør være å prøve strategien ut på lokalplanet først og fremst for å vinne erfaringer, og å bruke disse til å utvikle metoder og verktøy som andre kan bruke for å arbeide med strategien.

6.6 Konklusjoner

I de foregående avsnittene har vi reist noen problemstillinger som er utledet av arbeidet med evalueringen og analysene av det materialet vi har samlet inn. I dette avsnittet trekker vi noen konklusjoner om programmet.

1. Styringsmodellen i BERPRO har vist seg å fungere etter intensjonene. Samspillet mellom lokale og sentrale deler av programmet har vist seg å tåle motsetninger og bruke disse konstruktivt til videreutvikling. Det bør høstes flere erfaringer med denne modellen med sikte på å etablere den som en metode som kan anvendes i flere programmer.
2. Programmet har demonstrert evne til å mobilisere hjørnesteinsbedrifter i arbeidet med å gi kommunene flere bein å stå på. Dette har skjedd ved hjelp av de møteplassene som programmet har etablert både lokalt og mellom de fem kommunene. Møteplassene er både formelle og uformelle.
3. Programmet har vist at de store industrikonsernene, Aker og Hydro har interesser i lokal næringsutvikling. Når de rette møteplassene etableres mellom konsernene og lokale krefter øker utviklingspotensialet for de mindre bedriftene. Også her er det behov for å høste mer erfaring, både fra Stord, Høyanger, Åmot og Bardu/Målselv. Gjennom mer erfaring med de samarbeidsrelasjonene som er etablert kan det utvikles en modell som sier noe om hvordan konsernene kan bidra i lokal-samfunnene.
4. Programmet har bidratt til mange konkrete forslag og tiltak på lokalplan. Det er bare noen av dem som er oppsummert i denne rapporten. I delrapportene fra hver kommune finnes mer uttømmende oppsummeringer. Undersøkelsene våre viser at tiltakene har oppslutning lokalt, og at det snarere har vært et problem å begrense dem enn å få dem fram.
5. Programmet befinner seg i inngangen til en ny fase. Lokalt er det utviklet en rekke tiltak som skal iverksettes. Det gjenstår også strategisk arbeid med identitet. I videreføringen bør samspillet mellom sentrale og lokale styringsgrupper bli mer aktivt. Kommunene har behov for støtte i videreføringen. Vi tror programmet vil være

tjent med å sette av tid og ressurser til en mindre arbeidsgruppe som kan arbeide tettere sammen med kommunene i oppfølgingen. Dette bør skje med utgangspunkt i behov i kommunene.

6. Kartleggingsarbeidet ser ut til gi større avkastninger når det utføres av lokale krefter enn når det utføres av ekstern ekspertise. Forutsetningen er at det finnes lokale krefter som har kompetanse til å løse oppgaven.

6.7 Forslag til sluttevaluering av BERPRO

En sluttevaluering av programmet bør ha følgende hovedpunkter:

Prosessevaluering

Videreføringen av BERPRO fra denne prosessevalueringen bør følges opp med en tilsvarende undersøkelse ved slutføring av programmet. Faseinndelingen vi har introdusert bør følges opp. Denne prosessevalueringen kan organiseres som følgeforskning. Det vil si at et forskningsmiljø engasjeres for å delta med observasjoner, analyser og innspill underveis.

Resultatevaluering

Resultatene bør oppsummeres og analyseres ut fra prosessevalueringen. Det bør gjøres sammenliknende analyser med utgangspunkt i kjennetegn; ved kommunene, ved hjørnesteinene, ved det lokale næringsliv og ved organiseringen av programmet, lokalt og sentralt. Forventede resultater som bør etterprøves er:

1. Har knoppskyting og identitetsskaping bidratt til vekst: beskrivelse av nye virksomheter, produkter, markeder, målt i omsetning og nye stillinger til aktivitetene. (Innsamling av materiale i bedriftene.)
2. Har BERPRO utviklet samarbeidsrelasjoner; beskrivelse av nye møteplasser etablert i programmet, hvordan de fungerer og hvilke konkrete aktiviteter som har kommet som resultat av disse. Beskrivelse av konkret samarbeid om virksomhet; sporadiske og tilfeldige fellessatsinger mellom bedrifter, planlagt prosjektsamarbeid og eventuelt mer permanente samarbeidsformer som har oppstått. (Intervjuundersøkelser)
3. Har BERPRO bidratt til holdningendringer; spørreundersøkelse om opplevelser, hendelser, erfaringer og holdninger i lokalsamfunnet. Det ideelle ville være en undersøkelse nå som kunne sammenliknes med en lik undersøkelse ved programets avslutning.
4. Har BERPRO redusert sårbarhet og avhengighet av hjørnesteinsvirksomheten; en analyse av lokalsamfunnets avhengighet av hjørnesteinsbedriften etter at programmet er avsluttet. (Bygger på studiene nevnt i de tre foregående punktene, men forutsetter noe metodeutvikling)

Evaluering av programgjennomføring

Oppstilling av budsjetter, mål og forbruk av ressurser, vurdering i forhold til oppnådde resultater og intensjonene i programmet.

6.8 Hovedkonklusjon

Beredskapsprogrammet bør fortsette ut den angitte perioden på fem år.

Vi begrunner konklusjonen med flere forhold. For det første har programmet vist evne til å sette i gang nye prosesser lokalt. Det er etablert møteplasser og nye samarbeidsrelasjoner som det er viktig å ivareta og videreføre. De kan bidra til utvikling av modeller og verktøy dersom de gis nok tid. For det andre har programmet avdekket en rekke viktige problemstillinger som det vil være verdifullt å bearbeide, og som ikke vil være løst om programmet avsluttes nå. Å løse disse problemstillingene vil øke læringsverdien av programmet betydelig, sett med våre øyne. For det tredje har programmet skapt mye aktivitet lokalt. Disse aktivitetene er ikke avsluttet, og det vil være et tilbakeslag både for kommunene og sentrale myndigheter om de blir abortert ved nedleggelse av programmet etter halvgått løp. Dersom programmet videreføres kan dette skje på flere måter:

1. Det kan videreføres med samme aktivitetsnivå som nå og med de samme kommunene. I denne evalueringen har vi pekt på mulige endringer som kan vurderes.
2. Programmet kan videreføres med noen av kommunene. Vi tror imidlertid at reduksjon av deltakerkommunene vil redusere læringsverdien i programmet, uansett hvilken kommune som ekskluderes.
3. En tredje mulighet er å utvide programmet. Det kan skje på flere måter. En måte å gjøre det på er å la nabokommunene til deltakerkommunene bli innlemmet ut fra et mer regionalt perspektiv. De eksisterende BERPRO-kommunene kan ses som etablert kjerne som begynner å spre sine erfaringer til andre i sin region.
4. Den fjerde muligheten er å videreføre programmet i de fem kommunene, men å nyansere strategiene for Bardu og Målselv ved å utvikle en egen utviklingsstrategi der knoppskytingen/utviklingen først og fremst skal komme i det lokale næringslivet, og ikke i hjørnesteinsvirksomheten. Forsvaret skal delta i denne utviklingen ved å tilføre kompetanse og ledig kapasitet. Dette alternativet bør kombineres med alternativ 3.

Programmet har også reist interessante problemstillinger for forsknings- og utviklingsmiljøene. I en videreføring kan en vurdere å etablere et følgeforskningsprosjekt som alternativ til en sluttevaluering. Et slikt prosjekt vil ha til oppgave å høste ut læringen i programmet kontinuerlig, og utvikle dette til modeller, metoder og verktøy for overføring.

En annen interessant problemstilling er knyttet til identitetsstrategien. Hva er identitet på organisasjonsnivå og kommunenivå? Hvordan kan identitet måles, beskrives og analyseres, og hvilken betydning har identitet for utvikling og vekst i lokalsamfunn? Disse spørsmålene fortjener etter vårt skjønn betydelig oppmerksomhet.

Referanser

BERPRO Status oktober 1993

BERPRO Prosjektoversikt 1994

BERPRO Rapport nr. 1 Prosjektstatus mars 1994

BERPRO Prosjektstatus juni 1994

BERPRO Rapport fra evalueringskonferansen september 1994

BERPRO Evalueringsrapport: Stord i Utvikling, september 1994

BERPRO Evalueringsrapport: Bardu, september 1994

BERPRO Evalueringsrapport: Høyanger, september 1994

BERPRO Evalueringsrapport: Målselv, september 1994

BERPRO Evalueringsrapport: Åmot, september 1994

BERPRO-rapport, Hydro/Hartmark-IRAS/PA Consulting Group:

Byrkjeland, M.: Bluss, Høyanger Kjemiske Industriarbeiderforening 1990

Kartlegging av muligheter for knoppskyting og ny virksomhetsutvikling med basis i Rena Karton og tilknyttede virksomhetsområder, januar 1994

Idèhefte; Innsamlede ideer omkring knoppskyting og forretningsutvikling, januar 1994

Kartlegging av muligheter for knoppskyting og ny virksomhetsutvikling samt effektiviseringspotensialer ved Rena Karton A/S

Målselv og Bardu kommune: Mulighet for knoppskyting og ny virksomhetsutvikling med basis i Forsvaret som stedets hjørnesteinsbedrift september 1994

Strategisk Næringsplan for Bardu

Strategisk Næringsplan for Høyanger

Stord i Utvikling (SNP Stord)

Strategisk Næringsplan for Målselv

Strategisk Næringsplan for Åmot

NOU 1983:10 Ensidige industristeder

Kommunaldepartementet - Distriktsutbyggingsavdelingen: Effektivisering av arbeidet overfor ensidige industristeder, 5/89