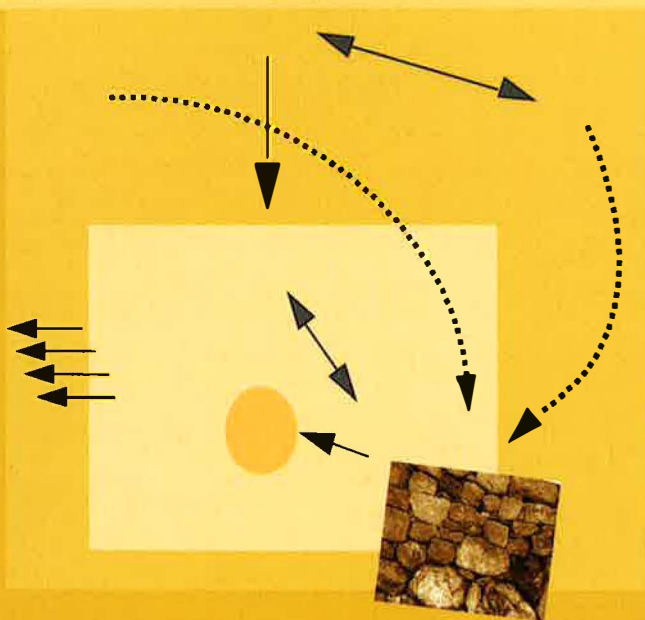


Eivind Falkum
Kjersti Kleven
Sveinung Skule

Identitet, mangfold og utvikling

Evaluering av Beredskapsprogrammet





Eivind Falkum, Kjersti Kleven
og Sveinung Skule

Identitet, mangfold og utvikling
Evaluering av Beredskapsprogrammet

Fafo-rapport 220

© Forskningsstiftelsen Fafo 1997
ISBN 82-7422-186-9

Omslag: Agneta Kolstad
Omslagsfigur: Eivind Falkum
Trykk: Falch Hurtigtrykk

Innhold

Forord	7
Sammendrag	9
Kapittel 1	
Trekk ved Beredskapsprogrammet – perspektiv og metode i evalueringen	17
1.1 Mål og perspektiv i programmet.....	18
1.2 Forankring av arbeid med næringsutvikling	20
1.3 Begrepsdannelse og fortolkning	22
1.4 Perspektiv og metode i evalueringen	27
Kapittel 2 Programnivået: aktører, roller, interesser	31
2.1 Fasar i den sentrale styringa	35
2.2 Strategiutvikling	39
Kapittel 3 Samspill mellom industri og kultur – Beredskapsprogrammet på Stord	43
3.1 Lokal organisering av Beredskapsprogrammet	45
3.2 Strategiutvikling	46
3.3 Tiltak under knoppskyttingsstrategien	49
3.4 Tiltak under identitetsstrategien	54
3.5 Beredskapsprogrammet i tall: En oversikt over hvordan midlene er brukt og de målbare resultatene som er oppnådd	60
3.6 Oppfatninger om programmet i næringslivet på Stord	65
3.8 Oppsummering.....	70
Kapittel 4 Industrikulturell utvikling – Beredskapsprogrammet i Høyanger	75
4.1 Lokal organisering av Beredskapsprogrammet	79
4.2 Strategiutvikling	81
4.3 Tiltak under knoppskyttingsstrategien	84
4.4 Tiltak under identitetsstrategien	89

4.5 Beredkapsprogrammet i tal: Bruk av midlane og målbare resultat ...	94
4.6 Oppsummering	102

Kapittel 5

Fra luftforsvar til kulturfellesskap? Beredkapsprogrammet i

Målselv	105
5.1 Forsvaret som hjørnestein	106
5.2 Lokal organisering av Beredkapsprogrammet	108
5.3 Strategiutvikling	108
5.4 Næringsplanens beskrivelse av sterke og svake sider	109
5.5 Forholdet mellom lokal og sentral styringsgruppe i Beredkapsprogrammet	111
5.6 Tiltak under knoppskytingsstrategien	112
5.7 Tiltak under identitetsstrategien	119
5.8 Utfordringer i arbeidet med næringsutvikling	123
5.9. Resultater av Beredkapsprogrammet i Målselv	126
5.10 Sterke og svake sider ved gjennomføringen av programmet i Målselv	129
5.11 Oppsummering av Beredkapsprogrammet i Målselv	130

Kapittel 6 Identitet og forsvar

Beredkapsprogrammet i Bardu

133	
6.2 Lokal organisering	136
6.3 Strategiutvikling	139
6.4 Tiltak under knoppskytingsstrategien	141
6.5 Tiltak under identitetsstrategien	147
6.6 Det mest positive og negative med Beredkapsprogrammet	151
6.7 Beredkapsprogrammet i tal: Bruk av midlane og målbare resultat .	152
6.8 Næringslivet i Bardu si vurdering av programmet	154
6.9 Oppsummering	160

Kapittel 7 Fra kartong til kavaleri? Beredkapsprogrammet

i Åmot

163	
7.1 Organisering av Beredkapsprogrammet i Åmot	167
7.2 Plan og strategiutviklingen i Beredkapsprogrammet i Åmot	168
7.3 Tiltak under knoppskytingsstrategien	170
7.4 Tiltak under identitetsstrategien	178
7.9 Oppsummering	190

Kapittel 8 Pengebruk og målbare resultater i kommunene	193
8.1 Hvordan er pengene brukt?	193
8.2 Utløsning av andre midler	197
8.3 Målbare resultater	198
8.4 Nye arbeidsplasser	200
8.5 Kort sammenlikning mellom arbeidsplasskostnadene i Beredskapsprogrammet og i KADs omstillingsbevilgning	204
8.6 Hva har vært det viktigste bidraget fra Beredskapsprogrammet til prosjektene?	205
8.7 Oppsummering	207
Kapittel 9 Noen oppfatninger om næringsutvikling i de fem kommunene	209
9.1 Trekk ved bedriftene	209
9.2 Bedriftenes oppfatninger om kommunenes næringspolitikk	210
9.3 Bedriftenes oppfatninger omkring hjørnesteinsvirksomhetenes rolle	213
9.4 Bedriftenes oppfatninger av Beredskapsprogrammet	216
9.5 Oppsummering	217
Kapittel 10 Evaluering av Beredskapsprogrammet	219
10.1 Resultater av knoppskyttingsstrategien	219
10.2 Resultater av identitetsstrategien	220
10.3 Infrastruktur som resultat av Beredskapsprogrammet	224
10.4 Konkrete resultater av Beredskapsprogrammet	225
10.5 Styringsmodellen i programmet	228
10.6 Sårbarhet, avhengighet og lokal identitet?	229
10.7 Noen implikasjoner for næringsutvikling framover	231
Litteratur	232

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal og Arbeidsdepartementet. Den bygger på to evalueringsstudier av Beredkapsprogrammet, den første i 1994, den andre ved programmets avslutning i 1996. Evaluering vil si å fastsette verdien av noe. Beredkapsprogrammet har tilført de fem prøvekommunene mange forskjellige typer verdier, fra nye arbeidsplasser og nye virksomheter til nye holdninger til næringsutvikling og nye samarbeidsformer mellom offentlige og private aktører. Dette har gjort evalueringsarbeidet krevende, men først og fremst spennende. Vi har fått innsikt i nye former for samspill mellom stat og kommune, lokale særtrekk i de fem kommunene og hvordan lokale samarbeidsprosesser både fremmes og hemmes.

Programmet har bragt lokal identitet inn som element i næringsutviklingen. Nye perspektiver har åpnet seg i kjølvannet av denne nyskapningen. Vi tror dette har vært lærerikt for alle aktørene som har vært involvert i Beredkapsprogrammet, oss selv inkludert.

Det er mange som har bistått oss i arbeidet. Leder for Beredkapsprogrammet Kjell Ove Johansen og de lokale programlederne, Olav Foshaug i Bardu, Petter Sortland i Høyanger, Mona Mathiesen i Målselv, Audvald Kvamme på Stord og Arne Hansen i Åmot har lagt forholdene svært godt til rette for oss. I tillegg har de vært inspirerende, kritiske og engasjerte, selv når vi la fram funn og resultater som kunne tolkes negativt. Det samme kan sies om den sentrale og de lokale styringsgruppene i programmet. Vår kontaktperson i Kommunal og Arbeidsdepartementet, Åge Sund har på samme måten bistått oss når vi har trengt det.

Våre kolleger Inger Marie Hagen og Torunn Kvinge har deltatt i intervju-runden i de fem kommunene og kommentert utkast til deler av rapporten. Vi takker for profesjonell innsats som gjorde det mulig for oss å gjennomføre undersøkelsen innenfor en stram tidsramme.

Vi takker også Fafos publiseringsavdeling for tålmodighet, velvilje og profesjonell innsats.

Rapporten er et kollektivt produkt, og vi står alle tre inne for helheten.

Oslo, april 1997

Eivind Falkum

Kjersti Kleven

Sveinung Skule

Sammendrag

Intensjoner

Beredskapsprogrammet ble startet opp i 1992. Det skulle prøve ut nye metoder i lokal næringsutvikling. Det hadde klare intensjoner om å gjøre noe annerledes enn tidligere programmer og det som er vanlig i det tradisjonelle virkemiddelapparatet. Det overordnede målet var å bidra til større variasjon i næringsgrunnlaget og å redusere sårbarheten i lokalsamfunn som var sterkt preget av en hjørnesteinsvirksomhet. Det er mange trekk ved Beredskapsprogrammet som er nye og annerledes:

- det ble rettet mot enkeltkommuner med en dominerende hjørnesteinsvirksomhet, og skilte seg på den måten fra bransje-, nisje- og teknologi-orienterte program
- det skulle være proaktivt, forstått som det å initiere nye virksomheter før en eventuell krise eller reduksjon i hjørnesteinsvirksomheten skapte problemer. På den måten skulle programmet være forebyggende mer enn reparerende, og det er dette som gir navnet Beredskapsprogrammet mening
- det skulle bidra til en profesjonalisering av næringsutviklingen
- departementet valgte selv ut kommunene som deltok, i motsetning til det som er vanlig; at kommunene selv søker seg inn i et program
- styringen av programmet skulle skje gjennom samarbeid mellom statlige og kommunale myndigheter i et kombinert ovenfra-ned og nedenfra-opp perspektiv
- det skulle ha en eksperimentell karakter med prøving, feiling og læring som hovedelement. Mangfold og variasjon skulle gi retning i næringsutviklingen

Fem kommuner ble valgt ut som deltakere i programmet. Alle hadde større hjørnesteinsvirksomheter som viktigste element i næringsstrukturen. Rena Karton var største arbeidsgiver i Åmot kommune i Hedmark. I Troms ligger de to nabo-kommunene Bardu og Målselv. I begge er forsvaret hjørnesteinsvirksomhet, kavaleri og hær i Bardu, og hær og luftforsvar i Målselv. I Høyanger er Hydro hjertet i næringslivet. På Stord, som er den største av de fem kommunene målt i folketall,

er hjørnesteinsbedriften Aker. Ingen av de fem hjørnesteinsvirksomhetene var i krise da programmet ble startet opp, men forsvaret hadde bebudet reduksjoner i Bardu og Målselv. Rena Karton havnet i et økonomisk uføre i 1993, og ble såvidt reddet fra full nedleggelse i 1996.

Evalueringsmetode

Fafo har evaluert programmet i to omganger, først en prosessevaluering i 1994 og deretter en sluttevaluering i 1996/97. Denne rapporten bygger på materiale fra begge evalueringene. Materialet består av plandokumenter og rapporter fra programdeltakerne i tillegg til våre egne undersøkelser:

- i alt 81 personlige intervjuer
- en registreringsundersøkelse som kartla ressursforbruk og resultater og
- en survey blant ialt 121 bedrifter i de fem deltakerkommunene

Vi har også deltatt i møter og samlinger arrangert av den sentrale programledelsen. Studiene er grunnlaget for de følgende funn og konklusjoner.

Strategier i programmet

Hovedstrategien i programmet var i utgangspunktet å redusere lokalsamfunnets avhengighet av hjørnesteinsvirksomheten i de fem kommunene, forstått som det å skape alternativ virksomhet som kunne opprettholde lokalsamfunnet i en krisesituasjon, nedfelt i fire punkt:

1. utvikling av en strategisk næringsplan for hver kommune
2. bred organisering av planarbeidet med deltakelse fra sentrale aktører i lokalsamfunnet
3. utvikling av konkrete handlingsplaner for mer variert næringsgrunnlag
4. utvikling av møteplasser for loakle aktører som vanligvis ikke hadde så mye med hverandre å gjøre

I 1994 oppsummerte den sentrale styringsgruppa i programmet arbeidet så langt og kom til at strategien førte til for mye spredning av tiltak og aktiviteter. For å oppnå fokusering og mer konsentrert innsats ble strategien endret. Kommunene skulle utvikle to prosjekter hver innenfor hver av de to nye hovedstrategiene.

- Knoppskytingstrategien tok sikte på å involvere hjørnesteinsvirksomhetene i programarbeidet i større grad. Det skulle satses på å utvikle ny virksomhet med utgangspunkt i hele eller deler av hjørnesteinsvirksomhetene.
- Identitetsstrategien skulle bidra til å få fram det særegne ved lokalsamfunnet i hver av kommunene og legge disse særtrekkene til grunn for nye aktiviteter, tiltak og virksomheter.

Strategiskiftet skapte frustrasjoner i flere av de fem kommunene. Det var ikke udelt enkelt å legge om prosjekter, tiltak og beslutningsprosesser midtveis i programmet. På den andre siden ser vi strategiskiftet som svært konstruktivt. Mange av resultatene i programmet ville sett annerledes ut uten den fokuseringen som skiftet innebar, også i de kommunene som protesterte mest høylydt.

Resultater av Beredskapsprogrammet

De konkrete resultatene av Beredskapsprogrammet kan oppsummeres slik:

- i de fem kommunene har prosjektene totalt utløst mer enn tre ganger bevilgningene fra KAD, når vi ser bort fra det som er brukt til administrasjon og drift av programmet. Dette er langt mer enn det som var planlagt, men det er store variasjoner mellom kommunene.
- 30 nye bedrifter er etablert
- 22 nye produkter er utviklet og kommersialisert
- 186 ulike arrangementer er gjennomført i ialt 15 prosjekter, de fleste med betydelige økonomiske ringvirkninger
- det er prosjektert og delvis etablert i alt 10 museer
- nye markeder er åpnet for ialt 9 produkter/bedrifter
- 7 nye utdanningstilbud er etablert
- 3 næringsparker er etablert
- 9 av ialt 169 prosjekter i programmet var resultatløse
- 268 nye arbeidsplasser er etablert med en eller annen støtte fra programmet. De fleste av disse er skapt i forbindelse med knoppskytingsstrategien. I 1998 forventes det å være etablert 481 arbeidsplasser som følge av mer langsiktige virkninger, og her forventes identitetsstrategien å gi større utslag.

Det er naturligvis ikke riktig å hevde at disse resultatene utelukkende kan tilskrives Beredskapsprogrammet. En del av dem ville antakelig vært oppnådd uten. I en del av prosjektene og tiltakene har Beredskapsprogrammet bare vært en av flere støttepillere. Den direkte effekten av et slikt program er alltid vanskelig å måle. De resultatene som er beskrevet her er likevel oppnådd med en eller annen form for støtte fra programmet.

Vi har funnet det svært komplisert å sammenlikne Beredskapsprogrammet med andre program. Ut fra våre beregninger ser det likevel ut til at Kommunal og Arbeidsdepartementet får forholdsvis mye mer ut av satsingen på Beredskapsprogrammet enn av for eksempel Omstillingsbevilgningen. Vi tror dette forklares først og fremst ved at Beredskapsprogrammet tar et sterkere utgangspunkt i lokale interesser og lokale løsninger på problemene, spesielt gjennom identitetsstrategien. Vi tror arbeidet med lokal identitet, og den infrastrukturbyggingen som følger av denne har stor betydning for de resultatene som tilskrives også knoppskyttingsstrategien.

Om hjørnesteinsvirksomhet og knoppskyttingsstrategien

Visse trekk ved hjørnesteinsvirksomheten ser ut til å være en fordel i gjennomføringen av knoppskyttingsstrategien:

- at den representerer en viss industriell størrelse og tyngde, som Aker og Hydro
- at den har kompetanse på bedriftsetablering og bedriftsutvikling
- at den er en del av et større system med tilgang til større markeder og mer kompetanse enn den besitter selv
- at ledelsen har interesse av og forståelse for styrking av det lokale næringslivet
- at ledelsen har interesse for og vilje til å utvikle samarbeid med lokale aktører, såvel private som offentlige

De tre siste trekkene var tilstede i forsvaret både i Målselv og Bardu, men ikke de to første. Det å være en del av et større system med tilgang til større markeder og mer kompetanse var noen ganger en fordel i de to forsvarskommunene, men andre ganger viste det seg også å være en direkte hindring for videreutvikling. Eksempelet er Trafikkflygerutdanningen i Målselv.

I Åmot var samtlige av disse trekkene fraværende i hjørnesteinsvirksomheten før konkursinnberetningen i 1996, kanskje med unntak av det siste.

Vi vil ut fra dette hevde at den sentrale styringsgruppas avgrensning av knopp-skyttingsstrategien til hjørnesteinsvirksomhet var altfor snever i kommunene Bardu, Målselv og Åmot, mens den viste seg å fungere på Stord og i Høyanger.

En alternativ strategi i disse tre kommunene ville være å satse mer på utvikling av nye forretningsidéer som ikke baserte seg på aktiviteter i hjørnesteinen. Dette kunne enten skje ved å

- ta tak i andre bedrifter i kommunen og vurdere utviklingsgrunnlaget i disse
- invitere bedrifter utenfra til å etablere seg på bakgrunn av en kartlegging av kommunens spesielle fortrinn
- mobilisere lokale krefter til samarbeid om etablering, nettverksdannelse og utvikling.

Alternativet vil si å satse på mangfold framfor et snevert fokus. Dette vil vi hevde er viktige erfaringer med knopp-skyttingsstrategien i Beredskapsprogrammet.

Om identitetsstrategien

Identitetsstrategien var enda vagere definert enn knopp-skyttingsstrategien. Slik vi har oppfattet den var den imidlertid mindre knyttet til hjørnesteinsvirksomheten. Forestillingen er at den i større grad fokuserte lokalsamfunnet som helhet, og at den dermed skulle bidra til integrering av, og samarbeid mellom lokale aktører i vel så stor grad som knopp-skyttingsstrategien. Den innebar en langt større grad av lokal handlingsfrihet i gjennomføringen av programmet, noe som også gjenspeiles i de mange ulike lokale fortolkningene av den.

Identitetsstrategien er den største nyvinningen i Beredskapsprogrammet. Den innfører for det første nye perspektiver i næringsutviklingen. Strategien fokuserer helt andre verdier enn de rene økonomiske vekstmålene som vanlig næringsutvikling etterprøves etter, det vil si nye arbeidsplasser, nye bedrifter, økt omsetning, nye markeder etc. Identitetsstrategien, slik den er fortolket i samtlige av de fem kommunene, forsøker å bruke kulturelle og sosiale trekk ved lokalsamfunnet som grunnlag for utvikling av næringsvirksomhet.

For det andre forutsatte identitetsstrategien samarbeid mellom flere lokale aktører i utviklingsarbeidet. Aktører som vanligvis ikke er involvert i næringsutvikling, så som frivillige organisasjoner, lokale lag innen idrett og kultur og i noen tilfeller forskningsorientert virksomhet. Det ble med andre ord skapt helt nye arenaer for næringsutviklingen, og dette har gitt nye perspektiv og nytt grunnlag for kommunikasjon og beslutninger.

Arbeidet med identitetsstrategien har vært forskjellig fra kommunen til kommune. Den har bidratt til mange ulike resultater:

- den har skapt prosesser som har satt nytt lys, og nye perspektiv på hva vi kan kalle nedarvede lokale motsetninger og konflikter på en slik måte at de er løst. På den måten har strategien bidratt til ny fellesskaps- og helhetsoppfatning i kommunene.
- den har bidratt til å synliggjøre hva som er særtrekkene ved lokalsamfunnet i den enkelte kommune og å bygge opp en lokal bevissthet omkring disse. Dette har foregått gjennom brede mobiliseringer i form av arrangementer, festivaler og andre kulturelle og sosiale tiltak.
- strategien har bidratt til å opparbeide en lokal stolthet over de grunnleggende verdiene som det er skapt felles bevissthet omkring
- strategien har bidratt til å synliggjøre og profilere den enkelte kommunen utad gjennom arrangementer, museumsetableringer og andre prosjekter og tiltak
- identitetsstrategien har utløst kreativitet i lokalsamfunnet nettopp ved å skape kontakt mellom lokale aktører som vanligvis ikke har så mye med hverandre å gjøre.

Identitetsstrategien har ut fra dette ikke bare vært en nyvinning i seg selv, den har også bidratt til lokale nyvinninger i de fem kommunene i større grad enn den mer tradisjonelle knoppskytingsstrategien. På den andre siden var strategien i utgangspunktet såpass vag at kommunene brukte mye tid på å finne ut hva de skulle legge i den. Etter vårt skjønn er det noe tidlig å evaluere virkningene av den. For vår del er vi overbevist om at denne strategien er et svært viktig bidrag fra Beredskapsprogrammet til næringsutviklingen i Norge generelt.

Vi har fått et bestemt inntrykk av at identitetsstrategien har bidratt til holdningsendringer i den lokale næringsutviklingen i de fem kommunene. Politikerne i de fem kommunene står fram med klare uttalelser om at lokale problemer må finne lokale løsninger, uavhengig av statlig støtte så langt det er mulig. Vi mener erfaringene med programmet har vist at de lokale problemene nettopp løses best av lokale krefter. Lokal næringsutvikling kan ikke baseres på ferdige standardiserte konsepter og faste regler for tildeling av statlig støtte. Til det er de lokale variasjonene mellom kommunene for store, selv innenfor mindre avgrensede regioner.

Identitetsstrategien tar utgangspunkt i kommunen som helhet. På den måten utvides vekstmulighetene til noe mye mer enn det som allerede finnes i hjørnesteinsvirksomheten. Samtidig gir samarbeidet om å synliggjøre felles verdier for alle

aktørene et grunnlag for kreativitet og nyskaping på en helt annen måte enn knopp-skytingsstrategien. Det nye som skapes kan like godt ta utgangspunkt i hjørnesteinen som i annen virksomhet, og det blir dermed rimelig å hevde at knopp-skytingsstrategien kan være en del av, og underordnet identitetsstrategien.

Om styringsmodellen i programmet

Styringsmodellen i programmet bygget på prinsipper om styring både ovenfra og nedenfra; en slag kombinasjon av sentrale myndigheters overordnede strategi-utforming og lokalt selvstyre. Selv om våre analyser påpeker motsetninger og komplikasjoner knyttet til modellen, vil vi karakterisere den som vellykket. Uten dette doble perspektivet ser vi for oss to mulige utfall:

- enten et omstillingsprogram styrt av standardiserte konsepter og tiltakspakker og regelorienterte beslutninger
- eller et lokalt organisert omstillingsprogram sterkt preget av ad hoc løsninger og skjønnspregede beslutninger

avhengig av hvilket nivå styringsretten ble plassert. Beredskapsprogrammet har i motsetning til disse utfallene oppnådd en strategisk styrt og lokalt tilpasset omstilling.

I Beredskapsprogrammet er det skapt nye arenaer med flere aktører; blant annet de frivillige organisasjonene. I planleggings- og strategiutviklingsprosesser fremmes aktørenes interesser som premisser for hva som skal gjøres. På den måten blir dagsorden nå satt av et lokalt fellesskap, og der bidragene fra hver enkelt aktør er synliggjort og tatt hensyn til, både som behov og tilbud. På denne måten er lokal næringsutvikling ikke lenger noe som politiske og administrative organ sliter med mer eller mindre på egenhånd. Næringsutvikling har blitt et fellesanliggende både i offentlig og privat sektor, og der ingen av partene er dominerende. Identitetsstrategien er nøkkelen til denne utviklingen etter vårt skjønn.

Noen implikasjoner for næringsutvikling framover

Identitetsstrategien har etter vårt skjønn et stort potensiale. Samtidig snur den opp ned på en del vante forestillinger om næringsutvikling. Den forutsetter og skaper et bredt lokalt engasjement. Holdningene til næringsutvikling og det lokale ansvaret for vekst endres. Initiativet til utvikling flyttes ned på lokalt nivå, og er ikke avhengig av statlige støtteordninger og tiltak på samme måten som i tradisjonell næringsutvikling. Dermed endres balansen mellom den statlige og den kommunale næringspolitikken i retning av gjensidighet mer enn lokal underordning. Satt i system kan

dette på den ene siden bidra til langt større mangfold i den kommunale næringsutviklingen, og dermed et større vekstpotensiale. På den andre siden blir næringsutviklingen antakelig mindre forutsigbar sett i et nasjonalt næringspolitisk perspektiv. Strategien forutsetter med andre ord økt risikovilje i det statlige virkemiddelapparatet når dette koples inn.

Hovedbudskapet fra Beredskapsprogrammet er å satse på mangfold og lokale særtrekk kombinert med overordnede sentrale strategier. Samspillet mellom statlige og kommunale krefter er et velegnet fremkomstmiddel. Da er ikke ensidig standardisering, regelstyring og et sterkt sentralisert virkemiddelapparat veien å gå.

Kapittel 1

Trekk ved Beredskapsprogrammet – perspektiv og metode i evalueringen

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 å få til når lokalsamfunnet allerede var kommet i krise (NOU 1983 : 10: Ensidige industristeder).

Beredskapsprogrammet 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 å etablere ny virksomhet som kunne redusere lokalsamfunnets sårbarhet i tilfelle hjørnesteinsvirksomheten skulle komme i vanskeligheter. Programmet kan betraktes som forebygging mot arbeidsledighet og økonomisk krise i lokalsamfunnet.

Beredskapsprogrammet ble startet 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. Disse fem kommunene ble invitert til et møte i Oslo der programmet ble presentert. De avgjorde selv om de ville delta eller ikke.

Våren 1994 ble Fafo engasjert for å evaluere programmet. Denne evalueringen fokuserte arbeidsprosesser, styringsmodeller og begrepsdannelse i programmet. Høsten 1996 ble vi engasjert for å foreta en sluttevaluering av programmet. Evalueringen skulle analysere arbeidsmetoder, få fram resultater i forhold til ressursinnsats og sammenlikne programmets oppbygging og virkemåte i de fem kommunene. Vi har forsøkt å sammenlikne vår evaluering av Beredskapsprogrammet med andre evalueringer av omstillingsarbeid. Vi har lagt vekt på læringspotensialet i programmet med tanke på det å overføre erfaringer til andre kommuner og til omstillingsarbeid generelt.

1.1 Mål og perspektiv i programmet

Etableringen av Beredskapsprogrammet hadde klare intensjoner om å gjøre noe nytt og annerledes i forhold til tidligere programmer som har tatt sikte på å styrke næringslivet i distriktene og i forhold til det tradisjonelle virkemiddelapparatet. Ser vi på det som ble gjort i planleggingen og gjennomføringen av programmet i Kommunal- og arbeidsdepartementet, legger vi merke til mange ting som er annerledes og nye i en distriktpolitisk sammenheng.

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/næringens tilpasningsbetingelser». (Beredskapsprogrammet Status okt. 93)

Programmet skulle styrke mangfoldet i næringsutviklingen, og det ble eksplisitt uttalt at det skulle redusere avhengigheten av hjørnesteinsbedriftene. Programmet skulle først og fremst være av forebyggende karakter. I motsetning til det tradisjonelle omstillingsarbeidet skulle Beredskapsprogrammet være proaktivt og ikke reaktivt i forhold til endringer i næringslivet. Dette er det første som var nytt og annerledes.

Det neste som var annerledes, var valget av målgruppe, det vil si kommunene som skulle få delta i programmet. Tidligere programmer rettet seg mot spesielle bransjer eller næringer. Eksempler på dette er PTD (Programmet for tjenesteytende næringer), som rettet seg mot reiselivsnæringen spesielt og FINT-programmet, som ble forvaltet av SINTEF og som tok sikte på å styrke kystnæringer. Enkelte andre programmer hadde som målsetning å støtte folk som vil starte ny virksomhet. Andre igjen var 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 TI). Beredskapsprogrammet var spesielt rettet mot enkeltkommuner med en dominerende hjørnesteinsbedrift og skilte 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 årene (KAD, Distriktsutbyggingsavdelingen 5/89). Erfaringene med bruken av bevilgningen sier at den ikke har gitt den ønskede effekten i form av økt sysselsetting mm (KAD, Distr.utb.avd. 5/89). I evalueringen som Nordlandsforskning har gjort av omstillingsarbeidet i kommunene, beskrives

perioden fra 1992 til 1995 som profesjonaliseringens og regionaliseringens tid (NF-rapport nr. 5/97). Beredskapsprogrammet pågikk i denne perioden. Profesjonalisering er et framtreddende trekk ved programmet, mens regionalisering er mer eller mindre fraværende. I Beredskapsprogrammet trakk KAD veksler på erfaringene med andre programmer og rettet programmet mot kommuner som var dominert av hjørnesteinsvirksomhet, men som verken var eller ville komme i krise i overskuelig framtid. Dermed utgjør valget av målgruppe for programmet det tredje nye trekket ved Beredskapsprogrammet sett i forhold til tidligere programmer.

I programkomiteens innstilling fra 1991 heter det blant annet:

«Programmet retter seg i utgangspunktet mot alle kommuner med et ensidig næringsgrunnlag, samtidig er det en forutsetning at ressurser skal settes inn på forhånd og i god tid før nedtrappingen i hovednæringen melder seg med full tyngde.» (Forslag til rammer, KAD, notat 9.12.91)

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 disse ble valgt ut: Åmot, Høyanger, Stord, Bardu og Målselv. De tre første er kjent som industrikommuner. Åmot og Høyanger faller klart inn i kategorien for kommuner som er sterkt dominert av én hjørnesteinsvirksomhet, mens Stord er en større kommune med noe mer variert industriproduksjon. Industrien på Stord var på begynnelsen av 90-tallet fortsatt avhengig av offshore-markedet og ville rammes sterkt ved store og uforutsette svingninger i dette markedet. Ved å innlemme Bardu og Målselv i programmet, ble Forsvaret definert som hjørnesteinsvirksomhet. Utgangspunktet for dette var de forventede nedskjæringene i kjølvannet av den internasjonale avspenningen på slutten av 80-årene.

Ingen av de fem kommunene hadde nevneverdig arbeidsledighet ved oppstarten av programmet. De hadde alle en sterk hjørnesteinsvirksomhet som dominerte samfunnslivet, og ingen av disse var i krise da programmet startet i 1992.

Det er to forhold som er nye ved det å velge kommuner til Beredskapsprogrammet, sammenliknet med andre omstillingsprogrammer. 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 har brukt om tjenesteytende bedrifter som opptrer på det private markedet. Dette er det fjerde nye elementet i Beredskapsprogrammet.

Det femte nye elementet i Beredskapsprogrammet var 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, med andre ord styring ovenfra. I KAD hadde en

ønsker om å få til en styringsmodell der de sentrale og lokale myndighetene samarbeidet om den praktiske gjennomføringen av programmet, det vil si en kombinasjon av lokal og sentral styring og dermed styring både ovenfra og nedenfra.

Den sentrale styringsgruppa ble først etablert som en forholdsvis snever gruppe med deltakere fra KAD, Næringsdepartementet og SND. Etter hvert ble den utvidet med deltakere fra Forsvarsdepartementet, fylkeskommunene Troms, Hordaland, Hedmark og Sogn og Fjordane og representanter for næringslivet. Samtidig ble det opprettet lokale styringsgrupper i hver av de fem kommunene med deltakere fra politikken, kommunalforvaltningen, næringslivet mm. Etter programmets oppstart har disse styringsgruppene hatt årlige samlinger sammen med den sentrale styringsgruppa. Samlingene har tjent som en møteplass for sentral og lokal styring av programmet. Det ble innleid en sentral programleder for Beredskapsprogrammet fra et konsulentfirma og en lokal programleder i hver av de fem kommunene.

Det sjette og siste forholdet som må karakteriseres som nytt og annerledes, er hvordan programmet åpner for prøving og feiling. Målformuleringen er forholdsvis vag, og det er lagt opp til en lokal utforming og tilpasning i hver av de fem kommunene. Det ble i liten grad avgrenset hvilke tiltak som kunne eller ikke kunne falle inn under programmet. Den eneste føringen som ble lagt i starten, var at kommunene skulle utforme en strategisk næringsplan. Utover dette ble det gitt rom for å prøve ulike tiltak, nærmest som en form for eksperimenter der hensikten først og fremst var å lære og vinne erfaringer. Etter hvert kom knoppskyttings- og identitetsstrategiene inn som sentrale føringer for den lokale gjennomføringen av programmet.

1.2 Forankring av arbeid med næringsutvikling

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

Det er tre ledelsesmodeller som peker seg ut på lokalt nivå, men disse har lite med Beredskapsprogrammet å gjøre. De representerer snarere modeller for hvordan kommunene organiserer arbeidet med næringslivsspørsmål 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 budsjetter og så videre. Denne modellen finner vi bare på Stord. Det kan antakeligvis forklares med at dette er den største av de fem kommunene og kanskje den eneste av dem som har økonomiske budsjetter til å velge en slik løsning.

Næringskonsulentmodellen etablerer én eller flere stillinger under rådmannen. Stillingene styres av rådmannen og det politiske apparatet, og disse har i prinsippet ansvar for å gi 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 handlingsfrihet, påvirkningsmuligheter og innflytelse, ettersom den ikke opererer med egne budjetter i særlig utstrekning. Denne modellen er i prinsippet fortsatt den formelt vedtatte i Målselv. Den var også anvendt i Åmot og Bardu, men disse kommunene har konvertert til den neste modellen.

Selskapsmodellen skiller arbeidet med næringsutvikling i kommunen ut som egne selskaper eller stiftelser med egne styrever. Styrene har representanter både fra kommunen (politisk/administrativt) og fra næringslivet (i våre kommuner både fra ledelsen/eiersiden og fra fagbevegelsen). Modellen vektlegger næringsutvikling framfor rådgivning og veiledning. Selskapene/stiftelsene har vanligvis også egne driftsbudjetter med midler som forvaltes til støttetiltak. Modellen forutsetter ikke politisk myndighet til å treffe avgjørelser. Handlingsfriheten er større enn i de to foregående modellene. Samtidig er styringsorganene en formell møteplass for offentlige og private interesser. For ledelsen i selskapene/stiftelsene er dette antakeligvis en stor fordel når interessentene er enige, men ganske problematisk når styrene er preget av motsetninger og konflikt. Denne siste modellen var allerede anvendt i Høyanger da Beredskapsprogrammet ble etablert. Gjennom programperioden har Bardu og Åmot gått over til denne modellen, både formelt og i praksis. Men ved avslutningen av programmet er begge disse kommunene i ferd med å vende tilbake til en tilnærmet næringskonsulentmodell, med ansvaret for næringsutviklingen lagt inn under rådmannen. Målselv næringsstjeneste er eid og styrt av næringsinteresser og følger dermed en modifisert variant av selskapsmodellen.

Vi vil reise en hypotese om at det er en sammenheng mellom valget av modell for å organisere arbeidet med næringsoppgaver, og kommunestørrelsen. Selskapsmodellen kan være en løsning for små kommuner som ikke har inntektsgrunnlag til å sette av egne offentlige næringsbudjetter. Ved å inngå samarbeid med næringslivet, styrkes innsatsen.

Gjennom evalueringen av Beredskapsprogrammet har vi vært i kontakt med fem av de om lag 440 kommunene i Norge, og her har vi støtt på tre ulike modeller for å organisere næringsarbeidet. Hvor mange ulike organisasjonsformer for dette arbeidet som finnes i landet totalt sett, kunne vært en spennende kartleggingsoppgave, ikke minst om vi sammenliknet effektene av disse organisasjonsformene.

1.3 Begrepsdannelse og fortolkning

Beredskapsprogrammet hadde i utgangspunktet ikke utviklet et eget begrepsapparat som kunne bidra til operasjonalisering av mål og strategier på det lokale planet. Programmet hadde en forholdsvis omfattende og vag målsetting. Ett av siktemålene var å lære gjennom erfaring i de fem kommunene, for dermed å 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 utviklet i programmet. Vi har konsentrert denne drøftingen omkring noen få hovedbegreper.

«Beredskapsprogrammet» er et navn som skulle signalisere forebygging, årvåkenhet overfor uventede situasjoner og planlegging av tiltak som kan settes ut i livet dersom noe skulle gå galt. I dette navnet ligger det også en innholdsmessig avgrensning. Navnet kan tolkes slik at programmet skal dreie seg om å utvikle en beredskap gjennom forprosjektering og således avgrense seg fra iverksetting og drift. Navnet kunne dermed lede en til å plassere programmet som et planleggingsinstrument mer enn som et gjennomføringsinstrument.

I Forsvaret assosieres beredskap med mobiliseringsplaner, overvåkning mm. 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 vi oppfatter Beredskapsprogrammet som et etter hvert kjent begrep i de fem kommunene. Det er såpass spesielt at det i liten grad ser ut til å forveksles med andre programmer på området.

Hjørnesteinsbegrepet

Det vanlige begrepet når man snakker om *hjørnestein* i nærings sammenheng, er *hjørnesteinsbedrift*, og det 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 Beredskapsprogrammet er begrepet omformet til *hjørnesteinsaktivitet*, eller som vi har kalt det; *hjørnesteinsvirksomhet*. Dette er gjort for også å kunne inkludere Forsvaret i denne sammenhengen ved innlemmelsen av Målselv og Bardu i programmet. Forskjellen mellom Forsvaret og det vi vanligvis forbinder med en *hjørnesteinsbedrift*, og 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.

Det var formulert som et mål i programmets innledende fase å redusere sårbarheten og avhengigheten til *hjørnesteinsvirksomheten* i lokalsamfunnet.

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, mao. 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 det 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. Dette gjelder ikke bare for lokalsamfunnet, men også for nasjonen som helhet. Forsvaret produserer nasjonale sikkerhetsverdier, trygghet og stabilitet i samfunnet. Det fungerer som leverandør av disse verdiene for 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 det beslaglegger også betydelige naturressurser. Det har derfor omfattende innflytelse på utviklingen og ikke minst utviklingsmulighetene i lokalsamfunnet.

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 kommunene kan hjørnesteinsbedriftene tilføre lokalsamfunnet et betydelig nasjonalt og internasjonalt nettverk. På Stord har dette blitt innsett og tatt i bruk. Dette reduserer avhengigheten til hjørnesteinen. Selv om hjørnesteinsbedriften skulle bli nedlagt, kan markedsrelasjonene opprettholdes gjennom konsernet, forutsatt at konsernet har vilje til og interesse av dette.

Åmot er opplagt det mest sårbare lokalsamfunnet i Beredkapsprogrammet. Hjørnesteinsbedriften er forholdsvis liten og konkurranseutsatt 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.

Lokalsamfunnets avhengighet av hjørnesteinsvirksomheten ser ut fra dette ut til å være knyttet til fire forhold:

- hva slags verdier virksomheten produserer
- hvilke nettverk virksomheten er knyttet til

- størrelsen på virksomheten
- bedriftens finansielle situasjon

Men hjørnesteinsvirksomhetene er samtidig helt avhengige av lokalsamfunnene, og det er et forhold som sjelden beskrives. De er avhengige av tilgang på arbeidskraft, kompetanse, lokal infrastruktur og ikke minst lokal velvilje. Det er ut fra dette ikke bare den nasjonale politikken som setter rammevilkårene for virksomheten; det gjør også den lokale politikken. Avhengighetsrelasjonene må derfor beskrives som gjensidige. Planprosessene i Beredskapsprogrammet kan ses som et instrument som tar hensyn til denne gjensidigheten.

Knoppskytingsbegrepet

Den tradisjonelle forståelsen av begrepet knoppskyting er «det å etablere en ny bedrift ved å ta en aktivitet eller en idé ut av en eksisterende bedrift». I Beredskapsprogrammet er knoppskyting fortolket på flere ulike måter, og det henger antakeligvis sammen med programmets utgangspunkt. Knoppskyting må defineres som en innnevring i forhold til det å redusere sårbarhet og avhengighet. Da kommunene tok utgangspunkt i å få redusert sårbarheten og avhengigheten av hjørnesteinene, la dette føringer på hva man kunne gjøre innenfor programmet. Alt som bidro til å gi kommunen flere bein å stå på, måtte få rom. Det kunne dreie seg om å utvikle helt ny virksomhet. Eksempler på det er forslagene om å bygge opp utdanning og tjenester innenfor informasjonsteknologi, utviklingen av små håndverksbedrifter i Bardu og så videre. Det kunne også være snakk om å utvide mindre bedrifter i kommunen. Videre kunne det dreie seg om å videreutvikle produkter i hjørnesteinen eller i andre bedrifter. En fjerde type tiltak kunne være å utvide markedet til eksisterende produkter gjennom bedre profilering og markedsføring. For at slike tiltak skal kunne redusere sårbarheten, er det en forutsetning at etterspørselen ikke er basert på hjørnesteinsbedriften.

Vi har her pekt ut noen av de lokale fortolkningene av begrepet og har forsøkt å eksemplifisere dem. Knoppskyting har blitt forstått som:

- det å etablere en ny bedrift ved å flytte en aktivitet ut av hjørnesteinen.
- det å videreutvikle et produkt i eksisterende virksomhet og flytte dette ut i en egen bedrift.
- det å forbedre et produkt og å lansere det på nye markeder.
- det å bygge infrastruktur som legger forholdene til rette for ny virksomhet.
- det å utvide eksisterende virksomhet, ved å utvide enten produktspekteret eller markedet.

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

Gjennomgangen illustrerer først og fremst at da knoppskytingsbegrepet ble lansert av programstyret i 1993, hadde programmet vært gjennom en begrepsdannende fase i utviklingen av strategiske næringsplaner, og det etablerte begrepsapparatet lot seg ikke uten videre avgrense til noe snevrere. Det ser ut til at kommunene videreførte de planene og tiltakene som allerede var i gang, og definerte dem som knoppskyting.

Identitetsbegrepet

Identitetsbegrepet ble lansert som en egen strategi av programstyret i 1993. Det har vært vanskelig for de fem kommunene å forholde seg til identitetsskaping som strategi. Begrepet er svært vagt, og det var ikke blitt gjort noe vesentlig forsøk på å gi det et klart innhold utover at det skulle handle 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 ble definert under identitetsstrategien i kommunene og drøfte oss i retning av en definisjon. Kommunene har fortolket begrepet «identitetsskaping» slik:

- som utvikling av næringsbygg og gjennomføring av kvalitetssikringskurs i næringslivet.
- som satsing på kultur og fritidsaktiviteter
- som synliggjøring av lokalhistorie og tradisjoner
- som synliggjøring av natur og omgivelser
- som synliggjøring av de verdiene hjørnesteinsvirksomhetene representerer

For det første blir mange ulike forhold lagt inn under strategien. Ett er synliggjøringen av forhold og hendelser i lokalsamfunnet som de er stolte av og som de gjerne vil gjenkjennes i. Videre er det ønsket om å profilere lokalsamfunnet utad med de verdiene som søkes synliggjort gjennom tiltakene.

Felles for de fem kommunene er at de har hentet fram lokalhistorien for å finne identifikasjoner, forhold og verdier som er sentrale i lokalsamfunnet. En del av arbeidet med identitetsskaping har med andre ord handlet om å se bakover for å finne et utgangspunkt og en plattform for å se framover.

Identitetsstrategien reiser mange spørsmål som bør besvares underveis, og svarene kan kanskje tjene som skritt i retning av en definisjon og utvikling av kriterier for å definere tiltak som ledd i en identitetsstrategi:

- Hvilken identitet er det snakk om, identiteten til hjørnesteinsvirksomheten, fagbevegelsen, næringslivet eller befolkningen?
- 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 (av f. eks. industriproduksjon, folkløse, idrett eller naturopplevelser)?
- Hva er det omverdenen forbinder med lokalsamfunnet i dag? 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 identitetsstrategien som noe nytt og svært vesentlig i programmet. Arbeidet i forbindelse med 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.

Begrep og forventninger

Styringsmodellen i programmet tilsier at begrepene ikke kunne være avklart på forhånd, men at de snarere måtte utvikles og tilpasses de lokale forutsetningene dersom de skulle ha noen mening og nytte.

Det er også fremmet synspunkter om at knoppskyting og identitetsskaping er strategier som raskt kan komme til å motvirke hverandre. Argumentasjonen er at knoppskyting forutsetter mobilisering av hjørnesteinsvirksomhetens interesser. Identitetsstrategien tar derimot sikte på å utvikle et helhetlig verdi- og interessefelleskap, som strekker seg langt utover hjørnesteinsvirksomhetens interesser og tids-horisonter. Dersom interessene til hjørnesteinsvirksomheten står i motsetning til de tydeliggjorte fellesskapsinteressene, vil de to strategiene motvirke hverandre. Dersom interessene derimot er sammenfallende, kan de to strategiene styrke hverandre. Dermed blir spørsmålet hvordan de to strategiene kan utvikles på lokalplanet, og om hjørnesteinsvirksomheten er i stand til å tre inn i fellesskapet uten å overkjøre dette.

Begrepene som ble lansert, har virket avgrensede og styrende på aktivitetene i programmet. Samtidig var de med på å skape forventninger både sentralt og lokalt i programmet. Når begreper er uklare, blir også forventningene diffuse og vanskelige

å forholde seg til. Hvordan forventningene oppfattes, vil virke bestemmende for hvordan begreper og mål omdannes til handling, eller sagt på en annen måte: begrepene bestemmer forventningene, og forventningene bestemmer hva som gjøres. Beredskapsprogrammet kan oppfattes som et eksperiment på det omvendte: gjennom det som blir gjort, blir begrepene utviklet, og på den måten lærer vi noe som kan komme andre til nytte.

Hovedstrategien i programmet var å skape alternativ virksomhet som kunne opprettholde lokalsamfunnet i en krisesituasjon. Denne hovedstrategien er nedfelt i en lokal strategi for kommunene som besto av følgende elementer:

- å utvikle av en strategisk næringsplan for hver kommune
- å organisere planarbeidet bredt; det vil si med deltakelse fra alle de sentrale aktørene på lokalplanet
- å utvikle en handlingsplan med konkrete tiltak for å skape et mer variert næringsgrunnlag i kommunen
- 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, men med visse lokale variasjoner. Innenfor denne rammen skulle kommunene prioritere to prosjekter innenfor hver av hovedstrategiene.

1.4 Perspektiv og metode i evalueringen

Evalueringen av programmet har hatt fire mål:

- å systematisere erfaringene fra Beredskapsprogrammet som omstillingstiltak
- å vurdere effektene av og effektiviteten til virkemidlene i programmet
- å vurdere organiserings- og samarbeidsformene i programmet
- å sammenlikne virkningene og erfaringene i de fem kommunene med sikte på læring og overføringsverdi

Vi har tatt utgangspunkt i programmets egne perspektiver og har spesielt forsøkt å få fram virkninger og erfaringer med det vi har oppfattet som nytt og annerledes i programmet i forhold til annen omstillingsvirksomhet i kommunene. Vi har nedfelt dette i noen problemstillinger:

- Hva er effektene av knoppskytingsstrategien, og hva ser ut til å være de viktigste forutsetningene for å lykkes med den?
- Hva er effektene av identitetsstrategien, og hvilke forutsetninger ser ut til være avgjørende for å lykkes med den?
- I hvilken grad har programmet bidratt til å endre infrastrukturen med sikte på næringsutvikling?
- I hvilken grad har programmet bidratt til å endre kommunale oppfatninger omkring næringsutvikling?
- Hvordan har rollene til hjørnesteinsvirksomheten, kommunen og næringslivet, og relasjonene mellom dem, endret seg gjennom programmet?

Vår tilnærming bygger dels på beslutnings- og organisasjonsteoretiske perspektiver og dels på Fafos tidligere arbeid innen næringsutvikling og våre kommunalpolitiske studier.

Evalueringen av Beredskapsprogrammet er utført i to faser. I 1994 foretok vi en ren prosessevaluering av programmet. Studiene var kvalitative og besto av i alt 43 personlige intervjuer med sentrale aktører i programmet, både sentralt og lokalt, i tillegg til skriftlig dokumentasjon som prosjektplaner, resultatrapportering og så videre. Dette materialet lå til grunn for prosjektdesignet i sluttevalueringen og er brukt som supplerende materiale i denne.

I 1996 har vi gjennomført tre ulike undersøkelser som datagrunnlag i sluttevalueringen.

- Vi har intervjuet i alt 81 deltakere i programmet, både lokale krefter i de fem kommunene og medlemmer i den sentrale styringsgruppa. Intervjuene ble i mer enn halvparten av tilfellene gjennomført med to intervjuere. Intervjuene var ustrukturerte og hadde som formål å få fram mest mulig informasjon om tiltakene og prosjektene i programmet i tillegg til synspunkter og vurderinger av både gjennomføringen og resultatene.
- For å få fram kvantifiserbare data om resultater og ressursbruk, utarbeidet vi et registreringsskjema som ble fylt ut av lokale prosjektledere og delprosjektledere i de fem kommunene. Materialet er brukt til å gi beskrivelser av hva som er oppnådd i hver enkelt kommune og til å sammenlikne dem med hverandre. I alt har vi fått inn 162 slike skjemaer med detaljerte opplysninger om hvert enkelt tiltak og prosjekt. Disse dataene er behandlet statistisk med SPSS.
- For å undersøke i hvilken grad Beredskapsprogrammet har hatt noen spredningseffekt i kommunene, har vi gjennomført en spørreundersøkelse. 20

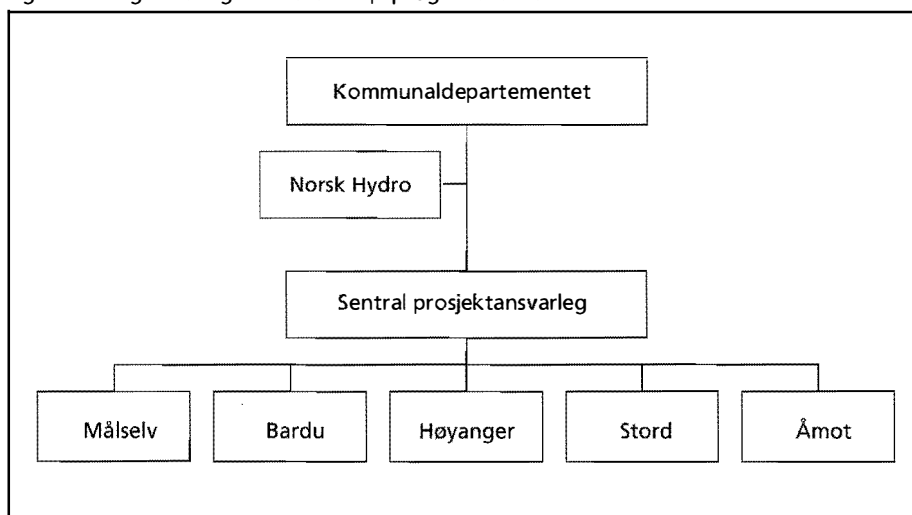
bedrifter ble valgt ut tilfeldig i hver av de fem kommunene. Hver av bedriftslederne ble telefonintervjuet av Opinion as, som også kjørte statistikken på undersøkelsen. Spørsmålene som ble stilt, var dels hentet fra tidligere Fafo-undersøkelser om næringslivets favorittkommuner (Hødnebø og Lund 1994, Nergaard 1996) og dels utformet spesielt med utgangspunkt i problemstillingene i evalueringen. I alt 121 bedrifter har deltatt i undersøkelsen.

Dette materialet er supplert med skriftlig dokumentasjon fra programmet.

Kapittel 2 Programnivået: aktører, roller, interesser

Noko av det nye ein ville prøve ut i Beredskapsprogrammet, var styringsmodellen. KAD sitt ønske var å bruke ein styringsmodell der dei sentrale og lokale styresmaktene samarbeidde om den praktiske gjennomføringa av programmet, slik at ein kombinerte lokal og sentral styring. Det vart i tråd med dette oppretta både ei sentral styringsgruppe for programmet, med brei samansetning, og lokale styringsgrupper i kommunane med representantar frå politikken, kommuneadministrasjonen, næringslivet og frivillige organisasjonar. Det har vore arrangert møte der dei lokale styringsgruppene har møtt den sentrale styringsgruppa. Ansvaret for den kontinuerlege gjennomføringa av programmet har vore gitt til ein innleigd sentral prosjektleiar og ein lokal programansvarleg i kvar av dei fem kommunane. Den sentrale og den lokale styringsstrukturen er illustrert i Figur 2.1 og Figur 2.2. Dei lokale tilpassingane til styringsmodellen er nærare omtala i kapittel 1.

Figur 2.1: Organiseringa av Beredskapsprogrammet sentralt.



KAD: eigar av programmet

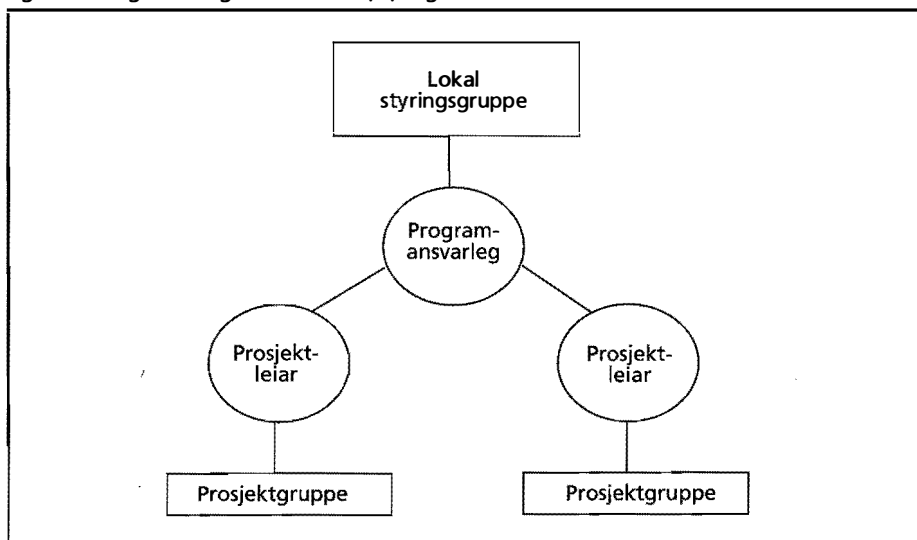
Beredskapsprogrammet er KAD sitt program. I utgangspunktet var målsettinga å skape større variasjon i næringsgrunnlaget i desse kommunane, for på den måten å gjere lokalsamfunna mindre sårbare for endringar i hjørnesteinen. Målsettinga om å gjere lokalsamfunnet mindre sårbart, har heile tida vore den same, men vi har sett at måten ein vurderte hjørnesteinen i strategiane for å nå målet, har endra seg i løpet av programmet. For KAD skulle Beredskapsprogrammet også vere eit program for å prøve ut nye verkemiddel i omstillingsarbeidet.

I tråd med eigarskapet har programmet også hatt si forankring i KAD. Departementet har fungert som leiar for den sentrale styringsgruppa, i tillegg til å ha to representantar i sjølve gruppa. Det er også KAD som har vore prosjektleiar og som har vore kommunane sitt kontaktpunkt sentralt.

Styringsgruppa

Den overordna styringa av programmet har ligge hos den sentrale styringsgruppa. Til saman skulle styringsgruppa dekke ulike perspektiv og kompetanseområde frå forvaltninga, det offentlege verkemiddelapparatet og det private næringslivet. Gruppa var leidd av KAD og sett saman av enda to representantar for KAD og éin representantar frå Næringsdepartementet, Forsvarsdepartementet, DU/SND, Troms Fylkeskommune, Hordaland Fylkeskommune, Sogn og Fjordane Fylkeskommune, Hedmark Fylkeskommune, Hydro Index og Bitten Schei Idéutvikling.

Figur 2.2: Organiseringa av Beredskapsprogrammet lokalt.



I starten av programperioden var det berre Troms av fylkeskommunane som var representert, og Forsvarsdepartementet var heller ikkje med. Desse to kom med i 1993. Fylkeskommunane framhevar at deltakinga deira har vore viktig for den regionale forankringa og for at alle nivå i forvaltinga skulle vere representerte. Det har hatt konsekvensar for kommunane når dei har skulla utløyst ressursar frå fylket.

Det er ulike oppfatningar blant styringsgruppemedlemmene om dei sat der i kraft av sin eigen personlege kunnskap eller om dei først og fremst fungerte som forlenga arm i programmet for «heimeinstitusjonen». Det gir seg vidare utslag i at medlemmene i styringsgruppa hadde ulike forventningar til kva dei skulle og kunne utrette i gruppa. Dei har òg i svært ulik grad vore aktive overfor dei enkelte kommunane. Enkelte har gitt assistanse i prosjekta lokalt, medan andre har avgrensa aktiviteten til møta. Frå kommunane blei det også sett fram klare forventningar til styringsgruppa si rolle som gruppe og til funksjonen dei enkelte medlemmene skulle ha overfor den instansen dei representerte. Dei ulike forventningane styringsgruppemedlemmene hadde til arbeidet, gir også sterke utslag i måten dei i ettertid skildrar og vurderer det arbeidet som vart utretta. Enkelte meiner at styringsgruppa har vore for passiv, både ved at gruppa har styrt for lite og ved at det har vore for lite rom for dei enkelte medlemmene sitt personlege engasjement. Andre meiner derimot at det har vore ein god balanse i engasjementet, fordi det i dette programmet skulle vere opp til kommunane å ha initiativet.

Prinsippa i Beredskapsprogrammet om å ta utgangspunkt i *lokale* behov, målsettingar og ressursar, har i seg ein del uunngåelege dilemma for ei *sentral* styringsgruppe. Ein må heile tida finne ein balanse mellom det å ta det lokale nivået i programmet på alvor og det å heve den lokale kompetansen. Det handlar om å finne ein balanse mellom det å styre og det å gi rammer som får fram dei lokale ressursane.

Det er heilt klart ein styrke for ei sentral styringsgruppe å vere så breitt samansett som det styret for Beredskapsprogrammet har vore. Vi kan ikkje sjå at det manglar noko perspektiv eller nivå for å kunne tilføre programmet ulike typar kompetanse. Det har derimot komme tilbakemeldingar på at det private næringslivet burde hatt ein tyngre representasjon. Med den breidda og med så ulike forventningar til oppgåva som medlemmene av styringsgruppa har hatt, er det ei stor utfordring å få alle til å dra i same retning, men framleis la dei halde på kvar sine perspektiv. Når ein legg til dilemmaet mellom lokal og sentral styring, blir det ikkje mindre komplisert.

Dei ulike måtane arbeidet i styringsgruppa har blitt opplevd på, kan tolkast på to måtar, som ikkje nødvendigvis utelukkar kvarandre. For det første ser modellen for styringsgruppa ut til å ha gitt høve til ulik intensitet i engasjementet, der det var *rom for* engasjement utover den fastsette møteverksemda, men der dette *ikkje var eit krav*. Dermed vart det også opp til initiativet til kvar enkelt å engasjere seg utover samlingane. For det andre kan ein sjå dei ulike vurderingane av rolla til styringsgruppa som eit uttrykk for at styringsgruppa var lite samkøyr. At ein har ulike forventningar

når ein går inn i eit arbeid, er sjølv sagt, men ein skulle vente at gruppa var meir samstemt etter fem år med samarbeid. Det tyder på at programmet på det sentrale nivået ikkje har gått gjennom dei prosessane som ein har venta at programmet skulle gå gjennom på det lokale planet: at ulike aktørar skulle sette seg ned rundt same bord og lage ei felles forståing av omverda, bli samde om felles målsettingar for den lokale næringsutviklinga og bli klar over kvar sine roller for å nå målsettingane. Med ei større samkøring i styringsgruppa ville ein ha vore betre i stand til å gi klare rammer og signal til kommunane. Kommunane har kritisert styringsgruppa for ikkje å oppfylle forventningane deira om dørøpning inn til dei instansane dei ulike medlemmene representerte, og i periodar har dei også følt at styringsgruppa ville styre for mykje. Uavhengig av om ein meiner styringsgruppa handla rett eller ikkje i desse sakene, så trur vi at gruppa ville vere betre i stand til å argumentere for handlingane sine dersom gruppa var meir samstemd med omsyn til si eiga rolle. Slik kunne ein fått mindre frustrasjon på lokalledet. Ut i frå dei lokale vurderingane er det klart at styringsgruppa ikkje greidde å gi klare signal til kommunane.

Programmet har gått i ulike fasar, og det har også prega arbeidet i styringsgruppa. Starten var den mest aktive perioden og den fasen då styringsgruppa følgde arbeidet i kommunane tettast. Enkelte av medlemmene hadde i denne perioden også ei tilnærma konsulentrolle overfor eit par av kommunane. Etter strategiskiftet i programmet og tilsettinga av ny prosjektleiar, gjekk kontakten til kommunane stort sett gjennom han, i tillegg til årlege søknader og rapporteringar frå kommunane til styringsgruppa. Ved utgangen av programmet er det fleire styringsgruppemedlemmer som seier at dei har mista kontakten til det konkrete prosjektarbeidet i kommunane og at dei veit relativt lite om dei konkrete resultatane i kommunane. I intervjuet av styringsgruppemedlemmene svært opptatt av verknadene av dei prosessane som har skjedd i kommunane, og av kor viktige desse prosessane er i seg sjølve.

Prosjektleiar

Den sentrale prosjektleiaren har vore «ansiktet» til programnivået i kommunane, og vi vil seie at saman med KAD sin leiar av styringsgruppa har prosjektleiaren også representert autoriteten i programmet for kommunane. Dette gir prosjektleiaren ei rad uformelle roller i tillegg til den formelle rolla som iverksettar av strategiane til styringsgruppa. I tillegg har prosjektleiaren fungert som bindeledd mellom nivåa og mellom kommunane, som katalysator som løyser ut lokal kreativitet, som rådgivar på dei ulike nivåa og som ein som har trekt i trådane for å få fortgang i prosessane både lokalt og sentralt. Det er ikkje så unaturleg at roller som desse her blir tillagd ein slik aktør, men det er ulike måtar å fylle dei på. Vi registrerer at prosjektleiaren nyt stor tillit i alle leiarar for måten oppgåva er utført på. Tilliten har truleg også bakgrunn i at prosjektleiaren var svært sentral i den snuoperasjonen som skjedde rundt

strategiskiftet i programmet. Dette gjer at han også blir tillagd å vere ei slags redningsbøye for programmet.

Dette er på grensa til å bli for mykje av det gode til å vere ei truverdig skildring, men skildringa har bakgrunn i den rolla prosjektleiaren har spela i prosessar i programmet som har vore turbulente og konfliktfylde. Ikkje minst har funksjonen til prosjektleiaren som bindeledd mellom kommunane og styringsgruppa vore viktig for klimaet i programmet. Her har vi inntrykk av at prosjektleiaren har vore eit effektivt «filter». Med utydelege signal frå den sentrale styringsgruppa, vart prosjektleiaren også den autoriteten som kommunane valde å støtte seg til.

Prosjektleiaren si hovudoppgåve har vore å vere leiar for den overordna prosessen i Beredskapsprogrammet og å stå for den felles kompetanseutviklinga for dei lokalt programansvarlege. Kompetansebygginga har særleg skjedd gjennom samlingar, som i tillegg til læringa i samband med sjølve samlinga har vore svært viktige for det læringsnettverket som har utvikla seg mellom dei fem kommunane. I tillegg har den sentrale prosjektleiaren vore ei drivkraft for framdrifta lokalt. Dette er ikkje ei direkte definert oppgåve som han har vorte tillagd, men meir ei rolle som har utvikla seg med tida. Prosjektleiaren har ikkje styrt lokale avgjerder som er tatt i programmet, men har vorte brukt – og har latt seg bruke – som rådgivar og diskusjonspartner, særleg for dei lokalt programansvarlege.

2.1 Fasar i den sentrale styringa

Den sentrale styringa har gått i fasar som er prega av at dette er eit program der det har vorte prøvd, feila og prøvd igjen. Det er ein styrke ved programmet. Vi vil skissere utviklinga i den sentrale styringa av programmet i fire fasar. Dei ulike fasane illustrerer også korleis helsetilstanden til programmet har endra seg under perioden – frå ein optimistisk start via ein kritisk mellomperiode til ei avslutning full av friskt mot.

Fase 1: Etableringsfasen

I etableringsfasen vart det gitt klare signal til deltakarkommunane. Programnotata vart lanserte og formidla av deltakarane i den sentrale styringsgruppa og ikkje minst av programleiinga. Kommunane fekk klar melding om at det var eit vilkår å utforme ein Strategisk næringsplan (SNP) og at han skulle utformast med brei deltaking både frå politikarar, kommuneadministrasjon og næringsliv. Det vart lagt ned mykje arbeid i å skape forståing for innhaldet i programmet og å skape eit samhald mellom dei fem kommunane. Dette vart gjort gjennom samlingar både for dei lokale program-

og prosjektleiarane og for dei lokale styringsgruppene. Det vart skapt entusiasme for programmet i denne fasen. I kommunane er denne fasen oppfatta som positiv, som ein periode med oppbygging av nye former for samarbeid, med oppdagingar og med ei erkjenning av lokale behov for innsats. Denne fasen strekkjer seg frå hausten 1991 til hausten 1992. Midlane i Beredskapsprogrammet vart dette året brukt på lokalt nivå til å støtte planarbeidet, den lokale programleiinga og til prosjektering av enkelte tiltak som var klart definerte i kommunen sin SNP. Tildeling av midlar til slik prosjektering vart godkjent i den sentrale styringsgruppa, eller i det minste i samråd med denne gruppa.

Fase 2: Mangfald og tilbakesteg?

Den andre fasen strekkjer seg frå sommaren 1992 til hausten 1993. Fasen starta med ein del skepsis til nytten av å legge så mykje arbeid i SNP frå lokale krefter og eit ønske om å komme i gang med konkrete tiltak og prosjekt frå delar av den sentrale styringsgruppa. Dette fall saman med at avtaleperioden med den innleigde sentrale prosjektleiararen gjekk ut. Det vart henta inn ein ny prosjektleiararen. Den nye programleiaren verkar å ha stått for eit ønske om klarare og meir konkrete resultat av programmet. Midlane i programmet vart no i større grad opna for søknader frå lokale etablerarar eller bedrifter med ulike utviklingsplanar. Dette resulterte i eit vell av søknader frå lokale verksemder. Den sentrale styringsgruppa følte seg i denne fasen pressa inn i ei rein forvaltar- og saksbehandlarrolle. Møta i styringsgruppa gjekk i hovudsak med til å ta stilling til søknader. Det kulminerte mellom anna med at dei lokale programleiarane fekk ein del midlar som dei kunne forvalte som såkalla *startmidlar* til prosjekt dei meiner å gå god for. I eit par av kommunane resulterte det i at mange prosjekt fekk tildelt små beløp (frå 5000 til 30 000 kroner), til ein mengd med ulike slags føremål. Prosessen er av enkelte skildra som «å smøre tynt utover med brei pensel, for i neste omgang å sjå at strøket vert vaska bort med første regnskyl». Det finst også døme på at desse små beløpa har vore nok til å få i gang mindre verksemder.

Denne strategien var i ferd med å tømme Beredskapsprogrammet for innhald. Dei lokale deltakarane kjende frustrasjon og stilte etter kvart spørsmål ved kva programmet eigentleg handla om; det kunne jo vere kva som helst. Signala frå den sentrale styringsgruppa vart med andre ord oppfatta som svært sprikande og famlande, særleg når deltakarane samanlikna med signala som vart gitt i den første fasen. Denne «mangfaldsfasen» kulminerte i klare meldingar frå kommunane om at det var behov for å stramme inn og rydde opp. Det var særleg Høyanger, og delvis også Målselv, som stod for denne kritikken. Resultatet vart ein snuoperasjon på sentralt hald. Den sentrale styringsgruppa fanga opp og innsåg problema, ikkje minst ut frå dei eigne erfaringane til gruppa. Styringsgruppa hadde også andre forventningar til

oppgåva si enn det å vere forvaltingsorgan. Løysinga fann ein i at den første sentrale prosjektleiararen vart beden om å ta over ansvaret på nytt, noko han gjorde.

Fase 3: Gjenreising og strategiskifte

Den tredje fasen starta med at deltakarane i programmet samla seg til eit felles møte i Bergen. Der deltok den sentrale og dei lokale styringsgruppene og den sentrale og dei lokale programleiarane. Møtet resulterte i ei konsolidering av situasjonen. Det vart oppsummert med at det siste året hadde skapt for mykje turbulens og uvisse. Det var det semje om. Deretter vart det sett i gang eit arbeid med å gi programmet fokus og retning; å få konsentrert innsatsen i staden for å la han halde fram med å flyte fritt. I denne fasen vart det også reist kritikk mot formuleringa av den opphavlege målsettinga: å gjere kommunane mindre avhengige av hjørnesteinsverksemdene. Formuleringa hadde gjort det vanskeleg å trekke hjørnesteinane med i programarbeidet. I vidareføringa av programmet skulle innsatsen bli knytt til to hovudstrategiar: knoppskyting og identitetsskaping. Under kvar av desse strategiane skulle det utviklast to tiltak i kvar kommune.

Den tredje fasen gav heilt klart Beredskapsprogrammet innhald igjen etter den innhaldstømmende andre fasen. Føremålet med programmet var framleis å styrke kommunane mot moglege framtidige krisesituasjonar, å prøve ut nye tiltak og å lære undervegs i prosessen med sikte på å overføre erfaringane til andre kommunar. Så langt kan vi seie at hovudidéane i programmet vart gjenreist i fase tre, samtidig som programmet fekk ei klar retning framover. Omgrepa og strategiane i programmet vart avgrensa, men det vart gitt rom for lokale tolkingar. Slik sett levde gjenreisinga også opp til styringsmodellen som siktar mot ein kombinasjon av sentral og lokal idéskaping og handling.

Fase 4: Programgjennomføring

Beredskapsprogrammet gjekk altså inn i 1994 med to nye strategiar, men verken knoppskyting eller identitetsskaping var klart definerte frå sentralt hald. Det låg dermed ope for lokale tolkingar både av omgrepa og strategiane. Det var heller ikkje gitt kva slags arbeidsmetodar og verkty som kunne brukast for å realisere strategiane. Enkelte oppfatta dessutan knoppskyting som det motsette av det å gjere lokalsamfunnet mindre avhengig av hjørnesteinsbedrifta (det siste kjem vi tilbake til i seinare kapittel).

Kvar kommune skulle no prioritere to prosjekt under kvar av strategiane, og desse prosjekta skulle dei gjennomføre på dei tre åra som var att av programperioden. Løysinga for dei fleste kommunane var å velje ut prosjekt som var i gang frå før av – eller klare prosjektidéar – som så vart plasserte under ein av dei to strategiane.

I ettertid kan det for ein utanforståande verke litt tilfeldig kva strategi som vart vald som overskrift for dei enkelte prosjekta, og korleis ein tolka knoppsskyting og identitetsskaping. Her skjedde det ein del «ettersrasjonalisering» der ein til ei viss grad tilpassa terrenget etter kartet. Resultatet er at ein finn fem ulike former for knoppsskytingsarbeid og like mange former for identitetsarbeid i dei fem kommunane, slik vi såg i kapittel 1.

Det er ikkje vanskeleg å ha forståing for at kommunane i ei viss utstrekning måtte takle atter nye rammer ved å velje ut noko av det ein var i gang med og tilpasse det mest mogleg til dei nye retningslinene. Nokre av kommunane følte at dei nye strategiane vart trekt nedover hovudet på dei frå sentralt hald, og særleg dei to forsvarskommunane Bardu og Målselv fekk nye utfordringar med knoppsskytingsstrategien. Det viktige i denne fasen er at det parallelt med prosjektutviklinga vart brukt tid på bevisstgjerung kring dei to strategiane, slik at ein i ettertid veit kva ein har gjort og kvifor. Derfor har ein både lokalt og sentralt eit godt utgangspunkt for å jobbe vidare med både knoppsskyting og identitetsarbeid i nærings samanheng.

I denne siste fasen blir søkjelyset igjen retta mot lokale ressursar i kommunane, mot lokale behov og lokale prioriteringar. Styringsgruppa er ikkje lenger saksbehandlar for ei rad ulike søknader frå kommunane, men godkjenner kvart år rammane for dei prioriterte prosjekta etter tilråding frå den sentrale prosjektleiaren og følgjer framdrifta i prosjekta gjennom årleg rapportering. Den sentrale styringsgruppa blir mindre og mindre aktiv etter kvart som denne fasen går framover. Det er på den eine sida naturleg, i og med at kommunane etter kvart også går inn i ein gjennomføringsfase. Likevel verkar det som om styringsgruppa ikkje heilt greier å definere den nye rolla si i denne fasen og blir sitjande litt på sida av det som skjer. Kommunane er mest opptatt av i kva grad medlemmene i gruppa kan vere dørøpnarar inn til dei instansane dei representerer, slik som SND og Forsvarsdepartementet. Den praktiske rådgivinga dei har behov for, søker kommunane hos den sentrale prosjektleiaren og hos den ansvarlege for Beredskapsprogrammet i KAD.

Prøving, feiling og læring

Når Fafo igjen går inn i kommunane og det sentrale styringsnivået dei siste månadene av programmet, er det fase 4 som er «Beredskapsprogrammet» for både sentrale og lokale aktørar. Dei to første åra vert refererte til som ein prøve- og først og fremst feilefase. Den skildringa vi har gitt her av den sentrale styringa, viser på den eine sida kor viktig det er å ha nokre grunnleggande prinsipp som forpliktar deltakarane slik at programmet ikkje skal flyte ut, slik det gjorde i fase 2. Det viktigaste er likevel at styringsmodellen i Beredskapsprogrammet har vist kva styrke han har: då programmet heldt på å flyte ut både lokalt og sentralt, kom det sterke korrektiv både ovanfrå og nedanfrå. Det resulterte i klare og tydelege handlingar som straks korrigererte

kursen. Modellen med både eit lokalt og eit sentralt styringsnivå gjorde dette mogleg og var ein premiss for at kommunane faktisk kunne seie ifrå om frustrasjonane sine med ei viss tyngd.

2.2 Strategiutvikling

Målet med Beredskapsprogrammet har vore å førebygge ein situasjon der heile lokalsamfunnet skulle komme i krise dersom det vart krise i hjørnesteinsbedrifta. I utgangspunktet var hovudstrategien å gjere lokalsamfunnet mindre avhengig av hjørnesteinen, forstått som det å skape alternativ verksemd som kunne halde lokalsamfunnet oppe i ein krisesituasjon. Hovudstrategien vart nedfelt i ein firedelt lokal strategi for kommunane:

1. å utvikle ein strategisk næringsplan for kvar kommune
2. å gjennomføre ei brei organisering av planarbeidet; det vil seie med deltaking frå alle dei sentrale aktørane på lokalplanet
3. å utvikle ein handlingsplan med konkrete tiltak for å skape eit meir variert næringsgrunnlag i kommunen
4. planarbeidet skulle skape møteplassar mellom lokale aktørar som vanlegvis ikkje hadde så mykje med kvarandre å gjere, for på den måten å utvikle felles tiltak og interesser.

Denne strategien vart i starten følgd i alle kommunane, men med visse lokale variasjonar.

På Stord var det alt utvikla ein SNP. Arbeidet lokalt vart dermed meir retta mot å utvikle tiltak ut i frå planen som låg føre. På den måten fekk Stord eit forsprang i høve til dei andre kommunane når det gjaldt utviklinga av innhaldet i programmet. Men SNP var ikkje forankra i ein like brei prosess som det var føresetnad om i hovudstrategien. Dette vart tatt igjen i 1992/93 med ein prosess der planen vart korrigert, og der identitet og kultur vart sentrale element.

Også i Målselv var arbeidet med SNP i gang før kommunen kom med i Beredskapsprogrammet. Her var prosessen langt breiare enn strategien i programmet. Om lag 120 personar tok del i arbeidet med planen på ulike måtar. Mellom anna vart det gjennomført bransjeorienterte samlingar. Dette gav planen ei sterk oppslutning i kommunen. Her stod næringsutvikling i fokus med ei relativt sterk vekt på bruken av naturressursar, handverkstradisjonar og turisme.

I dei tre andre kommunane, Bardu, Høyanger og Åmot, vart planarbeidet sett i gang for fullt etter at dei kom med i Beredskapsprogrammet. Den anbefalte malen for å gjennomføre planprosessen vart følgd. Om lag 40 personar tok del i planarbeidet i kvar av kommunane. Dei representerte politikk, kommuneadministrasjon og næringsliv.

Det vart arrangert fleire samlingar med deltakarane der ein diskuterte kommunen sine svake og sterke sider og dei lokale utfordringane med omsyn til næringsutvikling. På bakgrunn av dette vart det utvikla målsettingar, strategiar og konkrete tiltak for å realisere måla.

I éin av kommunane var det motførestellingar mot SNP-prosessen før den vart sett i gang, men i ettertid er alle kommunane positive. Planprosessane vart ein møteplass der ulike aktørar kunne utvikle interessene sine i fellesskap. I ettertid blir planarbeidet evaluert som ei ny og positiv erfaring og som ein modell for det kommunale planarbeidet framover. Modellen er i fleire av kommunane også overført til andre område enn det næringspolitiske.

Planarbeidet tok om lag eitt år i kvar av kommunane. I alle dei fem kommunane blir dette oppsummert som lang, men nødvendig og godt nytta tid. Ein del av aktørane vart utålmodige og etterlyste handling og faktiske resultat av programmet.

Signala som kom frå sentralt hald hausten 1992 (fase 2) vart på lokalt plan oppfatta som nye og med ein annan karakter enn dei opphavlege. Det vart gitt høve til å dele ut midlar til prosjekt lokalt, og det til nær sagt kva som helst, om vi skal sette det på spissen. Dette imøtekom i sterkare grad dei enkeltaktørane som etterlyste konkrete resultat av programmet. Endringane sette på mange måtar den store satsinga på SNP til side, og programmet fall inn i eit tradisjonelt mønster der midlane vart fordelte etter søknader og innmelde interesser. SNP vart ikkje det styringsinstrumentet det kunne ha vorte, på grunn av dei sentrale endringane. Likevel vart SNP lagt til grunn for mykje av utviklingsarbeidet i kvar av kommunane, både i og utanfor satsinga i Beredskapsprogrammet.

Korreksjonen som kom i 1993 med hovudbodskapen «knoppskyting og identitetsskaping», vart oppfatta på ulike måtar. Lokalt vart det etterlyst ein klarare presisjon av kva som var meint med knoppskyting og identitetsskaping. Den sentrale styringsgruppa stilte på nyåret 1994 eit krav om at den lokale satsinga i Beredskapsprogrammet skulle følgje desse to strategiane, og at det skulle utviklast to tiltak innan kvar av dei to hovudstrategiane. Programmet sat dermed totalt igjen med fire prosjekt i kvar av dei fem kommunane, det vil seie i alt 20 prosjekt i 1994. Beredskapsprogrammet skulle vidare brukast til å støtte førprosjektering og planlegging av andre prosjekt, ikkje iverksetting, etablering eller drift. Denne typen støtte skulle hentast inn frå resten av verkemiddelapparatet eller frå andre program som hadde slike føremål. Det er dette vi tidlegare har omtala som fokusering og konsentrasjon i fase 3.

Når dei fire tiltaka i kommunane var ferdig prosjekterte, planlagde og klare for iverksetting, skulle nye tiltak bli trekt inn for støtte til føreprosjektering og planlegging. På den måten skulle kommunane kunne gå vidare på lista si over tiltak under SNP, så sant tiltaka kunne definerast inn under enten knoppsskyting eller identitetskaping. I denne rulleringa skulle kommunane aldri ha meir enn to tiltak i arbeid under kvar av strategiane. Dei fire prosjekta som kvar kommune satsa på, viste seg å bli så omfattande at ein har vore nøydd til å bruke heile programperioden til å få desse til å gå for eiga maskin. Målsettinga om hyppig rullering av SNP er også til ein viss grad i strid med målsettinga om konsentrert satsing, som inneber at ein prioriterer ressursane på få prosjekt. Det har derfor i liten grad skjedd ei kontinuerleg rullering av SNP innan rammene av Beredskapsprogrammet. I alle kommunane har SNP likevel vorte rullert – eller ein står overfor ei rullering no – innanfor rammene av det ordinære næringsarbeidet. På denne måten vil denne målsettinga i Beredskapsprogrammet bli realisert på lang sikt og gå inn i måten ein arbeider med næringsutvikling på i kommunane, noko som er i tråd med den overordna målsettinga i programmet. Vi vurderer det også såleis at gjennom det grundige og systematiske arbeidet som er lagt ned i dei 20 prioriterte prosjekta i Beredskapsprogrammet, har dei fem kommunane utvikla arbeidsmetodar og opparbeidd seg ei innsikt som ikkje hadde vore mogleg med eit mindre intenst engasjement i dei enkelte prosjekta. Dette vil dei ha stor nytte av i det vidare næringsarbeidet, og ein vil vere i stand til å gå raskare fram i framtida.

Korreksjonen i 1993 tok vidare sikte på å mobilisere hjørnesteinsverksemdene i langt sterkare grad enn det som låg i programmet frå starten av. Dette vart oppfatta som ei klar endring og til ei viss grad som ei målforskyving på lokalplanet. Knoppsskytingsstrategien tok utgangspunkt i at utviklingsarbeidet i kommunane skulle vere tiltak som sprang ut av og hadde støtte frå hjørnesteinsverksemda. Resten av næringslivet i kommunane, i alle fall dei små produksjonsbedriftene, oppfatta denne strategien som eit tilbakefall til tradisjonelle mønster som i liten grad eigna seg til å gjere lokalsamfunnet mindre avhengig av hjørnesteinen, men som tvert om styrkte desse banda. Enkelte av dei små produksjonsbedriftene gav i Fafø si mellomevaluering av Beredskapsprogrammet klart uttrykk for at dei var skuffa over denne strategiske endringa, og at dei opplevde endringa som ei utstøyting av sine egne interesser. På den andre sida bidrog knoppsskytingsstrategien nettopp til å mobilisere hjørnesteinsverksemdene, og i nokre tilfelle har dei også trekt med seg andre delar av det lokale næringslivet i ei industriell utvikling. Ved utgangen av programperioden er ikkje kritikken av fokuseringa på hjørnesteinsverksemdene oppe i diskusjonen lenger. No er søkjelyset retta mot dei ressursane hjørnesteinane har tilført programmet i form av økonomiske tilskot, kompetanse, nettverk og personar. Kommunane har også opplevd at hjørnesteinsverksemdene i større grad har vorte ein diskusjonspartner for kommunen i næringspolitikken. Vi vil seie at knoppsskytingsstrategien la grunnlaget

for at hjørnesteinsverksemdene vart engasjert i næringsarbeidet på andre premissar og med eit meir positivt føreteikn enn tidlegare.

Hovudbiletet av strategiutviklinga i Beredskapsprogrammet er for det første at programmet i utgangspunktet hadde ein heilt klar strategi som gjekk ut på å mobilisere breie interesser i lokalsamfunnet, slik at desse interessene i fellesskap kunne utvikle næringsgrunnlaget. Dette skulle skje gjennom SNP-prosessane. Då desse prosessane var gjennomførte, oppstod det eit strategisk vakuum som førte til ei fragmentering og delvis ei oppløysing av aktivitetane. Dette vart korrigert og stramma inn gjennom lanseringa av knoppskyting og identitetsskaping. Den vidare gjennomføringa av programmet fekk så ein operasjonell strategi. Midlane skulle for det første brukast til førprosjektering og planlegging av tiltak. Dersom iverksettinga av tiltaka kravde støtte, måtte Beredskapsprogrammet finne slik støtte frå andre kjelder enn sjølve programbudsjettet. Programmet skulle stimulere til brei mobilisering også på det økonomiske planet. Kommunane skulle arbeide med maksimum to tiltak samtidig under kvar av dei to hovudstrategiane. Den vidare strategiutviklinga måtte skje lokalt. Dei lokale styringsgruppene måtte fylle omgrepa med innhald, og det vart deira oppgåve å prioritere lokale prosjekt etter eigne føresetnader og målsettingar.

På den eine sida kan ein vere etterpåklok og seie at programmet burde ha hatt ein klarare og tydelegare strategi frå starten av, og at ein då ville ha komme lenger på kortare tid. På den andre sida vil det vere å sjå bort frå hovudperspektivet i programmet: styring både ovanfrå og nedanfrå. SNP-prosessane tok nettopp sikte på å utvikle programmet i fellesskap mellom den sentrale og dei lokale styringsgruppene. Då kan ikkje resultatane vere gitt på førehand, berre metodane, og det vart også gjort. Beredskapsprogrammet har hatt ein klart eksperimentell dimensjon. Enkelte hevdar at denne dimensjonen burde ha vore enda meir framheva og lagt vekt på i programmet. Andre omstillingsprogram gir i liten grad rom for eksperimentering, og Beredskapsprogrammet har derfor vore eitt av få høve til å «måle» effektane av eit friare spelrom for dei utøvande aktørane. Gjennom prøving og feiling har ein gjort erfaringar som kan komme mange til nytte. Risikoviljen til å prøve noko nytt, kosta programmet i starten eit visst tap av tid, kraft og retning i fase 2. Krafta kom likevel tilbake når ein igjen fekk retning på programmet i fase 3. I fase 4 har denne krafta mobilisert store ressursar, som også har gitt resultat på relativt kort tid, noko vi skal vise i dei neste kapitla. Lærdomen må vere at styring ovanfrå og nedanfrå på same tid stiller krav til utvikling av metodar som ikkje berre omfattar planlegging, men også iverksetting og etterprøving av resultat.

Kapittel 3 Samspill mellom industri og kultur – Beredskapsprogrammet på Stord

Stord er en øykommune i Sunnhordland. Kommunen har 15 700 innbyggere, hovedsakelig fordelt på de to tettstedene Leirvik med om lag 10 000 innbyggere og Sagvåg med om lag 5000 innbyggere. Kommunen har gode kommunikasjonsforbindelser til de nærliggende byene Bergen, Stavanger og Haugesund. Stord har også egen flyplass med hyppige avganger til Oslo og Skien. I 1996 vedtok Stortinget å bygge ut det såkalte Trekantsambandet, som gjør øya landfast.

Historisk sett var fiske og jordbruk hovednæringene på Stord fram til vårt århundre. I midten av forrige århundre ble det satt i gang drift ved Stordø Kisgruber ved Litlabø. Driften ble modernisert og utvidet rundt århundredskiftet, og på det meste arbeidet det om lag 370 personer i anleggene. Denne forholdsvis moderate industrialiseringen ga øysamfunnet nye sosiale grupper. I tillegg til bønder og fiskere kom det nå anleggs- og gruvearbeidere. Disse nye gruppene bodde i arbeiderbrakker/boliger i nærheten av gruvene og ble i liten grad integrert i det øvrige lokalsamfunnet. Området hadde egen skole, forsamlingslokale mm. Gruvene har en sentral plass i kommunens historie.

Stord er et utdanningscenter innenfor høyskolesystemet. Lærerskole og sykepleierutdanning er blant tilbudene. Fylkessykehuset er en viktig arbeidsplass. Over halvparten av de sysselsatte arbeider imidlertid i industrien (51,7 prosent), hovedsakelig i mekanisk industri og elektroindustri. Stord har en større befolkning enn de øvrige kommunene i Beredskapsprogrammet. En relativt stor andel er innflyttere, etter at kommunen har tredoblet folketallet de siste tyve årene. I den mest hektiske oljeutbyggingsperioden utgjorde gjestearbeidere fra hele Norden en stor del av befolkningen. Kommunen har også større variasjon i ulike typer virksomhet enn de andre kommunene i Beredskapsprogrammet. Sårbarheten er først og fremst knyttet til svingninger i offshore-markedet, som svært mye er rettet inn mot. Stords sårbarhet er dermed knyttet til en *hjørnesteinsnæring*, ikke bare en *hjørnesteinsbedrift*.

Aker Stord er den viktigste hjørnesteinsvirksomheten i kommunen. Virksomheten omfatter i dag et offshore-fabrikasjonsverft (Aker Stord a.s), produksjon av maskineri for næringsmiddelindustrien (Atlas Stord a.s), elektro og instrumentering for offshore-installasjoner og landbasert virksomhet (Aker Elektro a.s) og basevirksomhet (Stordbase a.s). Verftet er størst med 1850 ansatte, men også Aker Elektro

(1700 ansatte) og Atlas Stord (250 ansatte) er store bedrifter i lokalsamfunnet. I tillegg til Aker-konsernet har Stord også en rekke bedrifter med industriell virksomhet. Leirvik Sveis a.s (400 ansatte) produserer blant annet boligmoduler og utstyrsmoduler for oljeplattformer. ABB-konsernet er representert med datavirksomhet på Stord.

Historisk har Aker Stord vært gjennom flere store omstillinger, der en har greid å utvikle nye produkter og skape nye virksomheter basert på lokal kompetanse. Bedriften startet som en sildoljefabrikk i 1919. Med utgangspunkt i verkstedet på sildoljefabrikken ble det etter krigen startet to nye virksomheter: bygging av fiskebåter og bygging av sildoljemaskineri. Etter hvert ble virksomheten innenfor sildoljemaskineri utvidet til å omfatte produksjon av utstyr for næringsmiddelindustri mer generelt. Fiskebåtbyggingen ble utvidet til reparasjoner og bygging av mange typer skip. I 1956 ble verftet skilt ut fra sildoljefabrikken, og Aker Mekaniske Verksted kom inn på eiersiden. Verftet spesialiserte seg etter hvert på bygging av store oljetankskip. Etter krisen i skipsfartsnæringen i 1974 måtte verftet omstille seg fra skipsverksted til offshore-verksted med bygging av plattformdekk som arbeidsområde. Ettersom den norske kontinentalsokkelen tømmes for olje og gass, forventes det at en vil få nedgang også i dette markedet. Dette omstillingsbehovet var noe av utgangspunktet for Stords deltakelse i Beredskapsprogrammet.

Også i løpet av programperioden har det vært endringer i virksomheten. Markedsutsiktene er bødret, og nedgangen i offshoremarkedet er skjøvet lengre fram i tid. Årsaken er nye funn og reduserte kostnader, som gjør det mulig å bygge ut felt som tidligere ikke var regnet som lønnsomme. Aker Stord har de siste årene vunnet store oppdrag, blant annet bygging av plattformdekket til Troll-plattformen og Njård-plattformen, utrustning av produksjonsskip til Norne og Åsgard A og opphuggingen av den utrangerte Odin-plattformen. Bedriften ser offshore-markedet som sitt viktigste marked i fortsatt mange år framover, og markedsutsiktene er såpass gode at behovet for dramatiske omstillinger ikke er nært forestående. I programmets virkeperiode har økonomien i bedriften vært god, noe som har gjort det lettere å sette av ressurser og oppmerksomhet til prosjektet.

Verftet har, etter at offshore-virksomheten ble etablert, vært lite orientert mot produktutvikling. I offshore-industrien er det tradisjonelt engineering-selskapene som har tatt seg av utvikling og konstruksjon, mens verftet har stått for byggingen. Utviklingen i offshoreindustrien har imidlertid medført en endring i denne arbeidsdelingen. Nå tildeles kontraktene på et tidligere tidspunkt, det er blitt flere totalkontrakter og den totale prosjektiden er kortet ned. Utvikling og konstruksjon foregår mer parallelt med bygging, og større deler av engineering-virksomheten er i perioder lokalisert på verftet. Denne utviklingen har gjort det mer aktuelt for verftet å tenke i retning av produktutvikling, selv om verftet vanligvis ikke har operert med egne produkter.

3.1 Lokal organisering av Beredskapsprogrammet

Allerede før Beredskapsprogrammet kom på tale i Stord, hadde kommunen utarbeidet en strategisk næringsplan. Den var samordnet med øvrige planer i kommunen og ble vedtatt høsten 1991. Arbeidet med den strategisk næringsplanen har derfor foregått på en noe annen måte enn i de øvrige deltakerkommunene. Dette vil bli nærmere omtalt i neste avsnitt (3.2).

Stord Kommune har etablert en egen næringsetat. Næringssjefen fikk fra starten av ansvaret for gjennomføringen av programmet. På grunn av sykdom trådte næringssjefen ut av denne stillingen i perioden fra 1992 til 1993. Stillingen ble besatt av en vikar i dette tidsrommet. Næringssjefen var i en periode av denne tiden medlem i den lokale styringsgruppa for programmet og ivaretok kontinuiteten på den måten.

Den lokale styringsgruppa i programmet besto av ordføreren, rådmannen og en politikerrepresentant fra kommunen. Fra hjørnesteinsbedriften deltok to representanter, én fra Aker Stord a/s og én fra Aker Elektro A/S. Fagbevegelsen, Lag og organisasjoner og Stord Næringsråd hadde én representant hver. Det har vært få utskiftninger i styringsgruppa i programperioden.

Da næringssjefen i kommunen trådte inn i stillingen igjen, ble det foretatt en omorganisering av programmet på Stord. Det ble etablert en prosjektlederstilling for knoppskyting og en delprosjektlederstilling for prosjektet Idrettspark/Sportsturisme under identitetsskappingsstrategien. Programlederen fikk nå det overordnede koordinerende ansvaret for Beredskapsprogrammet i Stord og i tillegg delprosjektlederansvar for prosjektet Stordø Kisgruber, også dette under identitetsstrategien. Denne omorganiseringen må forstås ut fra strategiskiftet som ble lansert av den sentrale styringsgruppa for Beredskapsprogrammet høsten 1993, der knoppskyting og identitetsskaping representerte en fokusering og konsentrering av innsatsen i hele programmet. De tre delprosjektlederne har og har hatt et meget godt samarbeid i resten av programperioden og har utfyllt hverandre kompetansemessig.

Omorganiseringen kan også oppfattes som en konkretisering og kulminering av en utviklingsprosess fra programmet startet i 1992 til strategiendringene høsten 1993.

I begynnelsen av programmet var hjørnesteinsbedriften ikke spesielt entusiastisk. Dette hang blant annet sammen med det uttalte målet om å redusere lokalsamfunnets avhengighet av hjørnesteinsbedriften. Gjennom en ny planleggingsprosess fra 1992 til 1993, og gjennom fokuseringen på knoppskyting som en hovedstrategi, så hjørnesteinsbedriften nye muligheter i programmet og engasjerte seg sterkt. Det ble plukket ut sentrale personer fra hjørnesteinsbedriften som fikk fristilt tid til å engasjere seg i Beredskapsprogrammet. Dette har ifølge våre informanter hatt stor betydning for den videre utviklingen, slik vi skal se i senere avsnitt.

Deltakerne i den lokale styringsgruppa beskriver en klar utvikling i virkemåten til gruppa. De første årene, da arbeidet gikk ut på å stake ut overordnede mål og definere prosjekter, beskrives som den mest kreative fasen, men også som den som var mest konfliktfylt. Selve prosjektarbeidet kom først i gang når aktiviteten ble skjøvet over på prosjektgruppene. Da fikk styringsgruppa også en annen rolle, der overordnet styring ble det viktigste. Etter hvert var aktiviteten i styringsgruppa så lav at flere av medlemmene mistet «følingen» med de prosjektene de ikke var personlig aktivt involvert i. Styringsgruppa satte i denne gjennomføringsfasen overordnede rammer for aktiviteten, men mistet mye av sin kreative funksjon, noe som tilskrives det faktumet at programmet er tidsavgrenset og at hovedsaken de siste to årene har vært å gjennomføre de ideene man allerede hadde. Flere informanter er opptatt av at den kreative funksjonen til gruppa må ivaretas på en mer kontinuerlig måte i framtiden.

Det som skiller organiseringen av arbeidet med programmet på Stord fra organiseringen i de andre kommunene, er en tilsynelatende sterkere samordning av prosjektansvaret for de tre delprosjektene og en sterkere forpliktelse fra hjørnesteinsbedriften både økonomisk og ansvarsmessig. Prosjektet har også fått meget sterk forankring hos ordføreren og hos enkelte politikere. Prosjektet har imidlertid manglet en bred politisk forankring, og selv komiteen for Næring og Utvikling har ifølge våre informanter vært relativt lite interessert i og informert om prosjektet.

3.2 Strategiutvikling

Selv om Stord allerede hadde utarbeidet en strategisk næringsplan (SNP) da Beredskapsprogrammet ble startet, ble det satt i gang en prosess som tok sikte på å utvikle visjon, mål, strategier og handlingsplan innenfor rammene av programmet. Dette arbeidet ble initiert av den vikarierende lokale programlederen og pågikk gjennom hele 1992.

Medlemmer i den lokale styringsgruppa mener denne prosessen var nødvendig. De hadde i liten grad vært med på å utvikle den strategiske næringsplanen som forelå, og opplevde problemer med å forstå den. Gjennom prosessen som ble kjørt i 1992, ble det utviklet en felles forståelse for hva dette dreide seg om, og deltakerne klarte også å formulere sine visjoner, mål og strategier slik at de passet inn under den kommunale næringsplanen som allerede var utviklet.

Gjennom denne prosessen ble det trukket inn deltakere fra det lokale næringslivet. Disse var i stor utstrekning skeptiske til hele programmet. Det ble stilt spørsmål om dette var nok et tiltak fra sentrale myndigheter som skulle gi avlat for arbeidsledighet. Etter hvert har oppfatningene endret seg. Prosessen skapte møteplasser

mellom folk som vanligvis ikke var involvert i denne typen arbeid og som heller ikke samarbeidet i særlig utstrekning. Særlig etter strategiskiftet høsten 1993 økte engasjementet. Enkelte hevder imidlertid at mye av det første året i Beredskapsprogrammet var bortkastet. De etterlyser konkrete resultater.

Dokumentet som kom ut av prosessen i 1992, Stord i utvikling, er utarbeidet av den lokale styringsgruppa, og kommunestyret sluttet seg til. Det er mest å oppfatte som et supplement til SNP for kommunen, samtidig som det tjener som en virksomhetsplan for Beredskapsprogrammet i Stord. I det følgende omtales dokumentet som Beredskapsprogrammet-planen for Stord.

Som sterke sider ved Stord kommune nevner Beredskapsprogrammet-planen:

- Regionscenteret Stord (kultursenter, handelssenter mm.)
- Høy kompetanse innen ulike felt
- Et rikt fritidstilbud (natur og organisasjonsliv)

Som svake sider nevnes:

- Kommunikasjon/samferdsel til og fra øya
- Svak identitet (mange innflyttere, Stord lite kjent)
- Leirvik sentrum i forvitring

Dette er hvordan deltakerne i SNP-prosessen selv beskriver sterke og svake sider ved Stordsamfunnet. Beskrivelsene legger vekt på hva vi med en samlebetegnelse kan kalle strukturelle trekk ved Stordsamfunnet. Det finnes rike ressurser både i naturen og hos menneskene, men disse ressursene er ikke koplet sammen på en måte som gir den ønskede uttellingen i form av næringsutvikling. På denne bakgrunnen reiser Beredskapsprogrammet-planen følgende visjon:

«Stord – et skapende øysamfunn i utvikling og endring
– kjent for trivsel, trygghet, fellesskap og mangfold.»

Som hovedmål for Beredskapsprogrammet på Stord:

«Stord i utvikling skal skape nye, lønnsomme industriarbeidsplasser og nye arbeidsplasser innen kultur og fritid.»

Den lokale styringsgruppa pekte ut fire strategier for å nå målet:

- å utvikle kompetanse
- å etablere nye bedrifter gjennom knoppskyting
- å bygge ut regionscenterfunksjonene

- å styrke fritids- og kulturlivet

For å videreutvikle dette arbeidet til en handlingsplan, ble det opprettet fire fora, ett for hver av de fire strategiene. Disse foraene, eller arbeidsgruppene, besto av en håndfull personer som rapporterte til den lokale styringsgruppa/prosjektlederen.

Til hver av strategiene ble det knyttet prosjektplaner som dels gikk ut på å organisere samarbeid mellom de aktørene som var sentrale for hver av strategiene og dels på å videreutvikle helt konkrete idéer til tiltak. Tiltakene var for eksempel å etablere et kompetansesenter, skape samarbeid mellom bedriftene med sikte på utvikling av nye produkter som ingen av dem kunne levere alene (knoppskyting), videreutvikle Furuly Helseheim (regionssenter) og museum og dessuten kultur-senterutvikling i tilknytning til henholdsvis gruvene og Ottesen Skibsbyggeri (fritid og kultur). Planen ble lagt fram for et femtitalls deltakere og fikk ifølge våre informanter bred tilslutning.

Som vi ser, hadde den lokale styringsgruppa i Stord kommune allerede høsten 1992 definert både knoppskyting og identitetsskaping som viktige element i sine planer for Beredskapsprogrammet, gjennom den prosessen som ble kjørt dette året. Disse to begrepene ser ut til å ha fungert avgrensende på en slik måte at Stord klarte å konkretisere planene forholdsvis raskt. Programmet fikk både fokus og konsentrasjon tidlig i prosessen. Dette kan antakeligvis forklares med at SNP for kommunen allerede forelå, slik at planarbeidet ved starten av prosjektet kunne konsentrere seg om programmet i stedet for kommunen som helhet. Dette har trolig gitt Stord et tidsmessig forsprang i forhold til de fire andre kommunene.

Tiltak som ble utdefinert

I Stord kommune ble det reist fire strategier innenfor rammene av Beredskapsprogrammet. Da strategiendringen kom høsten 1993, ble de lokale styringsgruppene bedt om å konsentrere satsingen. To satsingsområder, «kompetanse» og «regionssenterfunksjoner», ble da utdefinert.

Når det gjelder kompetanse, fantes det allerede mange aktører på Stord. Den lokale styringsgruppa vedtok derfor å definere ut prosjektforslaget om å danne et kompetansesenter. Under regionssenter-satsingen ble det arbeidet med å videreutvikle et rehabiliteringssenter med regionale funksjoner. I diskusjonen omkring videreføringen av denne satsingen under de nye strategiene var medlemmene i styringsgruppa uenige med hensyn til hva som skulle defineres som hjørnesteinsvirksomhet. Hadde man valgt å se fylkessykehuset som en hjørnestein, hadde det vært mulig å definere rehabiliteringssenteret som en knopp og videreføre arbeidet under knoppskytingsstrategien. Dette forslaget fikk ikke gjennomslag i styringsgruppa.

Under regionsstrategien ble det også utviklet et magasin kalt Aktive sommar-Stord. Dette ble produsert og distribuert i 1993. Det kan sees som en markedsføring av Stord overfor regionen. Et kystmuseum kombinert med kurs-/konferansesenter på Jensanet ble også foreslått som satsingsområde. Dette prosjektet ble skrinlagt, dels fordi eieren trakk seg ut, dels på grunn av ønsket om sterkere konsentrasjon i satsingen.

3.3 Tiltak under knoppskytingsstrategien

Etter at knoppskytingsstrategien utkrystalliserte seg, ble også hjørnesteinens rolle omdefinert. Denne endringen må oppsummeres som en erkjennelse av at det er viktig å ha med hjørnesteinsbedriften i denne typen kommuner dersom en skal få til omstilling og nyskaping. Aker Stord ble spurt om de kunne ta en ledende rolle i knoppskytingsarbeidet. Dette førte til en intern debatt i bedriften om hvor langt bedriftens ansvar for lokalsamfunnet strekker seg. Bedriften måtte ta stilling til prosjektet, noe som også førte til konsultasjoner på divisjonsnivå i konsernet. På dette nivået fikk det lokale prosjektet støtte gjennom den sentrale styringsgruppen, som var i kontakt med divisjonsledelsen for Akers olje- og gassdivisjon. Fagforeningen, som hadde tatt initiativ til lokalt knoppskytingsarbeid også før Beredskapsprogrammet startet opp, spilte likeledes en rolle som pådriver i diskusjonen om bedriftens engasjement¹. Debatten munnet ut i at bedriften bestemte seg for å stille én av sine mest erfarne prosjektledere til rådighet for arbeidet. Frikjøp av prosjektlederen ble finansiert gjennom Beredskapsprogrammet, men han hadde fortsatt base hos Aker og kunne trekke på bedriftens ressurser i sitt arbeid. Prosjektleder har også holdt styret i Aker Stord løpende orientert om arbeidet, og styret har på bakgrunn av dette debattert prioriteringer underveis.

Hos Aker Stord brukes det flere ulike argumenter for å forklare hvorfor Aker skulle engasjere seg i knoppskytingsarbeidet. Et av de viktigste er *rekrutteringsargumentet*. Kompetanse blir en stadig viktigere konkurransefordel for bedriften. Høykompetent arbeidskraft har flere jobbmuligheter og er derfor mer mobil på arbeidsmarkedet, noe som gjør det vanskeligere å trekke høyt utdannet arbeidskraft fra de større byene og ut til Stord. En viktig årsak til Akers engasjement i Beredskapsprogrammet som helhet er derfor at bedriften er stadig mer avhengig av å kunne presentere et levende lokalsamfunn med gode fritidstilbud (og spennende arbeidsplasser også for ektefeller) for attraktive kandidater på arbeidsmarkedet. Når det gjelder knoppskytingsdelen spesielt, ser bedriften det som et klart fortrinn å ha et

¹ Fagforeningen jobbet for å få avsetninger til et utviklingsfond, som kunne tillate at folk satte seg på «tenkeloftet». Et slikt fond ble opprettet, men de formelle rammene beskrives som for trange til å få realisert prosjekter.

oppegående teknologisk miljø i Sunnhordaland, noe som blant annet forbedrer kvaliteten på lokale underleverandører. Et tredje argument er den forventede nedgangen i offshoremarkedet og behovet for å skape *alternativ sysselsetting* på verftet. Verftet har store faste kostnader, og nye produkter og markeder innenfor forretningsområdet for olje og gass kan bidra til å skape alternativ sysselsetting i dårlige perioder. Endelig har verftet, som beskrevet i innledningen, blitt *mer orientert mot teknologiutvikling* i og med nye måter å organisere utbyggingsprosjekter på. Også Akers oppkjøp av engineeringfirmaet Maritime Group har bidratt til en mer produktorientert kultur for hele virksomheten.

Allerede før knoppskytingsstrategien utkrystalliserte seg, var det dannet knopp-skytingsgrupper både i Aker-bedriftene og i flere små bedrifter. Det var også dannet et knoppskytingsforum på tvers av disse bedriftene, og dette forumet jobbet med å få fram produkter som ingen av dem ville kunne få fram på egen hånd. Etter at Aker Stord tok over prosjektledelsen, ble dette forumet lagt på is. Forumet hadde gitt få konkrete resultater, blant annet på grunn av problemstillinger knyttet til eierskap og rettigheter til eventuelle nye prosjekter/produkter. Det ble i stedet dannet en styringsgruppe for knoppskyting. I styringsgruppa deltok prosjektlederen, økonomi- og administrasjonslederen² og klubblederen ved Aker Stord, i tillegg til lederen for én av de små bedriftene: Risnes og Sønner. Det er noe varierende synspunkter på sammensetningen og størrelsen på gruppa. Sett fra hjørnesteinens synspunkt har størrelsen og sammensetningen vært god, men enkelte av de mindre bedriftene kunne ønsket seg flere «likesinnede» i styringsgruppen.

Prosjektlederen utformet en prosjektplan som var delt inn i to faser. Fase 1 innebar å kartlegge eksisterende produkter, markeder og kompetanse hos bedriftene som var involvert, relatere kompetansen til nye markeder og produkter, kartlegge behovet for tilleggskompetanse og identifisere potensielle samarbeidspartnere. Kartleggingen hadde som formål å identifisere markeder og produktidéer som bygde på eksisterende kompetanse i bedriftene. Denne fasen varte i om lag 6 måneder. Fase 2 innebar å utvikle nye markeder for eksisterende produkter, utvikle nye produkter for nasjonalt og internasjonalt marked, inngå avtaler med salgsgenter og andre samarbeidspartnere og iverksette tiltak for å heve kompetansen i de mindre bedriftene.

Samarbeidet ble nå dreid i retning av et én-til-én samarbeid mellom prosjektlederen ved Aker Stord og hver enkelt av de mindre bedriftene. Det ble lagt vekt på at assistanse til de mindre bedriftene ble behandlet konfidensielt, for å unngå at forretningshemmeligheter kom på avveie. Prosjektlederen har fulgt opp de mindre bedriftene tett. Enkelte av de mindre bedriftene, som er underleverandører til Aker, var noe skeptiske til at Aker skulle få innsyn i deres regnskaper og deretter bruke

²I 1995 overtok markedssjefen hos Aker Stord for Økonomi- og administrasjonssjefen. Årsaken til dette skiftet var at markedsføringskompetanse var mer relevant for gruppas funksjon.

Tabell 3.1: Prosjekter utenfor Aker-bedriftene

Bedrift	Produkt/marked	Bistand	Arbeidsplass potensial 1998	Status
Leirvik Sveis	Bro i aluminium	Utviklet konsept	15-20	En bro solgt
Leirvik Sveis	Hurtiggående ferger	Markedsanalyse		Lagt på is
Stord offshore	Veggpanel/støyskjerm	Produktutvikling	10-15	Tapte kontrakt på Gardermobanen
Oma båtbyggeri	Hurtiggående katamaran	Produktutvikling Org.utvikling/ opplæring Kvalitetssikring	40-50	Tegnet tre kontrakter for leveranser i 1997
Hystad Elektronikk	Kontaktor-vakt (instrument som hindrer ukontrollerte fall av last fra kraner)	Markedsutvikling Utforming av avtaler m/ salgsgeneranter + underleverandører Aker blitt kunde	4-5	50-60 enheter er solgt
Stord Lydteknikk	System for akustikktilpasning til høyttalere	Produktutvikling i forbindelse med Vikahaugane sportshall		Videreutvikling krever industriell medspiller
G. Hovland	Modellflymotor	Konkurrentanalyse	1	
Hoota undervannservice	Fjernstyrt motorisert undervannsvideokamera (miniubåt) til bruk ved undervannsinnspeksjoner	Produkt-/markedsutvikling	2-3	Nedlagt ev revitalisering gjennom Akva-service
Risnes & Sønner	Arbeidsbåter	Internasjonal markedsutvikling, bruk av Akers markedsnettverk Produktutvikling-/org.utvikling	8-20	Ett salg oppnådd
Akva-service	Utleie av fagfolk og utstyr til havbruk			Ny

dette mot dem ved senere leveranser. Denne skepsisen forsvant etter hvert. Åtte til ti lokale bedrifter fikk ulike typer bistand til å utvikle nye produkter og markeder. Flere av disse har allerede skapt nye arbeidsplasser, mens andre har potensial til å gjøre det i framtiden (se Tabell 3.1).

Prosjektet hos Risnes & Sønner er ett av de mest vellykkede eksemplene på hvordan de mindre bedriftene har kunnet trekke veksler på den formen for samarbeid

med Aker Stord som ble inngått her. Bedriften, som hadde tolv ansatte ved oppstarten av prosjektet, sto i utgangspunktet overfor en situasjon der det norske markedet kunne bli mettet for bedriftens hovedprodukt (arbeidsbåter til bruk i havner, oppdrettsanlegg og lignende.). Det var derfor behov for å søke andre markeder. Bedriftens kompetanse og problemstillinger ble lagt fram for prosjektlederen fra Aker. Det ble bestemt å satse i Nordsjø-markedet, som også er Akers «hjemmemarked». Aker brukte deretter sin markedsføringsagent i London til en markedsstudie i Storbritannia. Henvendelsen gjennom en stor og viktig kunde som Aker sikret seriøs behandling fra agentens side. En markedsrapport ble finansiert med midler fra Beredskapsprogrammet. Bedriften fikk hjelp til å besøke aktuelle messer og til å studere konkurrerende produkter. Prosjektlederen fra Aker har utformet kontrakter på engelsk og deltatt på salgsmøter med potensielle kunder. Han har også latt Risnes få ha felles stand med Aker på enkelte messer. Resultatet så langt er én oppnådd salgskontrakt på Shetland, forespørsel om enda en båt fra samme kunde og flere kontrakter som er under forhandling. Det nye markedet forutsatte også en viss produktutvikling, på grunn av at det britiske regelverket er forskjellig fra det norske med hensyn til standarder for fribord, lastelinje og så videre. Den økte aktiviteten har medført at åtte personer ble leid inn for hele 1995. Disse planlegger en nå å få fast ansatt, og bedriften vil også søke etter lærlinger og fagarbeidere. Prosjektlederen har videre fungert som veileder og diskusjonspartner i forhold til hvordan driften skal organiseres med den økte aktiviteten. Bedriften har også fått hjelp til å utvikle en idé om hydraulisk styrt fortøyningsutstyr. Hjelpen besto blant annet i utforming av patentsøknad.

Parallelt med arbeidet som var rettet mot de mindre bedriftene, ble arbeidet med de interne produktutviklingsprosjektene ved Aker-bedriftene videreført. En gruppe på fire personer jobbet på heltid med disse prosjektene, og de ble også brukt som støtteapparat for de mindre bedriftene.

I løpet av prosjektperioden er det utviklet en rekke ulike produkter (se Tabell 3.2), flere av dem med godt potensial for å skape arbeidsplasser.

I tillegg til disse prosjektene er det jobbet med en rekke prosjekter som er lagt på is på grunn av mangel på kapasitet og finansiering. Ifølge prosjektlederen for knoppskyting har flere av disse et godt potensial. Det er også avholdt en idékonkurranse blant ansatte på Aker Stord for å få fram ideer til nye produkter. Over 100 ideer kom opp, men ingen av disse er videreutviklet.

Konseptet for landbasert «fabrikkproduksjon» av oppdrettsfisk er kanskje det mest atypiske, men samtidig det mest spennende prosjektet i sysselsettingssammenheng. Idéen innebærer å lage oppdrettsanlegg som inkluderer hele verdikjeden fra klekking til foredling av fisk. Stord kommune hadde tatt på seg å vurdere en rapport fra SINTEF Marintek om markedet for oppdrettsfisk. Dette oppdraget ble formidlet videre til prosjektlederen for knoppskyting, som utviklet forretningsideen på basis

av rapporten, og i dialog med Akvainstituttet og Marintek ved NTH. Konseptet innebærer en industrialisering av oppdrettsnæringen. Som et supplement til mange små sjøbaserte anlegg som næringen består av i dag, innebærer konseptet en utbygging av færre, men svært mye større anlegg. Utbygging av slike anlegg er konsesjonspliktig, og videreføring av idéen forutsetter derfor politisk støtte. Signalene fra Fiskeridepartementet har så langt vært negative, og det er på det nåværende tidspunktet usikkert om idéen kan vinne politisk oppslutning. Klubben på Aker Stord har i denne forbindelse brukt sine innflytelseskanaler (Fellesforbundet/LO) for å påvirke sentrale myndigheter. Ut fra markedsvurderingene er potensialet for produktet 60–70 anlegg i Norge, hvert anlegg med om lag 350 ansatte. Utvikling krever investeringer på 600–700 millioner kroner. Eksportverdien er beregnet til 120–140 milliarder kroner, og ved full utbygging kan næringen på lang sikt ha potensial til å erstatte petroleum som hovednæring i Norge (eksportverdien av olje og gass var 118 milliarder kroner i 1995).

For Aker innebærer ikke de interne prosjektene noen radikal omstilling. Alle produktene ligger innenfor olje- og gassområdet. Satsing på å utvikle slike produkter ligger likevel på siden av hovedstrategien, siden Aker i liten grad opererer med egne produkter. Havbruksprosjektet skiller seg ut ved å ligge helt på siden av Akers forretningsområde³, og dette prosjektet har også avfødt flest diskusjoner internt i Aker Stord når det gjelder ressurser til videre oppfølging.

Bidraget fra Beredkapsprogrammet blir beskrevet som avgjørende for å komme i gang med knoppskytingsarbeidet. Dette gjelder, noe overraskende, også de interne prosjektene i Aker-bedriftene. Både engasjementet fra kommunen, det at noen dytter på utenfra og det at det finnes midler til å frikjøpe prosjektledere, beskrives

Tabell 3.2: Prosjekter ved Aker-bedriftene

Bedrift	Produkter	Arbeidsplasspotensial 1998	Status
Aker Stord	Aker/Klyde-ventilen. Brønnstimuleringsmodul (IOR-modul) Olje/vannseparasjonsmodul	30–40	Produktene er under vurdering/uttesting/utvikling
Aker Stord	Konsept for landbasert havbruksanlegg	Stort ved ev. realisering	Stoppet av Fiskeridepartementet
Aker Elektro	Modularisert minikraftverk Reguleringssystem for kraftturbiner. Prosesstyringssystem for smelteverk	50–60	Fleire kontrakter inngått

³ Dette skjedde før fusjonen mellom Aker og RGI, på et tidspunkt da fisk ikke var et satsingsområde for konsernet.

som kritisk, selv for en stor bedrift som Aker Stord. Samarbeidet mellom kommunen og Aker Stord i prosjektet blir beskrevet som meget godt.

På spørsmålet om hva som har vært de viktigste suksessfaktorene i knopp-skytingsarbeidet, svarer våre informanter ved å peke på prosjektlederens kompetanse og betydningen av at han har arbeidet på heltid med dette prosjektet, samtidig som han fortsatt har kunnet benytte seg av hele Akers organisasjon, kompetanse og nettverk. Forankringen helt i toppen av Aker Stord har vært god, gjennom prosjektlederens sentrale stilling i organisasjonen og gjennom den løpende kontakten og rapporteringen av prosjektet til styret i Aker Stord. Flere peker også på fagforeningen som en viktig støttespiller i arbeidet. Havbruksprosjektet trekkes fram som et eksempel der fagforeningen kan spille på andre nettverk enn ledelsen for å skape oppslutning og ekstern støtte til enkelte prosjekter. At hjørnesteinen har «sittet i fører-setet» når det gjelder produktutvikling, og at nye produkter og markeder har tatt utgangspunkt i eksisterende kompetanse, nevnes også som viktige suksessfaktorer, noe som også har ført til at enkelte av småbedriftene har blitt hjulpet til å «tenke internasjonalt».

På spørsmålet om hva som har vært den viktigste hindringen i forhold til knopp-skytingsstrategien, trekker de fleste fram problemet med finansiering av produkt- og markedsutvikling. Dette kan være svært kapitalkrevende. SND hadde ikke noe virkemiddelapparat som var designet for denne typen program, og representasjonen fra SND i Beredskapsprogrammets programstyre bidro ikke til at slike ordninger ble opprettet. Det ble likevel søkt om støtte fra SND til flere av prosjektene. SND krevde da at Aker Stord måtte garantere for investeringene, også når det gjaldt småbedriftenes prosjekter, noe som førte til en intern diskusjon om hvorvidt bedriften skulle hoppe av hele programmet. Knopp-skytings-satsingen gikk for sakte maskin halve 1995 på grunn av denne diskusjonen, og den førte på den måten til stor frustrasjon lokalt. Både den sentrale prosjektlederen, ordføreren og kommunaldepartementet øvde press på statsråden, noe som til slutt førte til at lån og tilskudd fra SND ble utløst.

3.4 Tiltak under identitetsstrategien

Arbeidet med identitetsstrategien på Stord har måttet forholde seg til to viktige utfordringer. Det ene er at kommunen har mange innflyttere som har kommet i forbindelse med jobbmuligheter knyttet til industri og ulike regions-senterfunksjoner og som ikke identifiserer seg spesielt med kommunen i utgangspunktet. Det andre er det historiske skillet mellom gruvesamfunnet på Litlabø og resten av Stord. I arbeidet med identitetsstrategien har den lokale satsingen tatt utgangspunkt i to av

Stordsamfunnets særtrekk, nemlig et aktivt idrettsliv og en lang industriarbeidertradisjon knyttet til Stordø Kisgruber og til Aker Stord. På basis av disse særtrekkene utarbeidet den lokale styringsgruppa to satsingsområder: Vikahaugane idrettspark/ sportsturisme og Stordø Kisgruber.

Vikahaugane idrettspark – sportsturisme

Stord kommune har lenge hatt et svært bredt idrettsmiljø, og Stord Turn- og idrettslag har i dag rundt 1700 medlemmer. På bakgrunn av dette bestemte Stord kommune seg allerede i 1990 for å bygge en større idrettshall på Vikahaugane. Siden dette var et tungt økonomisk løft for kommunen og vanskelig å få finansiert innenfor ordinære kommunale budsjetter, inviterte kommunen Aker-bedriftene og Stord Turn- og idrettslag til å være med i en stiftelse som skulle planlegge og bygge den nye idrettshallen. Finansieringen ble besørget av kommunen (40 prosent), idrettslaget (40 prosent) og Aker-bedriftene (20 prosent). Etter byggingen skulle den ferdige hallen overdras til Stord kommune, som skulle stå for driften. Hallen skulle være del av en Vikahaugane idrettspark, som også har en rekke andre idrettsanlegg, og som er lokalisert nær grunnskole og videregående skole. På dette tidspunktet var også idéen unnfanget om at Stord burde satse på Sportsturisme, men denne idéen i liten grad konkretisert.

En prosjektgruppe ble etablert med tre representanter fra den lokale styringsgruppa, og én representant for henholdsvis idretten, næringslivet og kulturetaten i kommunen. En ny prosjektleder, med bakgrunn fra idrett, kommunestyre og selvstendig næringsdrift, ble rekruttert.

Prosjektgruppa formulerte en visjon, der Stord skulle utnytte idrettsanlegg og idrettskompetanse til å profilere Stord. Vikahaugane idrettspark skulle ha en sentral rolle i satsingen på sportsturisme, og bidra til at Stord ble profilert som et regionalt senter for idrett og idrettsutdanning. Målet var å trekke store arrangementer til kommunen og dermed skape inntekter til anleggene og idrettslagene. Det skulle samtidig skapes tilbud for tilreisende til idrettsarrangementene i samme pakke for å øke overrullingseffektene innen handel, samferdsel, servering og overnatting. Samspillfilosofien i Beredskapsprogrammet forsterket tanken om å bringe flere aktører inn i prosjektet. En rekke krefter ble bragt sammen for å realisere hallen til lavest mulig pris: Aker Stord stilte med sin kompetanse i byggeledelse og innførte prosjekt- og økonomistyringsrutiner som var nye og mer effektive i forhold til tradisjonell kommunal byggeledelse. Akers innkjøpskompetanse og nettverk ble benyttet til å oppnå gunstige underleveranser. Idrettslaget deltok med om lag 18 000 timers dugnadsinnsats. Arbeidsmarkedsetaten bidro med AMO-midler, noe som også førte til at deltakerne på AMO-kurs fikk mer realistisk jobbtrening enn eksisterende «tørrtreningssopplegg». I samarbeid med Arbeidskontoret i Sunnhordaland og rektoren

ved AMO-senteret ble det startet tømmerkurs på videregående skole i forbindelse med byggingen, et kurs som fortsatt tilbys etter at byggingen av hallen er ferdig. Elever fra andre av yrkesskolens byggrelaterte linjer deltok også i byggingen som del av sin undervisning. To ungdommer i samfunnstjeneste ble benyttet, én av disse fikk jobb i en av de engasjerte bedriftene etterpå. Kommunen bidro med Kaja-midler og kulturmidler og stilte garanti for byggelånet. Hordaland fylkeskommune bevilget to millioner kroner i forbindelse med at hallen oppnådde status som fylkeshall.

Som resultat av breddetenkningen ble også musikklivet bragt inn i samarbeidet. Musikklivet hadde behov for en konsertsal, og til tross for en kritisk innstilling i starten, førte samarbeidet til akustiske tilpasninger av hallen som gjør at den i dag er godt tilrettelagt for musikkarrangement. Akustikktilpasningene ble utført av et lokalt firma som utviklet et nytt produkt til dette formålet.

Hallen sto ferdig i september 1995, og kulturministeren, Gerhard Heiberg og Tore Lian i Norges Håndballforbund var blant gjestene ved åpningen. Resultatet av breddesatsingen er at hallen utviklet seg fra å være en *idrettshall* til å bli en *multifunksjonshall*, som i tillegg til internasjonale mål for en rekke idrettsaktiviteter også kan benyttes til konserter, messer, utstillinger og så videre. Det er tilrettelagt for TV-opptak i forbindelse med større arrangement.

De totale kostnadene for hallen kom på om lag 22 millioner kroner, mens den reelle verdien blir anslått til 30–35 millioner. Beredskapsprogrammet har bidratt med om lag 1,5 millioner, blant annet gjennom full finansiering av prosjektlederens lønn i '94 og '95 og halv finansiering i '96. Midlene fra Beredskapsprogrammet har også gått til markedsføring (video om sportsturisme, T-skjorter, egne brosjyrer om hallen), akustiske tilrettelegginger og tilrettelegging for dans og ballett.

Under byggeperioden utviklet prosjektgruppen et konsept for driften av den ferdige hallen. Forslaget var å danne et aksjeselskap der kommunen eier 60 prosent og idrettslaget 40 prosent. Dette driftsselskapet ble startet i juni 1995. Prosjektlederen overtok da som daglig leder for dette selskapet. Målet er at driftsselskapet skal være selvfinansierende. Næringslivet støtter opp om finansieringen. Aker Stord har blant annet skaffet reklameinntekter fra sine kunder når bedriften har vunnet større oppdrag. Pengene brukes blant annet til å betale idrettslagene for dugnadsinnsats, som betales per time fra driftsselskapet, og dette generer dermed inntekter til lagene.

Arbeidsformene som er tatt i bruk i driften viderefører ifølge prosjektlederen filosofien i Beredskapsprogrammet, etter læresetningen «Det er ikke bare å få penger». Det stilles klare krav om resultater til for eksempel lag og organisasjoner som ønsker å tjene penger på arrangementene gjennom dugnadsinnsats.

En rekke arrangementer er avviklet etter at hallen ble tatt i bruk (Veteran NM i friidrett, NM i turn, håndball-landskamper, håndball-festival, Sunnhordalandsmessa, oppdrettsmessen Akva Vest, eliteturneringer i volleyball og håndball, korfestival etc). I forbindelse med disse arrangementene er 12 000 gjestedøgn registrert i 1994, 16 000

i 1995 og 18 000 i 1996, til en samlet verdi av om lag 28 millioner kroner. Arrangementene bidrar til å profilere kommunen både i idrettsmiljø og næringsliv.

Beredskapsprogrammets satsing på hallen kom ifølge prosjektlederen på «rett tidspunkt». En rekke idéer og initiativer var allerede iverksatt, men Beredskapsprogrammet fungerte som en katalysator som samlet disse initiativene, skapte mer ryddige arbeidsformer og gav arbeidet «retning». «Beredskapsprogrammet-filosofien», med samarbeid mellom lag & organisasjoner, næringsliv og kommune, bidro ifølge prosjektlederen til at flere ble trukket inn underveis enn det som ellers hadde vært tilfelle. I neste omgang var dette avgjørende for å utvikle konseptet fra en ren idretts-hall til en multifunksjonshall med nyttefunksjoner for mange ulike deler av Stord-samfunnet.

Idrettslinje

Som et ledd i satsingen på å gjøre Stord til et regionalt senter for idrett og utdanning, har prosjektgruppa også arbeidet med å starte opp en idrettslinje ved den videregående skolen. En arbeidsgruppe med deltakelse fra den videregående skolen, høyskolen, kommunen og fra idrettslag ble nedsatt. Dette førte til at man i første omgang fikk opprettet en idrettsgruppe fra høsten 1995, som kan velges som valgfag. Fra høsten 1996 er dette tilbudet utvidet til en ordinær idrettslinje, som generer inntekter til kommunen fra fylket og som fungerer som ressurs for idrettsgruppa. Idrettslinja har fått egnede undervisningslokaler i idrettshallen.

Litlabø kurs og treningscenter

Det tredje tiltaket under sportsturisme var videreutvikling av Litlabø kurs- og treningscenter. En konferansefløy ved senteret er bygget, og utearealene med treningsbaner er rustet opp.

Resultater

De viktigste resultatene av satsingen på sportsturisme kan oppsummeres slik:

- et bedre tilbud til barn og unge, til en lavere kostnad enn det som ellers hadde vært mulig
- et aktivt og profilert idrettsmiljø, som gjør det mer attraktivt å bosette seg på Stord, noe som i sin tur letter rekrutteringen av kompetent arbeidskraft til Aker-bedriftene
- arrangementer som profilerer Stord utad og skaper stolthet

- arrangementer som skaper overrisslingseffekter for reiselivet
- enkelte av de mindre bedriftene merker effekter av at Stord blir mer kjent gjennom messeaktiviteten
- videreutvikling av samarbeidsformer mellom næringsliv, kommune og lag og organisasjoner

Hallen og anleggene drives videre av driftsselskapet etter at programmet er avsluttet, men det er politisk diskusjon om budsjettprioriteringene til oppfølging av arbeidet. Sett fra idrettslagets side er politikerne for lite flinke til å prioritere, og de verdsetter ikke fullt ut den frivillige innsatsen, mens næringslivet ikke er nok bevisst på overrisslingseffekten. På politisk hold diskuteres det hvor mye en skal konsentrere satsingen på idrettsparken i kommunesenteret versus andre idretts- og kulturaktiviteter og hvor mye på mindre og mer desentraliserte anlegg spredt rundt i kommunen. Kritikerne frykter at ambisjonene stadig øker og er redd for at sportsparken skal sluke for mye penger, slik at det blir mindre igjen til andre områder. Talsmenn for fortsatt konsentrert satsing hevder at en utbygging av enda flere anlegg i tilknytning til idrettsparken vil gjøre det lettere å tiltrekke flere arrangementer, noe som på sikt vil gjøre selvfinansiering enklere.

Stordø Kisgruber

Den andre hovedsatsingen under identitetsstrategien på Stord er Stordø Kisgruber på Litlabø. Gruvesamfunnet på Litlabø var, mens driften fortsatt pågikk, lite integrert i lokalsamfunnet for øvrig. Det var et «samfunn i samfunnet», og arbeidsfolket var rekruttert fra hele landet. Etter at gruvene ble nedlagt i 1968, forfalt området i betydelig grad. Lite ble gjort for å ta vare på anlegg og bygninger. Mange sosialklienter ble bosatt i området på kommunalt initiativ. Denne utviklingen skapte etter hvert lite trivelige omgivelser for beboerne i området. I kommunen for øvrig ble området oppfattet som mindre attraktivt. «Litlabø ble oppfattet som et skjellsord», som en av våre informanter uttrykte det. «Den vanlige Stordabuing får du ikke opp dit» sa en annen.

Mange av de nåværende beboerne hadde imidlertid vokst opp i gruvesamfunnet og hadde foreldre og besteforeldre som jobbet i gruvene. På initiativ fra disse ble «Venelaget for Gruo» stiftet. Verkstedklubben på Stord og Stord Metall og bygning var aktive bidragsytere. Formålet med Venelaget var å restaurere gruveanlegget og gjøre området mer trivelig. Det var viktig å komme i gang med restaurering før generasjonen som husket den tidlige fasen av gruvearbeidet, døde ut.

Før Kisgrubene ble definert som prosjekt i Beredskapsprogrammet, tok Venelaget mange initiativ ovenfor kommunen for å få støtte til restaureringsarbeidet.

Venelaget opplevde det imidlertid som svært vanskelig å få gjennomslag for sine ønsker. Etter initiativ fra fagforeningen ble prosjektet tatt opp til diskusjon i den lokale styringsgruppa i Beredskapsprogrammet, og restaurering av anlegget ble definert som prosjekt i programmet.

Det ble nedsatt en prosjektgruppe med deltakelse fra Venelaget og fra den lokale styringsgruppa. Gruppa diskuterte restaureringskonseptet, og forslagene varierte fra fornøyelsespark til museum. Siktemålet i visjonen som ble utarbeidet, er å bygge dette opp som et «regionalt fyrtårn for opplevelser og trivsel». Gruveområdet har potensial til å bli en mer profilert og unik attraksjon sammenlignet med Stords tidligere slagord «Et Norge i miniatyr», som er et begrep flere kommuner langs kysten har benyttet i sin markedsføring. Tanken med prosjektet er å ruste opp gruveområdet og dermed synliggjøre Stord som industrisamfunn med historiske røtter og gjennom dette skape ny virksomhet. Den næringsvirksomheten som er tenkt plassert inn i et opprustet gruveområde, tilhører først og fremst kunst- og kultursektoren.

Tiltakene som er gjennomført, omfatter rehabilitering og utvikling av en del av de gamle bygningene (arbeiderboliger, snekkerverksted og så videre.), reising av et gruvearbeidermonument, opparbeiding av utearealer og restaurering av en gammel vannkanal. Et lokomotiv som ble brukt under gruvedriften, er også restaurert. Mulighetene for å bruke deler av gruvegangene som konsertlokaler, er under vurdering med henvisning til liknende prosjekt i Meldal. I tillegg til midlene fra Beredskapsprogrammet er det brukt ekstraordinære vedlikeholdsmidler fra kommunen. Arbeidskraft fra sysselsettingskontoret har utført mesteparten av arbeidet.

Prosjektet har til dels skapt bred mobilisering i lokalsamfunnet. Det har vært arrangert to folkemøter med folk i området, og det har blitt utarbeidet et hefte om området. Prosjektet har fått mye medieomtale. Avdukingen av gruvearbeidermonumentet 1. mai 1996 samlet rundt 1000 besøkende. I forlengelsen av prosjektet er det også gitt støtte til å skrive historien om fagforeningen ved verftet i et bredt historisk perspektiv, som også trekker trådene til gruvene.

Resultatet av prosjektet er ifølge våre informanter at folk som bor i området, føler langt større stolthet over å bo der. Beboerne føler seg som en mer integrert del av Stord-samfunnet, og lokalbefolkningen har begynt å oppdage områdets rekreasjonsmuligheter. Stemplet om et «dårlig område» henger likevel fortsatt igjen i deler av befolkningen. Folkemøter og gruvearbeidermonumentet har økt bevisstheten i hvert fall i deler av befolkningen om at velstanden bygger på en lengre industritradisjon.

Det er fortsatt mye arbeid som gjenstår før visjonen om «et fyrtårn for reiseliv og opplevelse» er nådd. Markedsføringen av området har så langt vært begrenset, og mye restaureringsarbeid gjenstår. Prosjektet har imidlertid skapt interesse og engasjement blant mange av de folkevalgte, og kommunen har bestemt seg for å satse konsentrert på prosjektet i enda en femårsperiode.

På Stord er identitetsstrategien fortolket som noe som skal gi lokalsamfunnet selvfølelse og stolthet. De verdiene som søkes synliggjort, er knyttet til en del av lokalsamfunnets industrielle historie. Dette peker framover i den forstand at det først og fremst er industrisamfunnet Stord, og i mindre grad fiske-/jordbrukssamfunnet Stord som søkes videreført. Samtidig lanseres Stord som et samfunn der individuelle aktiviteter, opplevelser og trivsel har stor plass, gjennom satsingen på framtiden både i næringslivet og hos den enkelte. I dette bildet synliggjøres verdier som sier at den enkelte kan skape noe selv, og at lokalsamfunnet legger forholdene til rette for det.

3.5 Beredkapsprogrammet i tall: En oversikt over hvordan midlene er brukt og de målbare resultatene som er oppnådd

Kommunaldepartementet har over fem år bidratt med 6,5 millioner kroner direkte til Stord kommune gjennom Beredkapsprogrammet. Rundt 2,5 millioner kroner av disse midlene er brukt til lokal administrasjon, drift av den lokale styringsgruppa og avlønning av de tre prosjektlederne. 4,066 millioner er brukt direkte til prosjekter.

Av disse 4,066 millionene er 2 608 000 kroner (64 prosent) brukt på tiltak innenfor identitetsstrategien, mens 1 458 000 kroner (36 prosent) er brukt på tiltak innenfor knoppskytingsstrategien.

Kommunens egen oppstilling av hvordan midlene er fordelt på de tre prosjektene, inkludert kostnadene til prosjektledelse i sportsturisme og knoppskyting, viser følgende fordeling:

Knoppskyting	2 250 millioner (41 prosent)
Sportsturisme	1 915 millioner (35 prosent)
Stordø Kisgruber	1 285 millioner (24 prosent)
Til sammen	5 440 millioner (100 prosent)

Tabell 3.3: Midler utløst fra andre kilder (tall i 1000 kr)

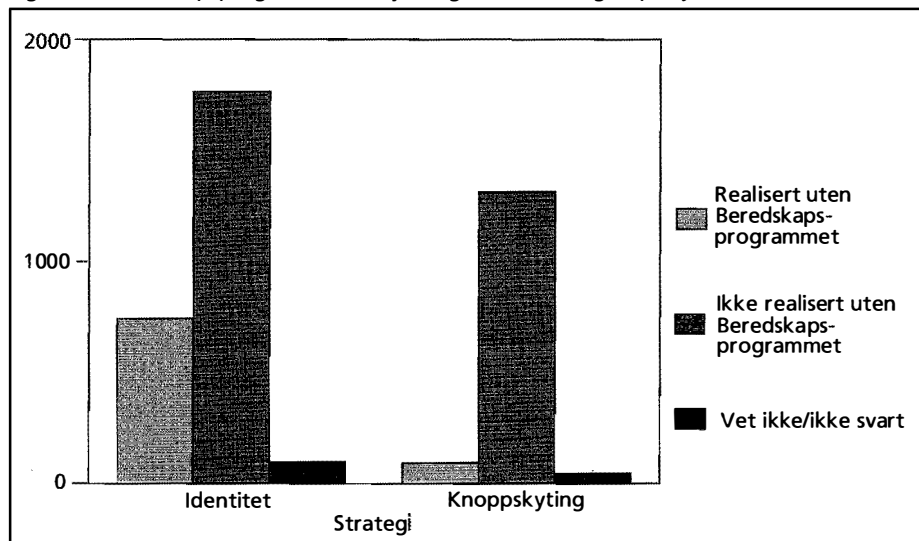
	Støtte fra kommunen	Støtte fra hjørnesteinen	Offentlig støtte	Privat støtte	Annen innsats (egeninnsats, dugnad etc.)	Totalt
Identitet	1885	1000	400	2357	1815	7457
Knoppskyting	195		5441		23 311	28 947
Totalt	2080	1000	5841	2357	25 126	36 404

Å inkludere kostnadene til prosjektledelse i knoppsskyting og sportsturisme, kan gi et velså godt bilde av de reelle kostnadene, siden resultatene av prosjektene har vært nært knyttet til den spesielle kompetansen prosjektlederne har hatt. (Stordø Kisgruber er ikke belastet med kostander til prosjektledelse, siden dette prosjektet har vært ledet av næringsjef Audvald Kvamme, som også har vært lokalt prosjektansvarlig i kommunen.) Uansett hvilken metode man bruker, ser vi at midlene som er brukt til knoppsskyting, ligger rundt 40 prosent, mens midlene brukt under identitetsstrategien utgjør rundt 60 prosent. Denne fordelingen er omtrent den samme som for programmet som helhet. Tabell 3.3 viser hva Beredskapsprogrammets midler har utløst fra andre kilder⁴.

Beredskapsprogrammets midler har altså utløst over 36 millioner fra andre kilder. Den største delen av dette er egeninnsats fra bedriftene (egeninnsatsen fra Akerbedriftene er ført som «annen innsats», ikke som «støtte fra hjørnesteinen. Kategorien «støtte fra hjørnesteinen» gjelder prosjekter der Aker har gitt støtte til prosjekter utenfor egen bedrift.) I tillegg til disse midlene kommer tilskudd til prosjektledelse og lån fra SND, slik at de totale midlene er enda større. Oversikten over utløste midler tyder på at en har nådd ett av de viktigste målene i programmet, nemlig å etablere partnerskap med private og offentlige aktører.

Figur 3.1 viser at det aller meste av prosjektmidlene er brukt på prosjekter som neppe ville vært realisert uten Beredskapsprogrammet. Særlig gjelder dette prosjektene under knoppsskytingsstrategien.

Figur 3.1: Beredskapsprogrammets betydning for realisering av prosjektene



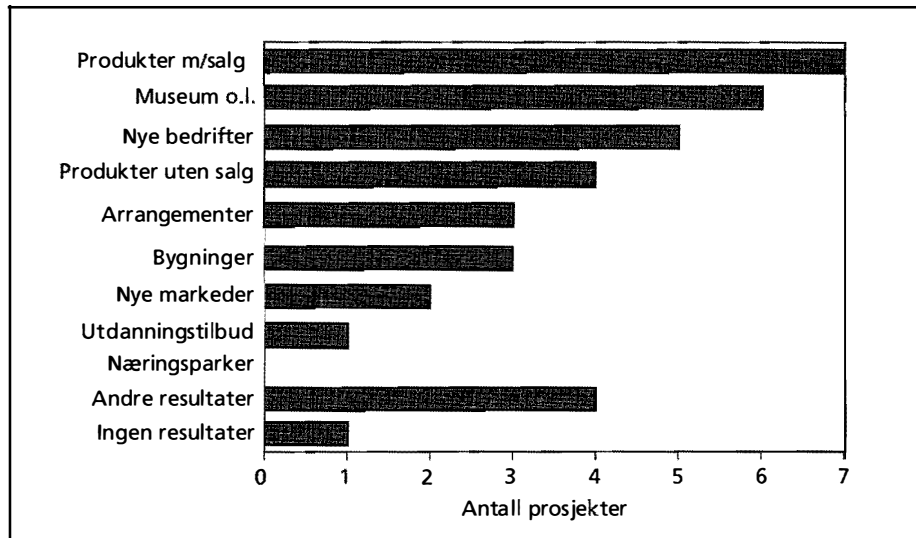
⁴Tallene er hentet fra registeringsundersøkelsen, der det ble utfyllt tall for hvert enkelt prosjekt. Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet til en del av tallene. Likevel er totalbildet trolig dekkende.

Figur 3.2 viser hvilke resultater som er skapt fra de midlene som til sammen er brukt i prosjektet. Som tidligere beskrevet er det skapt flere nye bedrifter og utviklet en rekke nye produkter og markeder. Innenfor identitetssatsingen ser vi at satsingen på Litlabøområdet har ført til at kategoriene «Bygninger» og «Museum o.l.» scorer høyt.

Det er avholdt om lag 80 arrangementer i kjølvannet av støttede prosjekter, 58 av disse ble arrangert i tilknytning til anlegget på Vikahaugane. De øvrige er kulturarrangementer i tilknytning til et gammelt fengselslokale som er restaurert med støtte fra Beredskapsprogrammet⁵.

Totalt er det skapt 131 arbeidsplasser i prosjekter der Beredskapsprogrammet har vært involvert. Hundre av disse er imidlertid skapt innenfor et prosjekt rettet mot dannelsen av et nettverkssamarbeid i Sunnhordaland i tilknytning til demontering av brukte oljeinstallasjoner fra norsk sokkel. Her har Beredskapsprogrammet bare ytt mindre finansiell støtte til et forprosjekt. Utover dette prosjektet er det altså skapt rundt 30 nye arbeidsplasser ved utgangen av 1996. Prosjektlederne har videre anslått antall arbeidsplasser som vil skapes innen 1998 som direkte resultat av prosjektet. Totalt ligger dette anslaget på rundt 240 arbeidsplasser, de aller fleste av disse innenfor

Figur 3.2: Resultater av Beredskapsprogrammet på Stord



⁵Søylen for kategorien «arrangementer» i Figur 3.2 referer til antallet delprosjekter som har resultert i arrangementer.

knoppskytingsprosjekter. Det er på anslaget for 1998 man virkelig ser utslaget av produkt- og markedsutviklingsarbeidet som ble utført i programperioden.

Som det framgår av Tabell 3.4, hadde programmet avgjørende betydning for 31 av arbeidsplassene som er skapt i programperioden. Når det gjelder 1998-anslaget, har programmet bidratt avgjørende til å få i gang prosjekter som kan resultere i godt over 110 arbeidsplasser i tillegg til de som allerede er skapt. Bakgrunnen for disse tallene er i hovedsak at Beredskapsprogrammet har vært avgjørende for å få i gang knoppskytingsprosjekter som har potensial for å skape et stort antall arbeidsplasser, og som ellers ikke ville kommet i stand.

I tillegg til arbeidsplasser som er skapt som direkte følge av prosjekter støttet av Beredskapsprogrammet, er det i 1996 registrert rundt 18 000 gjestedøgn som resultat av ulike arrangementer på Vikahaugane. Verdien av disse gjestedøgnene er anslått til om lag 10,8 millioner kroner.

Disse tallene gjelder altså de *direkte* effektene av prosjektene. Som det framgår av tidligere avsnitt, kan de *indirekte* effektene i form av et mer attraktivt lokalsamfunn være enda viktigere, men disse effektene er svært vanskelige å kvantifisere.

Figur 3.3 og Figur 3.4 viser hva som har vært de viktigste bidragene fra Beredskapsprogrammet til prosjektene. Det framgår at den økonomiske støtten har vært det viktigste enkeltbidraget. Legger vi sammen de to kategoriene «kompetanse» og «idéer», ser vi imidlertid at de to kategoriene til sammen har vært viktigere enn pengene, målt i antall prosjekter som har fått støtte. I tillegg er flere av bidragene under kategorien «andre» knyttet til kompetanse, noe som samlet sett gjør ideer og kompetanse til det største bidraget. Det er likevel klart at den økonomiske støtten utgjør en viktig forutsetning, om enn bare én av forutsetningene, for å få gjennomført prosjekter lokalt.

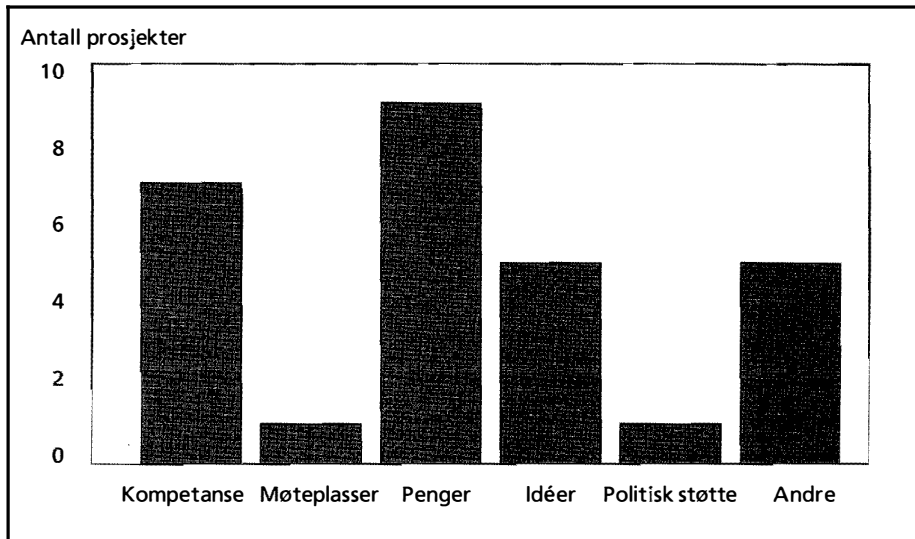
Tatt i betraktning den sterke vekten som blir lagt på «samspillseffektene» lokalt, er det overraskende få prosjekter som rapporterer at nettverk og møteplasser har vært de viktigste bidragene. Forklaringen kan være at det er «resultatene» av samspillsfilosofien, nærmere bestemt tilførselen av kompetanse og ideer til prosjektene, som

Tabell 3.4: Programmets betydning for realisering av prosjektene

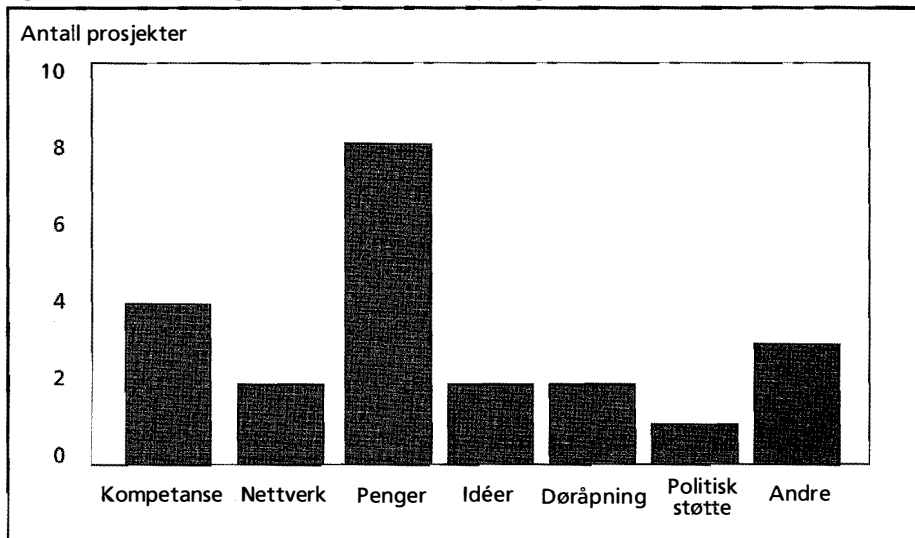
	Arbeidsplasser '96	Arbeidsplasser '98
Realisert uten Beredskapsprogrammet	100	85
Ikke realisert uten Beredskapsprogrammet	31	142

rapporteres som det viktigste, ikke nettverket og møteplassene i seg selv. Nettverk og møteplasser kan dermed ses som en underliggende forutsetning for idé- og kompetansetilførsel, heller enn et bidrag i seg selv.

Figur 3.3: De viktigste bidragene fra programmet



Figur 3.4: Det nest viktigste bidrag fra Beredskapsprogrammet



3.6 Oppfatninger om programmet i næringslivet på Stord

I spørreundersøkelsen til næringslivet i kommunene, som omfattet både bedrifter som deltok og bedrifter som ikke deltok i programmet, stilte vi en del spørsmål som kan si noe både om forutsetningene for Beredskapsprogrammets arbeid og om resultatene av arbeidet. Vi skal oppsummere resultatene i fem hovedpunkter:

- kjennetegn ved bedriftene
- bedriftenes forhold til kommunen
- bedriftenes forhold til hjørnesteinen
- utfordringer i videreføringen av den kommunale næringspolitikken
- resultatene av arbeidet

Kjennetegn ved bedriftene

I alt 20 bedrifter deltok i spørreundersøkelsen, sju av disse hadde deltatt i Beredskapsprogrammet⁶ og fire hadde mottatt økonomisk støtte gjennom programmet. Det var også fire bedrifter som kjente programmet svært godt eller godt, mens åtte bedrifter hadde liten eller ingen kjennskap til det. Åtte bedrifter kjente til de to strategiene knoppsskyting og identitetsskaping:

- Elleve av de 20 bedriftene hadde vært lokalisert i kommunen i mer enn ti år, to av dem i fem til ti år, fem av dem i to til fem år, mens to hadde holdt til i kommunen i ett til to år.
- Sju av bedriftene hadde ti eller flere ansatte, sju hadde én til to ansatte, mens seks hadde mellom to og ti ansatte.
- To bedrifter solgte sine produkter og tjenester i et internasjonalt marked, 15 hadde lokalt eller regional marked, mens de tre siste hadde et nasjonalt marked.

Bedriftenes vurdering av kommunen

Vi ba bedriftene om å vurdere kommunene på en skala fra én til seks, på ulike områder knyttet til næringsutvikling:

⁶ Som tidligere nevnt var målet at den ene halvparten av bedriftene skulle være Beredskapsprogrammet-bedrifter, og den andre halvparten bedrifter som ikke hadde deltatt, men dette lot seg ikke gjøre for noen av kommunene.

- Åtte av de 20 bedriftene kjenner ikke til kommunens næringspolitikk eller kjenner den dårlig; gjennomsnittlig scorer bedriftene 3,5.
- Åtte bedrifter sier at kommunen har svært dårlig eller dårlig forståelse for bedriftenes behov, elleve bedrifter sier at kommunen har middels god forståelse, mens bare én sier kommunen har god forståelse for bedriftenes behov. Bedriftene som har deltatt i Beredskapsprogrammet vurderer kommunens forståelse som enda dårligere enn de som ikke har vært med. Gjennomsnittlig score er 2,8.
- Ni bedrifter mener kommunens informasjon til næringslivet er svært dårlig eller dårlig, ti bedrifter mener informasjonen er middels, mens bare én bedrift mener kommunen gir god informasjon. Ingen mener kommunen gir svært god informasjon. Bedriftene som deltok i programmet vurderer kommunens informasjon som dårligere enn de andre. Gjennomsnittlig score er 2,8.
- Elleve bedrifter mener serviceinnstillingen fra kommunen er dårlig eller svært dårlig, seks mener den er middels, mens tre mener den er god. Ingen mener serviceinnstillingen er svært god. Bedriftene som deltok i programmet gir mer negativ tilbakemelding enn de andre bedriftene. Gjennomsnittlig score er 2,7.
- Ni bedrifter er uenige eller helt uenige i at kommunens næringspolitikk er så god at de vil anbefale andre bedrifter lokalisere sin virksomhet i kommunen. Tre er enige eller helt enige. Bedriftene som deltok i programmet er mer negative enn de andre bedriftene.

Vurderingen av kommunen er altså jevnt over forholdsvis negativ. Et påfallende trekk er at Beredskapsprogrammet-bedriftene er systematisk mer negative enn de andre. En forklaring kan være at Beredskapsprogrammet-deltakerne har fått et mer bevisst forhold til kommunens oppgaver i næringspolitikken og er dermed mer kritisk innstilt.

Den negative vurderingen av kommunen bekreftes også i Fafø-undersøkelsen *Næringslivets favorittkommuner* (Nergaard 1996), der et større utvalg bedrifter er spurt. Stord rangeres her som nummer 54 av de 73 kommunene som deltok i undersøkelsen. Når det gjelder næringspolitikk, blir Stord rangert helt nede på 63. plass. Det er særlig forvaltningsrollen (saksbehandling, reguleringsplaner, kommunale forskrifter) og rollen som produsent (vise interesse og engasjement i bedriftenes problemer, formidle kontakt mellom næringslivet og fagfolk, veilede om støtteordninger) som trekker ned, mens vurderingene fra denne undersøkelsen er noe mer positive når det gjelder entreprenørrollen (strategisk næringsplanlegging, utvikle nettverk, stimulere til nyetablering, kommunens innkjøpspolitikk).

Utfordringer i videreføringen av den kommunale næringspolitikken

Vi spurte også bedriftene om det er viktig at kommunen involverer seg, og hvilke oppgaver de mener er viktige at kommunen driver med i næringspolitikken.

- 17 av de 20 bedriftene mener det er viktig eller svært viktig at kommunen er aktiv i den lokale næringspolitikken.
- Ni bedrifter ønsker at kommunens næringsarbeid skal drives som et frittstående selskap eid og drevet av kommunen og næringslivet i fellesskap, to bedrifter ønsker at næringsarbeidet skal foregå som en del av den kommunale administrasjon, og fem bedrifter ønsker seg et privateid og privatdrevet utviklingselskap. De øvrige bedriftene er ikke sikre.
- 18 av bedriftene mener det er viktig eller svært viktig at kommunen viser interesse for bedriftenes problemer og utfordringer. Bedriftene som deltok i programmet synes det er enda viktigere enn de øvrige. Bare to bedrifter er tilfreds med kommunen på dette området. Deltaker-bedriftene er mindre tilfreds enn de andre bedriftene.
- 13 bedrifter synes det er svært viktig eller viktig at kommunen samarbeider med bedriftene om strategisk næringsplanlegging. Tre av bedriftene er fornøyd med kommunens arbeid på dette området.
- Tolv bedrifter synes det er viktig at kommunen gir veiledning om støtteordninger. Én bedrift er tilfreds med kommunen på dette området.
- Elleve bedrifter synes det er svært viktig eller viktig at kommunen stimulerer til jobbskaping og etablerervirksomhet. Én bedrift er svært tilfreds med kommunens arbeid på dette området.
- Ni bedrifter synes det er viktig eller svært viktig at kommunen stimulerer til kontakt mellom de næringsdrivende. Gjennomsnittsscoren er 4,3 på skalaen fra én til seks. Én bedrift er tilfreds med kommunens arbeid på dette området.
- Åtte av bedriftene synes det er viktig eller svært viktig at kommunen formidler kontakt til eksperter og fagfolk. To bedrifter er tilfreds med kommunen på dette området, de andre er middels eller lite tilfredse.

Den negative vurderingen av kommunens næringsarbeid har altså ikke medført at særlig mange av bedriftene ønsker å «privatisere» næringsarbeidet i kommunen. Et flertall av bedriftene ønsker at kommunen skal være en aktiv aktør i næringsarbeidet. Samtidig er de lite tilfreds med kommunens arbeid. Det er dermed nærliggende å

konkludere med at det foreligger et stort forbedringspotensial når det gjelder kommunens arbeid overfor næringslivet.

Vi spurte også hva bedriftene syntes om den typen arbeid som det har blitt satset på under identitetsstrategien:

- 55 prosent av bedriften svarte at det er viktig eller svært viktig for næringslivet at kommunen satser på å skape økt identitet i kommunen og en tydeligere profil utad. 35 prosent syntes det var middels viktig, mens bare ti prosent syntes det var uviktig. Gjennomsnittsscore var 4,6 på en skala fra én til seks, noe som er den høyeste scoren blant de fem kommunene.
- 35 prosent svarte også at det var svært viktig eller viktig for egen bedrift at kommunen satser på denne typen arbeid. 25 prosent var tilfreds eller svært tilfreds med kommunens arbeid på dette området, mens 15 prosent var lite eller svært lite tilfreds.

Bedriftenes forhold til hjørnesteinen

Vi ba også bedriftene vurdere hvordan Aker Stords rolle i lokalsamfunnet og i forhold til det øvrige næringslivet i kommunen har endret seg de siste tre årene.

- 35 prosent av bedriftene mener at Aker Stord har blitt en viktigere støttespiller for utvikling av næringslivet i kommunen de siste tre årene, 60 prosent mener rollen er uendret, mens ingen mener at Aker Stord har blitt mindre viktig som støttespiller for lokal næringsutvikling.
- 30 prosent mener at Aker Stord er blitt viktigere som kunde eller marked for det lokale næringslivet de siste tre årene, 70 prosent mener rollen er uendret, mens ingen mener at Aker Stord er blitt mindre viktig som kunde.
- 45 prosent mener at Aker Stord er blitt viktigere som pådriver for næringsutviklingen de siste tre årene, 50 prosent mener rollen er uendret, mens fem prosent mener Aker Stord har fått en mindre viktig rolle på dette området.
- 60 prosent mener at Aker Stord har blitt en viktigere pådriver for utviklingen av kultur- og fritidsaktiviteter i kommunen, 35 prosent mener rollen er uendret, mens ingen mener at Aker Stord er blitt mindre viktig på dette området.
- 50 prosent mener at Aker Stord har blitt en viktigere markedsfører av kommunen utad, 45 prosent mener rollen er uendret, mens ingen mener at Aker Stord er blitt mindre viktig på dette området.

Det bildet som tegnes av Aker Stords rolle, er meget tydelig. Bedriften har blitt viktigere på alle de nevnte områdene i løpet av de tre siste årene. Vurderingen som sier at hjørnesteinsbedriftens rolle har blitt viktigere, er stort sett sterkere representert her enn i de andre kommunene i programmet. Spesielt når det gjelder utviklingen av kultur og fritidsliv, er bildet tydelig, noe som blant annet kan forklares med bedriftens engasjement i anlegget på Vikahaugane. Det er liten eller ingen forskjell på hvordan bedriftene som deltok i programmet vurderer utviklingen i hjørnesteinens rolle, og hvordan de øvrige bedriftene vurderer den.

Vi spurte også om hvilke konsekvenser det ville få for bedriftene dersom hjørnesteinsvirksomheten reduserte sin aktivitet betraktelig. Svarene fordelte seg som vist i Tabell 3.5.

Tallene antyder at avhengigheten av *hjørnesteinsbedriften* er stor, siden 50 prosent av bedriftene ville blitt rammet. Tallene for sterk permanent reduksjon eller nedlegging (25 prosent) er likevel mye mindre enn i Høyanger (40 prosent), Bardu (55 prosent) og Målselv (50 prosent), og dette antyder at Stords næringsliv er mer allsidig enn i disse kommunene. Mange av bedriftene har eller kan skaffe seg andre kunder. Vi må imidlertid ta forbehold om at vi ikke vet hvordan svarene ville fordelt seg dersom vi hadde spurt hva slags konsekvenser en sterk nedgang i offshoremarkedet som sådant ville hatt, og vi har derfor ikke noe mål på kommunens avhengighet av *hjørnesteinsnæringen*.

For å få et mål på hva bedriftene mente om i hvilken retning næringsutviklingen burde drives i framtiden, ba vi bedriftene si seg enige eller uenige i om ny næringsvirksomhet burde utvikles i bransjer som kan dra nytte av hjørnesteinsvirksomheten. 30 prosent av bedriftene var enige eller helt enige i at ny næringsvirksomhet bør etableres i tilknytning til hjørnesteinsvirksomheten, mens 15 prosent var uenige eller helt uenige. Bedriftene som deltok i programmet var mer enige enn de øvrige. Vi stilte imidlertid også det motsatte spørsmålet, nemlig om ny næringsvirksomhet bør etableres i bransjer som *ikke* har sterk tilknytning til hjørnesteinsvirksomheten. Nå sa hele 85 prosent av bedriftene seg enige eller helt enige, mens bare fem prosent var uenige eller helt uenige. Det er altså flere som ser fordeler med å skape et mer allsidig næringsliv, enn de som ser fordelene med å dra nytte av eksisterende hjørnesteinsvirksomhet.

Tabell 3.5: Konsekvenser dersom hjørnesteinen reduserer sin aktivitet betraktelig

Ingen/små konsekvenser	45 %
Sterk midlertidig reduksjon	25 %
Sterk permanent reduksjon	25 %
Nedlegging/flytting	0 %
Ikke sikker	5 %

Bedriftenes vurdering av Beredskapsprogrammet

Vi ba også de bedriftene som kjente til programmet, om å vurdere resultatene av det arbeidet som er utført i regi av Beredskapsprogrammet:

- Seks prosent mente resultatene var gode, 24 prosent mente de var svært dårlige, mens resten mente de var middels. Totalscoren var på 2,7 på en skala fra én til seks, noe som er lavest blant de fem kommunene.

Når det gjelder identitetsarbeidet, spurte vi om kommunen hadde fått en tydeligere profil utad og om den hadde fått økt fellesskapsfølelse innad. Spørsmålet var ikke knyttet til Beredskapsprogrammet spesielt.

- 40 prosent mente kommunen har fått en tydeligere profil utad de siste tre årene, mens 55 prosent mente at dette ikke var tilfelle.
- 35 prosent mente det var skapt større grad av fellesskapsfølelse innad i kommunen de siste tre årene, mens 45 prosent mente at dette ikke var tilfelle.

Svært få kjente resultatene av arbeidet innenfor de to strategiene, og vi fikk derfor ingen brukbare mål på dette.

3.8 Oppsummering

Både knoppskytingsstrategien og identitetsstrategien har skapt mange konkrete og målbare resultater på Stord. I arbeidet med knoppskyting har kommunen maktet å mobilisere den største ressursen, hjørnesteinsbedriften, for å utvikle en rekke nye produkter og markeder, både innenfor hjørnesteinsvirksomheten selv og i de mindre bedriftene. Dette har både bidratt til å styrke det offshore-rettete næringslivet og til å utvikle bedrifter som også har andre markeder. Selv om det er for tidlig å måle de endelige resultatene, er det klart at satsingen har stort potensial for å skape et betydelig antall arbeidsplasser de nærmeste årene.

Også i identitetsatsingen har hjørnesteinen og mange andre aktører blitt mobilisert. Prosjektet har bidratt til konkrete resultater i form av fysisk infrastruktur som styrker Stord-samfunnets muligheter for å satse på sportsturisme, og det har trukket arrangementer til stedet som har bidratt til å styrke reiselivsnæringen. Arrangementene har profilert Stordsamfunnet som et sentrum for idrettsliv og har trolig skapt økt stolthet over kommunen i lokalbefolkningen. Lokalsamfunnet har fått et bedre tilbud innenfor idrett og kultur, noe som vil styrke bedriftenes muligheter til å tiltrekke kompetent arbeidskraft.

Satsingen på Stordø Kisgruber har bidratt til å oppgradere området og til å integrere det i resten av lokalsamfunnet. Satsingen har skapt bred oppmerksomhet, og det har bidratt til en bevisstgjøring omkring lokalsamfunnets industriarbeidertradisjoner og til en synliggjøring av Stord som industrisamfunn. Det er rimelig å anta at økt bevisstgjøring skaper økt stolthet i forhold til lokalsamfunnet, noe som *kan* ha positive effekter for befolkningens generelle «stå-på»-vilje når det gjelder å videreutvikle øysamfunnet.

I større grad enn i de andre kommunene har man greid å kople identitetsarbeidet med næringsutviklingen. Man har satset på profilering gjennom idretten, noe hjørnesteinen ser som et viktig lokkemiddel i arbeidet for å tiltrekke høykompetent arbeidskraft. I sin tur er dette en viktig forutsetning for framtidig konkurransedyktighet. Idrettssatsingen har også skapt fysisk infrastruktur som tilrettelegger for store industrimesser, og som dermed forsterker Stords profil som industrisentrum. Overrisslingseffekter for reiselivet har kommet i tillegg.

De viktigste resultatene av arbeidet i tilknytning til Beredskapsprogrammet er kanskje likevel det man kan oppsummere under overskriften «infrastruktur for samfunnsutvikling». Både under knoppskytings- og identitetsstrategien er det skapt og utprøvd modeller for samarbeid mellom kommunen, hjørnesteinsvirksomheten, fagbevegelsen og det øvrige bedrifts- og organisasjonslivet. Spesielt den samarbeidsmodellen som er utviklet på knoppskytingssiden, må betegnes som nyskapende, men også når det gjelder Vikahaugane og Stordø Kisgruber, er det vunnet aksept for nye måter å organisere samarbeidet på mellom kommunen, næringslivet og organisasjonslivet. Gjennom programmet har bevisstheten om fordelene ved denne typen «samspillsfilosofi» økt hos alle parter, og den er godt forankret både i hjørnesteinsbedriften, i deltakende organisasjoner og i kommunens politiske og administrative ledelse. Enkelte informanter mener at bevisstheten omkring behovet for samarbeid mellom kommune og hjørnestein var høy også før programmet startet opp, men disse informantene framhever til gjengjeld den betydningen programmet har hatt for å konkretisere og realisere en slik samarbeidsholdning i form av prosjekter og samarbeidsorganer. Én indikasjon på at samspillsmodellen er forankret i praksis, er videreføringen av arbeidet med å etablere et regionalt helsesportssenter, noe som ses som en slags knoppskyting fra Fylkessykehuset, og der arbeidsformer som likner de som er brukt i programmene er anvendt for å realisere prosjektet.

De fleste informantene legger også stor vekt på betydningen av forankring, konsentrasjon og prosjektrettet arbeid for å skape resultater, noe som må tilskrives de arbeidsmetodene som programmet har hatt som siktemål å innføre. En indikasjon på at disse arbeidsformene er godt forankret, er beslutningen om å videreføre både Sportsturisme og Stordø Kisgruber som prosjekter i enda en femårsperiode. Både identitetsbegrepet og sportsturismebegrepet er nedfelt i kommuneplanen, noe som gir dem en institusjonell forankring.

Når det gjelder *bredden* i forankringen, synes resultatene mer sparsomme.

- Vårt materiale tyder på at når det gjelder politikerne, er arbeidsformer og tanke-måter best forankret hos en relativt liten gruppe av personer som har vært sentrale i prosjektet, særlig når det gjelder knoppskytingsarbeidet. De andre politikerne er ikke involvert og engasjert på samme måte som den politiske ledelsen, noe som kan undergrave videreføringen av slike arbeidsformer. Én årsak som framheves, er at «vanlige» politikere ofte er offentlig ansatt, at de er valgt inn med andre hjertesaker enn næringsutvikling og at de synes det er tungt å sette seg inn i dette feltet. En annen indikasjon på manglende forankring er at prosjektet i liten grad har vært et tema i Komiteen for næring og utvikling. Kontakten mellom prosjektet og komiteen her beskrives som dårlig, og enkelte mener Beredskapsprogrammet har vært en sovepute for komiteen. En tredje indikasjon på manglende forankring for dette arbeidet kan være at kommunen ikke har bestemt seg for om eller hvordan arbeidet med knoppskyting skal videreføres (noe som selvsagt også har sammenheng med at dette arbeidet er relativt kapitalkrevende).
- Ser vi på næringslivets vurdering både av kommunens arbeid med næringsutvikling og av Beredskapsprogrammet som prosjekt, står det mye arbeid igjen før en kan oppnå resultater som favner det brede laget av næringslivet.
- Noe av årsaken til mangelen på bred forankring kan ligge i at SNP-prosessen ikke hadde den brede karakter den har hatt i de andre kommunene.

Ser vi nærmere på næringslivets holdninger, viser det seg imidlertid å være en utbredt holdning at kommunen bør engasjere seg aktivt i næringspolitikk, at identitets- og profileringsarbeid er viktig og at hjørnesteinen har blitt viktigere både som pådriver for næringsutvikling og for kultur- og fritidsaktiviteter. Stord-bedriftene scorer høyere sammenlignet med landsgjennomsnittet for eksempel når det gjelder hvor viktig de synes kommunens rolle som nettverksbygger er (4,3 mot 4,18). Bedriftene er også svært bevisste når det gjelder betydningen av identitetsarbeid (4,6). Viktige forutsetninger for Beredskapsprogrammet er dermed anerkjent, og viktige resultater er kjent, selv om dette ikke knyttes til navnet. Årsaken til at hjørnesteinens bidrag til utviklingen vurderes positivt, men at Beredskapsprogrammet som sådan vurderes negativt, kan være manglende kunnskap om programmets bidrag til hjørnesteinens engasjement, blant annet når det gjelder satsingen på Vikahaugane og satsingen på knoppskyting. Holdningene til hva som er viktig for kommunen å jobbe med, skulle gi et godt utgangspunkt for videre arbeid i tråd med programfilosofien, noe den politiske ledelsen også ønsker å gjøre.

Et paradoks i omstillingsarbeidet på Stord er at det prosjektet som har skapt flest arbeidsplasser, nemlig prosjektet i tilknytning til demontering av oljeinstallasjoner, ikke har vært definert som et hovedprosjekt i Beredskapsprogrammet. Dette var til tross for at prosjektet passer «som hånd i hanske» til Beredskapsprogrammets knopp-skytingsstrategi, der eksisterende kompetanse og infrastruktur skal utnyttes til å skape nye arbeidsplasser. Prosjektet er i tillegg basert på nettverkssamarbeid, også det i tråd med filosofien i Beredskapsprogrammet. At ikke Beredskapsprogrammet har engasjert seg sterkere i dette prosjektet, må imidlertid ses i lys av programmets tidsperspektiv, der avslutningsfasen i programmet nærmet seg da prosjektet ble startet opp.

Et annet interessant trekk ved dette prosjektet er dets klare *regionale* karakter. Et tredje påfallende trekk er at nyetableringene i forbindelse med prosjektet *forsterker* lokalsamfunnets avhengighet av hjørnesteinsbedriften, samtidig som virksomheten videreutvikles mot et delvis nytt forretningsområde, som ligger tett opptil det gamle. Muligens kan alle disse trekkene ved prosjektet, det vil si utnyttelse av eksisterende kompetanse, nettverkssamarbeid, regional satsing og videreutvikling av eksisterende virksomhetsområde, gi en pekepinn på en mulig retning for det videre arbeidet med næringsutvikling.

Kapittel 4 Industrikulturell utvikling – Beredskapsprogrammet i Høyanger

Høyanger kommune ligg på begge sider av Sognefjorden i Sogn og Fjordane fylke. Folketalet har gått ned frå 5400 i 1971 til 4820 i dag. Reduksjonen har vore svak, men jamn på desse 25 åra. Industrien og offentlege tenester er dei to største næringane, og dei sysselset 35 og 32 prosent av arbeidstakarane i kommunane. Arbeidsløysa er låg og utgjer i 1997 om lag to prosent av arbeidsstokken. 300 personar pendlar dagleg frå dei kommunane som ligg omkring til Høyanger for å arbeide.

Kommunen er delt i sju krinsar: Høyanger, Kyrkjebø, Ortnevik, Bjordal, Ikjefjord, Lavik og Vadheim. Kommunen er stor i utstrekning og har dermed ei relativt spreidd befolkning. Dei sju krinsane har ulik næringsstruktur. Høyanger og Vadheim er prega av industri, medan krinsane på sørsida av Sognefjorden er typiske landbruksområde, men med småindustri og reiselivsverksemd i tillegg. Kommunen har også kraftinntekter frå Sørsida. I Lavik og Kyrkjebø er offentlege tenester, særskilt innan helsevesenet, dei viktigaste arbeidsplassane.

Frå sin posisjon inst i ein fjordarm av Sognefjorden var Høyanger relativt isolert fram til vegsambandet til omverda vart bygd ut i 1982. Verket har alltid fått råvarene skipa inn fjorden, og dei ferdige aluminiumsblokkene har gått same vegen ut att. Dermed har hjørnesteinsverksemda aldri vore avhengig av vegnettet. Dette «isolerte» tilværet har også gitt rammene for framveksten av ein sterk Høyangerkultur. Samfunnet har vore moderne og sjølvforsynt og fått sitt eige særpreg, som den innvigde kan kjenne att i dialekten og ulike talemåtar. Den tilreisande merkar særpreget på arkitektur og omgangsformer.

I dag er ikkje Høyanger lenger ein isolert verksby. Ny tunell gjennom fjellet til Balestrand kommune og det faktumet at det berre tar 45 minutt å køyre til Førde, har gjort at Høyanger ikkje lenger er ein sjølvforsynt småby. Handelslekkasjen til fylkessenteret Førde er lett å lese ut av sentrumsgata i Høyanger. Funksjonar innan helse- og utdanningsvesen vert også nedlagde på grunn av kortare distansar enn før til slike tenester i resten av fylket.

Company town

Høyanger er vanskeleg å forstå utan eit lite innblikk i historia. Frå å vere ei jordbruksbygd med fem, seks gardar, vart Høyanger ein industristad i 1916. Då vart A/S

Høyangerfaldene – Norsk Aluminiums Compagni etablert. Det var ikkje ein langsam framvekst av industriverksemd, men ei etablering av plass- og arbeidskraftkrevjande aluminiumsproduksjon som gjorde at bygda vart omvandla «over natta» frå jordbruksbygd til «company town». Høyanger var i 1916 ein del av Kyrkjebø kommune – i dag er det omvendt. Det var ikkje berre ein arbeidsplass, men eit heilt samfunn som vart etablert i 1916. Det nye Høyanger-samfunnet vart nøye og grundig planlagt etter engelsk tradisjon. Bustader, skule, vegar og sjukehus voks opp i den nye byen, som i dag, 80 år seinare, berre i detaljar skil seg frå den byplanen som vart lagd i starten.

Verket har hatt ulike eigarar¹, men fram til Hydro kom inn som eigar i 1986, hadde/tok bedrifta også ansvaret for store delar av infrastrukturen i Høyanger. Aluminiumsverket sørgde ikkje berre for bustader, vatn, kloakk og lys. Ulike handverkar-tenester var det vanleg å få gjort så godt som «gratis», og trengte ein material for å reparere noko, fekk ein det også rimeleg. På denne måten har ikkje berre kulturen i Høyanger kommune, men også økonomien i kommunen vore sterkt knytt til Verket.

Hydro kom inn som ein meir reindyrka industriell eigar, som i første rekke såg det som si oppgåve å drive bedrifta og som overlét ansvaret for infrastrukturen til kommunen. Vedlikehaldet av vegar, parkanlegg, avløp, gatelys og liknande vart eit kommunalt ansvar etter at Hydro Aluminium Høyanger hadde gitt kommunen ti millionar kroner til eit vedlikehaldsfond. Som ein illustrasjon på dei ressursane hjørnesteinsverksemda har stått for i lokalsamfunnet, blir det trekt fram at det har vore ein nedgang i standarden på infrastrukturen etter at kommunen tok over.

Roller i Høyanger

Før 1916 var du enten bonde, prest eller lærar i Høyanger. Med etableringa av aluminiumsverket gjorde først anleggsarbeidaren, så fabrikkarbeidaren, funksjonæren og direktøren sitt inntog. I tillegg kom dei tenesteytande næringane som kjenne-teiknar eit bysamfunn. Etter industrialiseringa kan ein seie at arbeidsmarknaden i Høyanger har gitt innbyggjarane roller som *arbeidar*, *ingeniør*, *entreprenør* eller *lærar*. *Arbeidarkulturen* er synleg både i bybiletet med arbeidarbustadene rett ved Verket, i politikken, i fagforeiningsoppslutning og i eit fritidsliv prega av skiftordningane på Verket. Bak rolla *ingeniør* skjuler det seg ulike typar funksjonærar. Funksjonærane kom tradisjonelt utanfrå for å arbeide ved Verket, men i dag skjer denne rekrutteringa i større grad lokalt. I ein verksby som Høyanger har *entreprenørskapet* – eller den sjølvstendig næringsdrivande – ikkje hatt gode vekstvilkår. Vi nemnde at til dømes handverkartenester ofte vart gjennomført av folk frå Verket, og dermed hadde

¹ Årdal og Sunndal Verk (ÅSV) overtok aksjemajoriteten i NACo i 1970 og var eigarar fram til 1986 då Norsk Hydro fusjonerte med ÅSV.

sjølvstendige handverkarar ingen lokal marknad. Dei tradisjonelle entreprenørane i Høyanger finn vi i dag innan handel, transport, bank og hotelldrift. *Læraren* står som symbol på offentlege funksjonar som lærar og lækjar, prest, postbetjent og politibetjent, sorenskrivar og sjukepleiar.

Dette viser at det historisk sett er eit veldig nøye definert rollebilette i Høyanger, og at enkelte roller blir svært sentrale. Med aluminiumsverket sin posisjon som hjørnesteinsverksemd er naturleg nok både den administrerande direktøren og fagforeiningsleiaren ved Verket sentrale aktørar. Arbeidsdelinga mellom kommunen og hjørnesteinsverksemda har også vore sentral, så både ordføraren og rådmannen er nøkkelaktørar for næringsutviklinga. Det gjensidige forholdet mellom desse aktørane blir ein svært viktig premiss for den generelle utviklinga av lokalsamfunnet og for næringsutviklinga spesielt.

Hydro som hjørnestein i Høyanger i dag

Hydro-selskapa står i dag for 900 arbeidsplassar i Høyanger – ein kommune med 4800 innbyggjarar. 300 personar pendlar som nevnt dagleg frå nabokommunane Balestrand, Hyllestad, Gaular og Førde. Desse personane arbeider hovudsakleg ved Hydrobedriftene.

Hydro Aluminium sitt syn på seg sjølv som hjørnestein har endra seg etter overtakinga i 1986. Selskapet si haldning til lokalsamfunnet hadde alt opna seg litt før kommunen kom med i Beredskapsprogrammet. Ved etableringa av Høyanger næringsutvikling i 1989 var Hydro Aluminium Vekst² med og sidan representert i styret.

Hydroverksemdene har eit høgt lønnsnivå (lønnsleiande på operatørnivå), og jobb i selskapet gir ordna arbeidsforhold, ein eigen arbeidsmarknad i konsernet og ei «totalomsorgshaldning» frå leiinga. I Hydro er det til dømes eit nederlag å måtte seie opp folk ved nedlegging av ei verksemd, får vi vite. På den andre sida av bordet er dei tilsette representerte av ei sterk fagforeining som tilknytt Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund; Høyanger kjemiske industriarbeiderforening (HKIF). Dette er samanlikningsgrunnlaget for personar som eventuelt vurderer å etablere si eiga verksemd i Høyanger.

Både direktøren og HKIF-leiaren ved Verket er sentrale personar for næringsutviklinga i Høyanger, men det er ikkje dermed sagt at dei er drivkrefter som drar i den same retninga. Eit element i den sterke industrikulturen i verksbyen er også det polariserte forholdet mellom arbeidsgivar- og arbeidstakarsida.

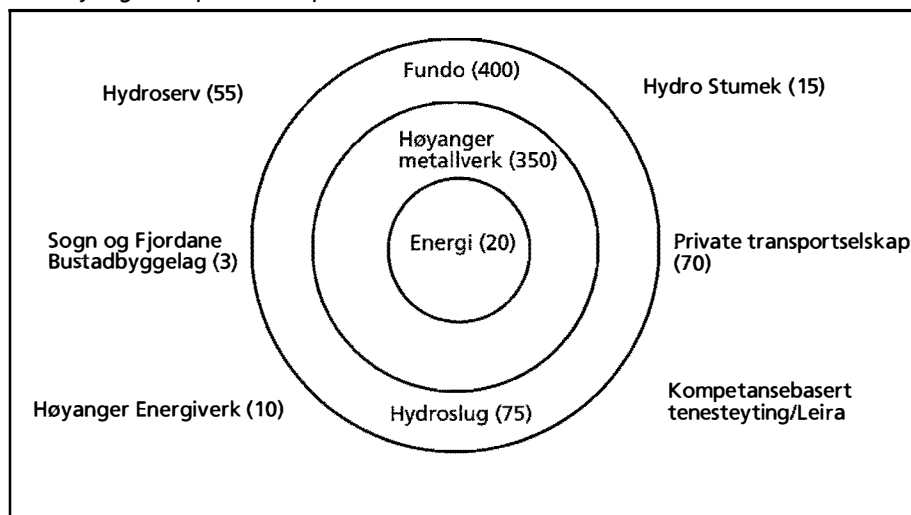
² Hydro Aluminium Vekst er ei Hydro-eining på konsernnivå med ansvar for Hydro sitt engasjement innan investering og næringsutvikling i Høyanger, Sunndal og Årdal. Selskapet vart etablert i erkjenninga av den rolla Hydroverksemdene har spela i desse samfunna som har vakse opp rundt eit aluminiumsverk.

Det er sjølve aluminiumsverket som står i folk sitt medvit – og i sentrum for satsinga i Beredskapsprogrammet – som hjørnesteinen i Høyanger. Hydro-familien i Høyanger er derimot atskilleg større, og Hydro-bedrifta Fundo er i dag på same storleik som Verket.

Hydro samanliknar oppbygginga av verksemda si og ringverknadene ho har i kommunen, med ein lauk, slik som skissert i Figur 4.1. Grunnlaget for aluminiumsproduksjonen i Høyanger var og er tilgangen på energi. I det laget av lauken som er nærast energiproduksjonen, ligg produksjonen av aluminium, som er ei råvare. Aluminiumen frå metallverket har så avla foredlingsverksemdene Fundo og Hydroslug, som ligg i det neste laget. Fundo produserer felgar til mellom andre Volvo, Saab og BMW, medan Hydroslug framstiller halvfabrikat til tubar, boksar og annan emballasje. Begge desse bedriftene opererer i utsette marknader med svært sterk konkurranse.

Desse kjernebedriftene i Hydro sin aktivitet i Høyanger skaper så grobotn for private og offentlege tenestetilbod, som det er gitt døme på utanfor lauken. Nokre av desse er også Hydrobedrifter. Dette er verksemd som ikkje berre er relatert til framstilling og foredling av aluminium, men er støtteaktivitet som også kan rette seg mot andre marknader enn Hydrobedriftene.

Figur 4.1: Kjernen i Hydro si industriverksemd i Høyanger og døme på ringverknader innan tenesteyting. Talet på tilsette i parentes.



4.1 Lokal organisering av Beredkapsprogrammet

Høyanger næringsutvikling AS (HNU) vart stifta i 1988 på initiativ frå kommunen og med Høyanger kommune som hovudaksjonær³. Ordføraren den gongen såg det som viktig å få inn ekstern kompetanse i næringsarbeidet for å gi det prioritet og eit høgare fagleg nivå. Kommunen gir årlege driftstilskot til HNU. Føremålet med selskapet er «...å få til ei aktiv næringsutvikling i kommunen ved å sette i verk og drive fram kompetansehevande og næringsfremjande tiltak. Selskapet skal ha hovudansvaret for det kontinuerlege tiltaksarbeidet i kommunen.». Verkemidlane til selskapet er:

- aktiv deltaking i kommuneplanarbeidet
- etablerarstøtte og rettleiing til bedrifter
- kontaktorgan mellom næringsliv og offentlege styresmakter
- deltaking i andre tiltaksorgan
- fremje næringspolitiske saker i samarbeid med kommunen overfor andre instansar

Næringsjefen førebur saker for HNU-styret, som blir leidd av ordføraren. Styret for selskapet har fem medlemmer med ordføraren som fast medlem. Kommunestyret nemner opp to medlemmer, Hydro Aluminium eitt og dei to siste aksjonærane har eitt felles medlem. Andre styremedlemmer blir oppnemnde i generalforsamlinga. I tillegg har rådmannen i kommunen møte-, tale- og forslagsrett i styret. Leiaren i HKIF har vore ein av dei oppnemnde frå Høyanger kommune. På denne måten er sentrale samfunnsinteresser representerte. Hydro Aluminium Vekst var med på oppstarten av HNU, og dei var representerte i styret. I dag har dei vervet som vararepresentant i styret.

HNU har også eit dotterselskap: Sørsida idébank, som skal ta seg av næringsinteressene og utviklingsoppgåvene i kommunekrinsane på sørsida av Sognefjorden. Selskapet har eit eige styre som svarer for styret i HNU.

Då Høyanger kom med i Beredkapsprogrammet, valde ein etter diskusjon med næringslivet å legge arbeidet inn under HNU for å ha alt næringsarbeidet samla. Styret vart utvida til ni medlemmer og vart samtidig gjort til lokal styringsgruppe for programmet. Næringsjefen vart den lokalt programansvarlege for Beredkapsprogrammet. Reint fysisk er HNU/næringsjefen lokalisert i egne lokale i Høyanger

³ Høyanger kommune har aksjemajoriteten med 76 prosent av aksjane, medan Hydro Aluminium Vekst er inne med 20 prosent og Fokus Invest og Høyanger Nærings-samskipnad har to prosent kvar.

sentrum, eit steinkast frå rådhuset. Kommunen vil også etter Beredskapsprogrammet organisere næringsarbeidet gjennom HNU.

I 1996 er styret igjen redusert til fem medlemmer og ein møteaktivitet på to til tre styremøter i året. Møteaktiviteten har minka etter at prosjekta i Beredskapsprogrammet kom på beina og ein konsentrerte seg meir om gjennomføringa. Det markerer at programmet har hatt ein start og ein slutt, og at idéane og arbeidsmåtane som er implementerte gjennom Beredskapsprogrammet, skal førast vidare innan dei «normale» arbeidsrammene. Vi vil stille eitt spørsmål ved denne tenkinga: er det ikkje slik at Beredskapsprogrammet har gjort det synleg kva behov det er for til dømes ei breiare samansettinga veit fora som HNU, og at stikkord som forankring, partnerskap og konsentrert satsing må inngå som element i ein kontinuerleg prosess? Den fokuseringa på gjennomføring som har vore i programarbeidet i Høyanger i sluttfasen, har den faren ved seg at ein kan miste den kontinuerlege prosessen ut av syne. På den andre sida har ein vist at ein kan nå dei måla ein har sett seg, og det gir sjølv sagt mot og inspirasjon til å gå vidare.

Dei ulike tiltaka under Beredskapsprogrammet har hatt eigne prosjektleiingar, som har knytt til seg eigne prosjektgrupper. Prosjektleiingane har ikkje vore formelt tilknytt HNU-styret. Alle prosjektleiingane gir i større eller mindre grad uttrykk for at dei skulle ønskje ei sterkare forankring i og nærare kontakt med Beredskapsprogrammet, særleg med dei andre prosjektleiingane lokalt, men også med dei andre kommunane. Forankringa har vore representert ved den lokalt programansvarlege, og dei fleste har dessutan brukt den sentrale prosjektleiinga som rådgivar. Ein er svært tilfreds med kontakten til begge desse to, men ein saknar altså kontakten til heilskapen både lokalt og nasjonalt. Det har vore overlate til tilfeldige omstende.

Det er heilt tydeleg at den lokalt programansvarlege har hatt ei svært sentral rolle i å skape og realisere Beredskapsprogrammet i Høyanger. Det gjeld særleg med omsyn til det å få prosessen til å gå framover, det å gjennomføre tiltaka etter grunn-tankane i programmet og det å endeleg kome i mål med planane. Å vere programansvarleg er å fylle ei viss rolle, men det er likevel vanskeleg å skilje det frå personen som fyller rolla. Det blir sagt av fleire at i Høyanger trengst det ein «diplomat» eller «kameleon» som kan motivere, men også forhandle mellom dei etablerte aktørane i kommunen. Det har den programansvarlege greidd gjennom eit dedikert engasjement, gjennom læring ved praksis og gjennom sine eigne personlege kvaliteter. Dette er korleis dei andre involverte karakteriserer arbeidet. Beredskapsprogrammet i Høyanger var også organisert slik at næringsjefen fekk programansvaret i tillegg til det ordinære næringsarbeidet. Det har for det første skapt ei stor arbeidstyngd på éin person. For det andre har det gjort det vanskeleg å skilje programarbeidet frå det kontinuerlege næringsarbeidet. Det siste har mellom anna ført til at lokalsamfunnet til ein viss grad har oppfatta Beredskapsprogrammet som eit samrøre som

har nedprioritert resten av næringslivet. I denne sammenhengen blir det også tatt sjølvkritikk på at ein skulle ha hatt eit meir medvite forhold til informasjon frå starten av.

Ein siste kritisk merknad som kjem fram i samband med informasjon, er forankringa i det politiske systemet og i bygda. Har representantane i HNU-styret forankra tenkinga i programmet hos dei aktørane/institusjonane dei representerer? På politisk nivå har ordføraren heile tida vore leiaren av styringsgruppa for Beredskapsprogrammet, og strategiane har full støtte der. Det er ikkje minst viktig for vidareføringa etter programperioden. Det som derimot er kritisk for vidareføringa, er i kva grad resten av den politiske arenaen kjenner seg forplikta framover. Her har vi ikkje eit klart bilete. Sentrale tilretteleggarar i kommuneadministrasjonen, så som rådmannen og kultursjefen, har følgd Beredskapsprogrammet tett, men vi har ikkje noko tydeleg bilete av om resten av administrasjonen er involvert. HKIF har også hatt leiarskifte på slutten av programperioden, og det er også kritisk for det vidare engasjementet deira at ideane blir formidla vidare til det nye leiarskapet.

Alt i alt vil vi seie at gjennomføringa av Beredskapsprogrammet i Høyanger har vore organisert på ein måte som har vore godt tilpassa dei lokale føresetnadene for deltaking.

4.2 Strategiutvikling

I KAD sine rammer for deltaking i Beredskapsprogrammet vart dei kommunale aktivitetane delt inn i to fasar: ein planleggingsfase, der ein skulle gjere greie for og definere strategiar og konkrete tiltak, og ein iverksettingsfase, der ein skulle setje dei planlagte tiltaka ut i livet. I praksis vart det stilt krav om at deltakarkommunane skulle utvikle ein strategisk næringsplan (SNP) i det første året i programmet.

I Høyanger var det vedtatt å lage ein strategisk næringsplan alt i 1991, før kommunen kom med i Beredskapsprogrammet. Arbeidet med planen starta i april 1992. HNU arrangerte informasjonsmøte om SNP og ein idédugnad med 40 deltakarar frå næringslivet, kommuneadministrasjonen, kommunalpolitikken og lag og organisasjonar i kommunen. I intervjuva våre er mangelen på deltaking frå sentrale politiske og administrative leiarar i kommunen sett på som ei svak side ved prosessen og planarbeidet.

SNP vart vedtatt i april 1993. Planen er utvikla i samarbeid mellom Høyanger kommune som oppdragsgivar og HNU som sekretariat. Planen er ein sektorplan for næringssetaten og har gått inn som ein del av kommuneplanen.

I starten av august 1993 vart mål- og strategidelen av planen sendt ut på høyring til deltakarane i planprosessen. Arbeidet med handlingsdelen, det vil seia utforminga av tiltak med utgangspunkt i omforeinte mål og strategiar, starta i slutten av oktober. HNU arrangerte eit eige møte for Sørsida i kommunen, for at dei skulle få høve til å påverke planen.

Arbeidet med SNP er eit illustrerande døme på arbeids- og ansvarsfordelinga mellom HNU, det politiske og det administrative kommunale apparatet. Arbeidet har vore administrert av næringsjefen som har hatt HNU som utgangspunkt for planprosessen, og som likevel har nådd breiare ut enn sjølve HNU-styret. Det endelege politiske vedtaket av SNP er så gjort i kommunestyret, medan HNU står ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka.

Som sterke sider ved Høyanger kommune nemner den Strategiske Næringsplanen:

- Sterke hjørnesteinsverksemder
- Høg fagkompetanse
- Store vassressursar
- God skule- og barnehagedekning
- Gode kommunikasjonar til og frå kommunen

Som svake sider blir nemnt:

- For avhengig av hjørnesteinsverksemdene
- Dårleg internkommunikasjon mellom krinsane i kommunen
- Geografisk lokalisering (utbygging av kommunikasjonen elles i regionen gjer at Høyanger står i fare for å hamne i ei geografisk «bakevje»)
- «Høyangerkulturen» (resultat av «Company-town»-filosofien i NACo)
- Manglar i det private service- og tenestetilbodet

Dette er korleis deltakarane i SNP-prosessen sjølve skildrar sterke og svake sider ved Høyangersamfunnet. Fleire av desse skildringane kan sjåast i samanheng. Samtidig som hjørnesteinsbedriftene er sterke, ser ein det som ei svak side at ein er for avhengig av dei. Høyangerkulturen har svake sider knytt til mangelen på handverks-tradisjonar og svakt utbygde private tenester, samtidig som han har gitt ein høg (om enn smal) kompetanse i lokalsamfunnet. På denne måten kan det som er ein styrke, også representere svake sider, og omvendt. Desse momenta peiker kanskje på eit hovuddilemma i kommunar med einsidig næringsgrunnlag: det gode blir det ønskjelege sin fiende.

Næringsplanen oppsummerer utfordringane slik:

- Sikre arbeidsplassane som finst, og skape nye, varige arbeidsplassar
- Stimulere til auka tilflytting, spesielt «heimfall»
- Utnytte naturressursane
- Bli mindre avhengig av Hydro
- Skape endring i haldningane til etablering og service
- Kompetanscheving
- Stimulere til samarbeid

Desse utfordringane er utdjupa i SNP. Det blir mellom anna peika på behovet for å endre Høyangerkulturen slik at det blir akseptabelt for folk å starte eiga verksemd og å gjere suksess. Det vil seie å endre den rollestrukturen vi skisserte.

Hovudmålet i planen er formulert slik:

- «Høyanger kommune skal gjennom samarbeid legge tilhøva til rette for eit variert og lønsamt næringsliv, slik at talet på arbeidsplassar i dag vert sikra.»

Målet blir presisert og talseta til 70 nye arbeidsplassar innan år 2000. Dei skal komme både i etablerte og nye verksemd. Planen peiker ut fire hovudstrategiar for å nå måla. Desse peika klart tilbake på det som tidlegare er omtala som utfordringar:

1. Betre utnytting av naturressursane og av føresetnadene for å skape varige arbeidsplassar i kommunen
2. Stimulere til nyskaping og vidareutvikling av etablert verksemd
3. Satsing på reiseliv og friluftaktivitetar
4. Samarbeid med og utvikling av hjørnesteinsverksemdene

Planen skildrar så 28 tiltak som konkretiserer desse fire strategiane. Planen er elles i liten grad knytt opp mot Beredskapsprogrammet i presentasjonen.

Tolking av knoppskyting

I Høyanger var hjørnesteinsverksemda med heilt frå starten, og vi har fått inntrykk av at det å drive fram programmet utan deltaking frå Hydro, var forholdsvis utenkjeleg. Dermed vart også Høyanger ein pådrivar for å få denne tenkinga inn i programmet. Den lokale satsinga innan knoppskytingsstrategien har ei klart

industriell orientering med utgangspunkt i det som skjer i aluminiumsverksemda i Høyanger.

Både leiinga og fagforeininga ved Hydro var i utgangspunktet i gang med å sette knoppskyting i fokus då denne strategien kom. Hydro Aluminium Vekst hadde vore med på å etablere HNU ut frå føremålet sitt om investering og lokal næringsutvikling. Hydro-leiinga lokalt var i ferd med å lage klarare strategiske skille mellom 'kjerneverksemd' og 'støttefunksjonar' i selskapet og med å klarleggje korleis desse eventuelt kunne/skulle/burde skiljast i ulike selskap. Det siste vart kraftig diskutert med fagforeininga, som på si side gjekk sterkt imot utskilling av verksemdar etter eit «outsourcing»-prinsipp. Med desse problemstillingane allereie på sakskartet var det naturleg å ta utgangspunkt i dette i knoppskytingsarbeidet.

Tolking av identitetsskaping

I Høyanger er identitetsstrategien oppfatta som ein strategi for å definere eller gjere synleg verdiar og særtrekk ved lokalsamfunnet som befolkninga kan kjenne seg igjen i som noko positivt. Samtidig skal ein klarare identitet også vere noko som får omverda til å kjenne igjen og leggje merke til Høyanger.

Også under identitetsarbeidet er det industritradisjonen som har stått i sentrum. Høyanger har gripe fatt i industriidentiteten på to måtar: gjennom å ta fatt i råvara aluminium i Aluminiumssymposiet, og ved å fokusere på dagleglivet og kulturlivet før og no i industristaden si 80 år lange historie. Industrimuseet i Byporten og Friskift er døme på det siste.

4.3 Tiltak under knoppskytingsstrategien

Tyngda av knoppskytingsarbeidet i Høyanger er konsentrert rundt etableringa av nye Hydroverksemdar i Leira næringspark i Høyanger sentrum. I tillegg til satsinga i Høyanger er det lagt grunnlag for ein næringspark i Vadheim. Startmidlane frå Beredskapsprogrammet er i hovudsak lagt inn i som 'såkornkapital' i dei ordinære tiltaksmidlane som kommunen har på næringsområdet. Mykje av dette er gått til nyetableringar på sørsida av Sognefjorden. Det er også arbeidd fram ein ny sentrumsplan for Høyanger som eit prosjekt i Beredskapsprogrammet. Sjølv om prosjektet også har trekk av identitetsskaping ved seg, er det her plassert under knoppskyting. På den andre sida har Aluminiumssymposiet både ein knoppskytings- og ein identitetsskapingdimensjon, men prosjektet er plassert som eit identitetstiltak i programmet.

Når Hydro Aluminium Høyanger engasjerte seg i HNU generelt og i Beredskapsprogrammet spesielt, så var det motivert ut frå at Hydro Aluminium på konsernplanet har det som strategi å engasjere seg i lokalsamfunna rundt dei tre aluminiumsverka i Årdal, Sunndal og Høyanger. Dette arbeidet vart kanalisert gjennom Hydro Aluminium Vekst. Vi har også sett at Hydro Aluminium Høyanger hadde starta ein knoppskytingsprosess då denne strategien kom inn i Beredskapsprogrammet. Filosofien bak denne prosessen var – og er – at Hydro Aluminium skal bli gode på å produsere aluminium, og at resten av dei funksjonane og tenestene selskapet treng, kan kjøpast inn, enten frå andre Hydrobedrifter eller frå «utanforståande» bedrifter. Hydroleiinga har også eit ønske om å gjere lokalsamfunnet mindre avhengig av Hydro og ser det derfor som si oppgåve å få folk til å oppleve at det er interessant å vere leverandør til selskapet. Dette har vore eitt av motiva for å gå inn i knoppskytingsaktivitet. At dette perspektivet kom inn i Beredskapsprogrammet, var også med på å gi Hydro legitimitet til denne prosessen. Det å skape kompetansebasert verksemd i Høyanger som kan gjere det lettare å få jobb for to personar, er også nemnt som ei utfordring som knoppskytingsarbeidet ville kunne ta tak i.

Leira næringspark, steg I

Utgangspunktet for Leira næringspark var å etablere ei eiga verksemd for å ta seg av stuksveisinga⁴ ved Høyanger metallverk. Denne aktiviteten heldt til i dårlege lokale på verksområdet, og leiinga ønskte i utgangspunktet å kjøpe denne tenesta utanfrå. Dette kunne gjerast ved å skilje ut stuksveisinga som eiga bedrift, eller også ved å selje utstyret til Hydro Aluminium i Årdal og kjøpe tenesta derifrå. Fagforeininga sette seg sterkt imot å skilje ut verksemda som eit eige selskap. Gjennom Beredskapsprogrammet fekk ein til eit samarbeid mellom kommunen, Hydro, fagrørsla og dei lokale bankane som gjorde etableringa av Leira næringspark mogleg. Prosjektet starta opp i 1993 og vart prioritert i SNP same hausten.

Ein enda opp med ei løysing der Hydro Aluminium StumekAS vart etablert som eit 100 prosent Hydro-eigd driftsselskap. Selskapet skal ikkje eine og aleine drive stuksveising, men skal også ta andre oppdrag, så som platearbeid, stålkonstruksjonar, delproduksjonar og entreprisar innan desse felta. Stumek vart etablert i 1994, og aktiviteten kom under det første halvåret i 1995. Stuksveisinga ved metallverket knytte tidlegare til seg seks fast tilsette i tillegg til sju innleigde personar. Ved utgangen av 1996 var 15 personar fast tilsette ved Hydro Aluminium Stumek AS.

Leira næringspark, der Stumek utgjer basisen, vart etablert som ein lokal dugnad med innskot frå Hydro, Høyanger kommune, HKIF og dei lokale bankane.

⁴Stuksveising er ein sveiseteknikk som blir nytta ved vedlikehald og reparasjon av anoder og katoder til elektrolyseprosessen i aluminiumsproduksjonen.

Det 900 kvm store industribygget til ni millionar kroner er bygd på Hydro sitt område. Bygget stod ferdig i mai 1995. Ved slutføringa av Leira I kunne ein stadfeste eit godt og konstruktivt samarbeid mellom dei involverte partane, eit samarbeid som hadde gitt opphav til nye idéar – nemleg om eit Leira II.

Leira næringspark, steg II

Det andre byggesteget i Leira næringspark vil verte eit 2 200 kvm stort bygg der ein planlegg å plassere Hydrobedrifta Hydroserve. I tillegg er det planlagt eit kompetansesenter i bygget for kompetansebaserte tenester av den typen som særleg Hydrobedriftene i Høyanger kjøper utanfrå. Både Hydro og kommunen nyttar i dag i stort monn ingeniørfirma som er lokaliserte i til dømes Førde, Bergen og Oslo, men som kan tenkje seg å etablere seg i Høyanger. Dette er personar som har bakgrunn frå staden. Innanfor rammene av ein næringspark er det mogleg for desse å etablere seg og samstundes få det fagmiljøet som så langt, med sitt frávær, har vore eit stort ankepunkt mot etablering i Høyanger. Målsettinga er å skape 15 kompetansebaserte arbeidsplassar i Leira Næringspark innan to år etter oppstart i 1997.

Hydro har stilt med prosjektleiar til arbeidet med Leira II.

Vadheim næringspark AS

Vadheim næringspark er ei industritomt på 23 mål med djupvannskai og ligg i Vadheim, ein halvtime med bil frå Høyanger sentrum. Verksemda som heldt til der, gjekk konkurs, og området vart kjøpt av kommunen i 1993. Ansvaret for å sette området i stand for ny næringsverksemd, vart lagt til HNU. Innan rammene av Beredskapsprogrammet vart næringsparken i 1993/94 organisert som eit aksjeselskap, det vart kartlagt kva type aktivitet som kan knytast til området, og det vart opparbeidd infrastruktur. Det var eit omfattande arbeid å sette området i stand til ny næringsverksemd.

Parken er delt inn i sju leigeobjekt. Verksemd som så langt er planlagt på området, er avfallshandtering og fiskeoppdrett. Dette kan ved første blick sjå ut som to aktivitetar på det same området som ikkje lèt seg sameine, men infrastrukturen legg i dag til rette for svært ulike verksemdar. Djupvannskaia gjer området godt eigna til verksemd som kan gjere seg bruk av transport via sjøvegen, og Sogn og Fjordane Skogeigarlag nyttar i dag kaia til utskiping av tømmer.

Høyanger tettstad

Høyanger tettstad er eit prosjekt som ligg i skjæringspunktet mellom knoppskyting og identitetsskaping. Prosjektet kom inn i Beredskapsprogrammet ved rulleringa av SNP i 1995. Næringslivet i Høyanger sentrum følte seg på sida av Beredskapsprogrammet, og hausten 1994 vart problemstillinga rundt revitalisering av næringslivet i sentrum reist. Høyanger merkar ein sterk handelslekkasje til regionsenteret Førde. På same tid eksisterer det føresetnader med omsyn til plassforhold og arkitektur som avgrensar utbygging i Høyanger sentrum. Arkitekt Morgenstjerne sin byplan frå 1913 har vist seg som ein nyttig reiskap heilt fram til i dag. Den heilskaplege framtoninga som Høyanger fekk – inspirert av engelske hagebyar – legg også eit ansvar på dei som driv byplanlegging i dag, noko kommunen ønskte å ta alvorleg. Det er mykje Høyanger-identitet knytt til utforminga av «byen», som til og med har sin eigen byport.

Gjennom prosjektet vart det sett i gang ein brei prosess for å utvikle ein ny sentrumsplan og ein plan for eit mogleg næringsområde rett utanfor sentrum. Prosjektleiari vart henta frå planavdelinga i kommunen, og prosjektgruppa vart sett saman av rådmannen, ordføraren, representantar for S-laget, éin av bankane, Rimi, den administrerande direktøren ved Hydro Aluminium Høyanger og næringsjefen. Den sentrale prosjektleiaren for Beredskapsprogrammet var med på eit par møte, og ein arkitekt frå fylkeskommunen har følgt prosjektet heile vegen.

Beredskapsprogrammet har skote inn 200 000 kroner i prosjektet; dette er pengar som har gått til informasjon og ekstern konsulenthjelp. Det vert framheva at ein ikkje hadde kunna knytt til seg ekstern kompetanse utan at Beredskapsprogrammet hadde vore involvert i prosjektet. Resultatet av prosjektet er ein heilskapleg sentrumsplan, der det er tatt omsyn til praktisk tilrettelegging for dei næringsdrivande og eit levande sentrumsmiljø. Ein viktig del av planen er eit nytt næringsbygg. Planen vart samrøystes vedtatt i Høyanger kommunestyre i april 1996, og den kommunale opprustinga er lagt inn i økonomiplanen for 1998–99.

Prosjektleiaren peiker på at «Høyanger tettstad» har hatt ein viktig lærings-effekt i tillegg til det konkrete planresultatet. Erfaringa frå å køyre ein brei planprosess med eit grundig grunnlagsarbeid (til dømes tiltaksanalyse), er noko ein vil ta med seg vidare. Gjennom prosessen har kommunen fått meir direkte kontakt med næringsinteressene i kommunen. Det har hjelpt til eit nærare og opnare forhold i ein prosess bygd på konfidensialitet. Dette har gjort kommunen betre i stand til å vere i forkant av behova til dei næringsdrivande. Involveringa av dei næringsdrivande har også betra forholdet mellom dei og kommunen.

Startmidlane

Dei såkalla startmidlane frå Beredskapsprogrammet har i 1994 og 1995 vore lagt inn i dei allmenne tilskota frå kommunen til næringsstiltak i små og mellomstore bedrifter. Næringsstøtta har desse to åra vore på mellom 400 000 og 450 000 kroner. Midlane har vore nytta som «fødselshjelpar», som ein start i prosessen mot å etablere eiga verksemd. 100 000 kroner av næringsstøtta for 1995 gjekk til aksjekapital i Vadheim næringspark AS. Startmidlane for 1996 har gått inn i Aluminiumssymposiet 1997 og Industrimuseet i Byporten. Det er HNU-styret som fordeler næringsstøtta.

Vurdering av knoppskytingsarbeidet

Intervjua med dei aktive partane i knoppskytingsarbeidet tyder på at det viktigaste bidraget frå Beredskapsprogrammet omfattar to ting. For det første har programmet gitt aktivitet av denne typen *legitimitet* hos dei sentrale næringsaktørane i Høyanger, både i Hydrosystemet, i det kommunale apparatet og i Høyangersamfunnet elles. For det andre har Beredskapsprogrammet skapt *møteplassar* som har gjort det mogleg med ein likeverdig dialog mellom dei involverte partane. På desse møteplassane har ein skapt felles forståing for dei næringsmessige utfordringane i lokalsamfunnet og for felles målsettingar. Det er dette som gjer at fleire aktørar seier at utan Beredskapsprogrammet hadde til dømes ikkje dei to næringsparkane på Leira kunne vorte realisert. Hydro kunne ha fått gjennomført knoppskytingsprosessen sin utan Beredskapsprogrammet, men denne prosessen ville ikkje ha resultert i ein næringspark som gir ein infrastruktur for framtidig næringsutvikling. Prosessen ville truleg heller ikkje ha skjedd med fagrørsla på laget, og kommunen ville ikkje ha blitt sett på som ein naturleg samarbeidspart i prosessen.

Dei aktørane som i dag er representerte i HNU-styret og som har vore aktive i knoppskytingsprosjekta, har også snakka saman før Beredskapsprogrammet, men då har det vore eit negativt forteikn knytt til «samsnakkinga». Det at ting ordnar seg dersom dei rette personane har «snakka saman», er trekt fram som ei negativ side ved Høyanger-kulturen, og vert mellom anna brukt som argument mot å etablere verksemd i kommunen. Gjennom Beredskapsprogrammet har desse aktørane derimot byrja å snakke med kvarandre på ein opnare, meir likeverdig og gjensidig forpliktande måte. Det har utløyst positiv kreativitet for Høyangersamfunnet sin del.

Det er ikkje full konsensus i næringslivet i kommunen eller i HNU-styret om dei måla som vart sette og dei verkemidlane som vart nytta i Beredskapsprogrammet. Kritikken går særleg på konsekvensane av det strategiskiftet som kom i programmet i 1993. Litt av kritikken går på at ein satsar så sterkt på identitetsarbeid i eit program for næringsutvikling. Knoppskytingsstrategien gjorde at hjørnesteinsverksemda vart trekt sterkare inn i programmet, og dei kritiske røystene i Høyanger meiner at dette var uheldig av to årsaker. For det første vert det sagt at

banda mellom kommunen og Verket har vorte enda sterkare enn dei var før, og ein ser det som ein fare at kommunen og Verket har for like interesser. Dermed vert det vanskeleg for andre å komme inn som premissleverandørar overfor kommunen, noko som ein hevdar ramar særleg dei små bedriftene. For det andre har fokuseringa på hjørnesteinen gjort at store delar av satsinga gjekk til kommunesenteret i Høyanger og lite til dei andre krinsane.

Hovudinntrykket er likevel at ut frå erfaringa ein har gjort i programmet, meiner dei ulike aktørane at knoppskyting var eit godt strategival for Høyanger. Ein vedgår at Hydro er og vert lokomotivet i Høyanger, og det er derfor avgjerande å spele på lag med denne hjørnesteinsverksemda. Ein meiner også at strategien er god fordi Hydro no står fram som ein meir attraktiv marknad for nyetablerarar. Målet er å få til ei utvikling på sikt der til dømes verksemdene i næringsparkane også orienterer seg mot andre marknader enn Hydro. Dessutan opplever ein knoppskytingsarbeidet i Beredskapsprogrammet som ein god reiskap overfor Hydro for å få til ei organisatorisk utvikling i hjørnesteinen som kan gjere verksemda meir attraktiv som kunde.

Kritikken må stå som ein kritikk mot at knoppskytingsstrategiane fekk ein slik sentral plass i Beredskapsprogrammet. Vi vil presisere at det berre var få som ga uttrykk for denne kritikken, men han bør likevel få komme fram i ei slik evaluering. Arbeidet i Høyanger må vurderast ut frå om måla som vart sette i programmet, vart nådde eller ikkje, og om Høyanger er kjenneteikna av at ein har kome i mål med alle knoppskytingsprosjekta. *Legitimitet* og *møteplassar* må sjåast som grunnleggjande suksessfaktorar for gjennomføringa av knoppskytingsarbeidet i Høyanger. Det at Beredskapsprogrammet svært medvite har tatt i bruk *idédugnad* som arbeidsform, blir i denne samanhengen her trekt fram av fleire. I tillegg blir det framheva at *kontinuitet* i HNU-styret, i dei sentrale posisjonane ved Verket og i HKIF har vore svært viktig. Dette har gitt gode rammer for gjennomføringsevna i tilknytning til prosjekta.

4.4 Tiltak under identitetsstrategien

Det er gjort tre satsingar i Høyanger under identitetsstrategien: Aluminiumsymposiet, Friskift i Høyanger og Industrimuseum i Byporten. Det finst svært ulike syn blant dei som er involvert i Beredskapsprogrammet lokalt, når det gjeld trongen for å styrke identitetskjensla i Høyanger, verdien av ei slik styrking og i kva grad dei ulike tiltaka er gode identitetskaparar. Ei slik meiningsbryting er naturleg – nettopp fordi det er identitet det er snakk om. Frå fleire hald vart det peika på at

folk i Høyanger nedvurderer sin eigen kultur og at dei ikkje er stolte av industriarbeidarbakgrunnen sin. Andre framheva det særeigne ved Høyanger-kulturen og at det å ha røtene sine i Høyanger, er nært knytt til identiteten til kvar einskild. Dette var utfordringar for dei som tok tak i identitetsarbeidet.

Aluminiumssymposiet 1995 og 1997

Aluminiumssymposiet i 1995 samla i to veker 20 nordiske kunstnarar, som arbeidde saman med aluminium som materiale. Symposiet vart halde på området til metallverket. Dei fleste kunstnarane hadde aldri jobba med aluminium før, og dei tilsette ved Hydro fungerte som hjelpemannskap og fagekspertise. Som avslutning vart det arrangert ei stor utstilling av arbeida som vart skapte på symposiet. Det var stor mediadekking av prosjektet både regionalt og nasjonalt.

Siktemålet med Aluminiumssymposiet var «å medverke til mogleg etablering av næringsverksemd i møtet mellom aluminiumsindustri, kunst og design.» Her er altså knoppskytingsdimensjonen meir framme enn identitetsskapning. Prosjektet kom i stand i samarbeid mellom Høyanger kommune, Hydro Aluminium Høyanger, Beredskapsprogrammet og Sogn og Fjordane kunstnarsenter.

Dette er det første tiltaket i sitt slag i Norge og det trakk til seg både kunstnarar og prosjektleiarane ut frå eit stort nyskappingspotensial. Symposiet vert omtala som ein lokal dugnadsinnsats. Det vart til og med sagt at «Symposiet er den viktigaste organisasjonsutviklingsprosessen metallverket nokon gong har hatt». Med det blir det vist til at dei tilsette ved Verket jobba på tvers av avdelingane for å hjelpe kunstnarane. I løpet av dei to vekene var det dessutan ganske mange fleire enn dei utvalde «assistentane» som gjerne ville gi hjelp og støtte. Ein var i det heile tatt svært spent på utfallet av dette møtet mellom kunstnarar og industriarbeidarar då ein starta. Det gjekk over all forventning, og mange barrierar vart forserte i begge retningane.

Fleire seier at aluminiumssymposiet har vore viktig for utviklinga av positiv identitetskjenneknapp knytt til aluminiumsproduksjonen i Høyanger. Medieomtalen var omfattande og har medverka til å sette bygda på kartet: «Dette har skjedd hos oss». Det vart fortalt om ei enkje som braut ut med dette då ho såg resultatet av kunstnarane sitt arbeid: «Mannen min gjekk der nede i alle år, men eg såg aldri at han hadde noko med seg heim – og så kan det lagast så mykje fint!»

Ved hjelp av midlar frå Beredskapsprogrammet er det tilsett ein prosjektleiar som skal vere med og planlegge eit nytt aluminiumssymposium i 1997. Prosjektleiaren vart tilsett i april 1996. Hydro stiller kontorplass til disposisjon. Kultursjefen var prosjektleiar for det første aluminiumssymposiet i 1995. I prosjektgruppa har kultursjefen, næringsjefen, personalsjefen ved metallverket, kunstnaren Geir Hjetland (som hadde idéen i utgangspunktet) og kunstnarsenteret i Sogn og Fjordane vore representerte. Tilrettelegging frå den lokalt programansvarlege og frå den sentrale

prosjektleiaren i Beredskapsprogrammet blir framheva som viktig for å få gjennomført symposiet.

Parallelt med å planlegge symposiet i '97, har prosjektleiaren som oppgåve å opprette tre kunstnararbeidsplassar ved metallverket; ei oppgåve som har fått namnet «3A». I 3A ligg det ei klar kopling mellom identitets- og næringsutvikling. Kunstnarane skal kunne arbeide ved verket i kortare eller lengre periodar med utgangspunkt i kunst og design i aluminium. Hydroleinga i Høyanger ser kunst og design som ein spydspissaktivitet på linje med, og som ein parallell til, industriell forskning og utvikling. Hydro tar ansvar for etablering av dei tre kunstnararbeidsplassane innan bedrifta, men drifta må finansierast eksternt til kunstnarane får nok oppdrag (til dømes frå Hydro) til å verte sjølvberande. Finansieringa er så langt ikkje avklart. Det er planar om at kunstnararbeidsplassane skal kunne nytte Hydro sitt samla konsernapparat. Det er også tankar om å få til eit samarbeid med industri-designlinja ved NTNU.

Prosjektleiaren arbeider også med å finne produsentar for dei ulike gjenstandane som vart laga på symposiet i 1995. Til no har dette vore svært vanskeleg. Dersom gjenstandar frå Aluminiumssymposiet blir kommersialiserte og ein får etablert dei tre kunstnararbeidsplassane, er denne satsinga ei banebrytande kopling mellom identitetsskaping og knoppskyting. Det finst truleg inga «oppskrift» på korleis ein kan få til eit slikt prosjekt som koplar begge perspektiva. I dette tilfellet kom idéen frå ein lokal biletkunstnar som hadde arbeidd ved Verket då han var ung. Han fekk med seg kultursjefen, Hydro og Beredskapsprogrammet. Tilfeldig? Det er vel heller eit døme på kva som kan skje når ulike miljø set seg saman.

Byporten industrimuseum

Arbeidet med Industrimuseet i Byporten kom i gang på initiativ frå kulturetaten i Høyanger i 1991, altså før kommunen kom med i Beredskapsprogrammet. For realiseringa av museet slik det framstår i dag, har den lokale fagrørsla vore ei viktig drivkraft. HKIF er svært engasjert i det å framheve og gjere synleg industriarbeidarkulturen som knyter seg til den 80 år gamle industrihistoria i Høyanger. Det førte til noko så unikt som at ei fagforeining gjekk inn med 100 000 kroner i startkapital til museet. Dermed fekk ein også med seg leiinga ved metallverket og til slutt kommunen. Hydro har gått inn med éin million kroner og Høyanger kommune med 1,1 millionar kroner. Andre bidragsytarar er SND (gjennom Sogn og Fjordane fylkeskommune), Norsk Kulturråd, Sogn Regionråd, Folkets Hus Høyanger og Norsk Kjemisk Industrierbeiderforbund.

Det var vanskeleg å få politisk gjennomslag i kommunen for museet. Museet vart raskt sett opp mot primæroppgåvene til kommunen, så som helse og skule. Det var også usemje om det å opprette eit industrimuseum var «å ta vare på

industrihistoria for ettertida» eller «å grave i gammal skit». Somme ville skape stolte kjensler av historia – andre ville legge ho bak seg.

Prosjektet vart vedtatt, og opningsdatoen er sett til 15. juni 1997. Prosjektleiaren opplever at haldningane til museet har endra seg det siste året av programperioden. Folk kjem innom med gjenstandar, og mange har forstått at ein er avhengig av å høyre historiene deira frå livet innanfor og utanfor verksportane, for å få til eit best mogleg museum. Særleg «gamlekarane» tar til å komme innom for å fortelje. I april -96 vart det tilsett ein ny prosjektleiar for museet; ein som har lang museumsfagleg bakgrunn. Med friske auge ser prosjektleiaren også utsikter og potensial for museet utover det å «oppbevare» historia. Dilemmaet for ein som kjem inn på eit så seint stadium, er at apparatet rundt er veldig orientert mot fullføring, og at det såleis er lite rom for nye innfallsvinklar.

Mykje av diskusjonen har handla om kva funksjon museet skal ha: Er eit museum ein daud plass dit du går éin gong, og då har du sett det – eller kan det også ha ein framtidretta og levande funksjon? For å få inn den siste dimensjonen, er det planar om å la eitt av romma i museet fungere som forsamlingslokale som kan nyttast til aktivitetar i samband med museet. I første omgang er det knytt kontakt til skulane og frivillige lag og organisasjonar i bygda. Å få desse partane engasjert, er ein viktig suksessfaktor for å få eit levande museum. Det finst også meir langsiktige idéar om korleis historia kan nyttast som inspirasjonskjelde for framoverretta verksemd. Ein kan sjå for seg ulike typar småindustri, som til dømes å støype smykke i aluminium etter gamle mønster. I ein slik samanheng kan museet ha ein funksjon som informasjonsbank og som ein møteplass for å dele inspirasjon.

Kva nivå drifta av museet skal ha, er ikkje avklart idet Beredkapsprogrammet går mot slutten. Det er førebels ikkje sett av offentlege midlar til drifta, men det blir jobba vidare med ulike løysingar frå kommuneadministrasjonen si side. Slik situasjonen er ved utgangen av programperioden, ser det likevel ut til at museet vil vere avhengig av stor frivillig innsats for å bli eit *levande* museum.

Friskift i Høyanger

I samband med Aluminiumssymposiet i 1995 vart det for første gong arrangert ei «bygdeveke» i Høyanger, der lokalkulturen stod i sentrum. Arrangementet vart halde på nytt i 1996 med Friskift, og det gjekk over ti dagar. 44 ulike lag og organisasjonar var engasjerte, i tillegg til offentlege kulturinstitusjonar.

Friskift er også eit prosjekt som tar utgangspunkt i industrikulturen i Høyanger, ikkje minst i namnet. Når ein driv kulturarbeid i Høyanger, merkar ein også svært direkte at ein lever i eit samfunn som er prega av prosessindustri med skiftarbeid. Det er ramma for korleis folk kan engasjere seg på fritida. Dessutan har hjørnesteinen hatt eigne tilbod også på kulturområdet. Før Beredkapsprogrammet

kom Hydro sitt lokale kulturengasjement til uttrykk gjennom eit fond som deler ut midlar til lag og organisasjonar, eit kulturutval ved bedrifta som har stått for arrangement for dei tilsette, og ved at Hydro har gått inn med midlar til idrettsanlegg og liknande. Utanfrå blir det likevel sagt at Hydro i større grad prioriterer nasjonale kulturutøvarar enn det lokale kulturlivet. Andre seier at det har vore eit dilemma at Hydro har hatt ressursar som det lokale kulturarbeidet ikkje har hatt til å få desse utøvarane til Høyanger. Dermed har det vorte «konkurrans» mellom Hydro og dei lokale kreftene.

Målsettinga er at Friskift skal vere eit arrangement som gir brei deltaking, bryt ned kunstige stengsel og skaper ein møteplass som styrker sjølvkjensle og identitet. På sikt er målet å skape arbeidsplassar ved å utvikle ei kjensle av å høyre til, sjølvkjensle og ansvar hos innbyggjarane. Nærings sjefen var prosjektleiar for Friskift, og han hadde med seg ei arbeidsgruppe med fem representantar for det lokale kulturlivet, i tillegg til prosjektleiarane for Aluminiumssymposiet og Høyanger tettstad. Det blir sagt at Beredskapsprogrammet var eit nødvendig påtrykk for å få arrangementet i gang. Målet er at arrangementet skal vere årleg.

Vurdering av identitetsarbeidet

I Høyanger har det vore ei klar koping mellom dei to strategiane i programmet. Mest tydeleg kjem det fram i målsettingane for Aluminiumssymposiet og for 3A og i argumentasjonen til hjørnesteinsverksemda for å gå med i dette arbeidet. Men også Friskift har som mål å skape haldningar som kan fungere som basis for meir nyskaping på staden, også i næringslivet. Det same ligg til grunn for Industrimuseet, som er det tiltaket som klarast framhevar industrikvardagen i Høyanger. I staden for å prøve å skape ein alternativ identitet for folk i Høyanger, har ein tatt tak i ein industri-kultur som lokalbefolkninga har eit svært blanda forhold til. Det skaper meiningsbrytingar og gjer at alle, både dei ansvarlege for gjennomføringa og «folk flest», må ta stilling til det som skjer. Dei må i det minste ta stilling til sine egne positive eller negative reaksjonar på tiltaka. Det hadde kanskje vore enklare for Høyanger å satse på fjord og fjell som felles identifikasjon og alternative næringsvegar for kommunen. Det ville derimot ikkje ha vore på langt nær så originalt – ein ville måtte konkurrere med heile Norskekysten om merksemda – og det ville ikkje ha tatt tak i det som har prega livet i kommunen dei siste 80 åra.

Kulturetaten i kommunen opplever det som svært fruktbart at kultur og næring har samarbeidd i Beredskapsprogrammet. Det har utvikla seg former for samarbeid og arbeidsdeling som ein kan bruke vidare, og ein har vorte merksame på kven som sit med kva slags kompetanse. Ein har blitt meir merksam på korleis arbeidsgrupper bør settast saman. Det blir hevda at Hydro sitt engasjement i Aluminiumssymposiet og industrimuseet har endra profilen selskapet har hatt som

ein aktør som prioriterer nasjonale kulturutøvarar. Verksdirektøren er til dømes leiar av prosjektgruppa for symposiet i 1997. Dermed fremjar han symposiet både ut mot involverte aktørar og publikum og internt i Hydro. Om industrimuseet blir det sagt at det ville ha vore mykje vanskelegare å realisere dersom metallverket og HKIF ikkje hadde vore med på laget, saman med kulturetaten. På denne bakgrunnen trur ein at det i framtida vil bli enklare å få med den lokale hjørnesteinen også på andre kultur-oppgåver.

På same måten som for knoppskytingsarbeidet har Beredskapsprogrammet i Høyanger vist seg veldig gjennomføringsdyktig også når det gjeld identitetsprosjekta. Kontinuiteten på prosjektleiarsida har ikkje vore like stor, men det blir også trekt fram som positivt. Det blir sett på som ei svært stor utfordring for ein person å skulle stå for til dømes heile oppstarten, planlegginga og gjennomføringa av Industrimuseet. Med ny prosjektleiar får ein ny energi inn i prosjektet. Det same vil gjelde Alumini-umssymposiet. Ulempa er sjølvst sagt det å skulle ta over andre sine idéar. Den store gjennomføringsevna i Høyanger har ei baksida. Fokuset på gjennomføring gjer at det er lite rom for å diskutere og legge planar for horisonten til prosjekta etter Beredskapsprogrammet. Ein har henta inn dyktige og erfarne fagfolk som prosjektleiarar til både museet og symposiet, fagfolk som har store kontaktnett på sine områder i kulturlivet nasjonalt og internasjonalt. Inntrykket vårt er at det ikkje vart gjort bruk av dei nettverksressursane desse to personane representerte utover dei reint faglege ressursane, i den fasen av Beredskapsprogrammet då dei var tilsette (det siste året). I denne fasen vart det prioritert å komme i mål til planlagd tid, til dømes med museet. På den andre sida har det enno ikkje lykkast – men ein har sjølvst sagt ikkje gitt opp – å finne finansiering utanfor kommunen og fylket som kan sikre at museet kan halde dørene opne i stor utstrekning også etter opningsdagen.

Det er i identitetsarbeidet at «nye» aktørar har møtt kvarandre i Høyanger. Det som er det nye, er at etablerte aktørar som metallverket, kulturetaten, profesjonelle kunstnarar og amatørkulturen ikkje tidlegare hadde snakka saman om kva fellesnemnarar dei har. Heller ikkje på dette feltet blir det peikt på særskilde hindringar på vegen, utover dei debattane om prosjekta som ligg i identitetsarbeidet sin natur.

4.5 Beredskapsprogrammet i tal: Bruk av midlane og målbare resultat

Bidraget frå Kommunaldepartementet direkte til Høyanger kommune gjennom Beredskapsprogrammet er på 6,5 millionar kroner, fordelt på dei fem åra. 2,5 millionar av desse midlane er brukt til lokal administrasjon, og fire millionar kroner er brukt direkte til prosjekt.

Av prosjektmidlane er 2 190 000 kroner (55 prosent) brukt til tiltak innan identitetsstrategien, medan 1 810 000 (45 prosent) kroner er brukt til knoppskytingstiltak. I knoppskytingstiltaka er det inkludert 750 000 kroner i startmidlar frå Beredskapsprogrammet, og desse midlane har Høyanger lagt til kommunen sine ordinære midlar for næringsutvikling. Startmidlane har i hovudsak vore nytta som «såkornkapital» til små og mellomstore bedrifter.

Prosjekta i Beredskapsprogrammet har også utløyst offentlege og private midlar lokalt og regionalt. I Høyanger er det totalt brukt nesten 24 millionar kroner i prosjektmidlar, det vil seie at bortimot 20 millionar kroner er utløyst frå andre kjelder enn Beredskapsprogrammet, sjå Tabell 4.1⁵. Av den lokale prosjektrapporteringa går det fram at det i tillegg er gitt like mykje i lån frå lokale bankar og SND som det er gitt i prosjektstøtte. Den store delen med prosjektmidlar som kjem frå eksterne kjelder, viser at Høyanger har nådd målet i Beredskapsprogrammet om å etablere også finansielt partnerskap med private og offentlege aktørar, både i og utanfor kommunen.

Kategorien «anna privat støtte» omfattar både aksjekapital som er skote inn i dei tre næringsparkane, dugnadsinnsats som er lagt ned i Friskift, i Aluminiumsymposiet og i Industrimuseet frå frivillige organisasjonar, frå kommunen og frå Hydro, og eit større tilskot til Industrimuseet frå SND. Av den lokale sluttrapporten går det fram at det er løyst ut definitivt mest tilskot og lån i knoppskytingsprosjekta. Dei tre identitetsskapingssprosjekta står samla for om lag 15 prosent av dei midlane som er utløyste utanom midlane frå Beredskapsprogrammet.

I undersøkinga har vi spurt prosjektleiarane om prosjektet ville ha vorte realisert utan Beredskapsprogrammet. Av dei fire millionar kronene frå programmet er 939 000 kroner (23 prosent) brukt til prosjekt som hadde vorte realisert i alle tilfelle. Det meste av dette er dei 750 000 kronene i startmidlar, og resten på 189 000 kroner er også brukt til knoppskyting. Vel tre millionar kroner av prosjektmidlane er fordelt til prosjekt som ikkje ville ha vorte realiserte utan dette programmet. Her ligg heile tilskotet til identitetsarbeidet på 2,2 millionar kroner, i tillegg til 871 000 kroner av knoppskytingsmidlane. Vi har tidlegare nemnt at det alt var i gang ein

Tabell 4.1 Total prosjektstøtte utløyst i Beredskapsprogrammet i Høyanger (alle tala i 1000 kr)

	Beredskapsprogrammet	Støtte frå kommunen	Støtte frå hjørnesteinen	Anna offentlig støtte	Anna privat støtte	Totalt
Total	4000	1030	2650	3000	13 041	23 721

⁵ Tala er henta frå registreringsundersøkinga i kommunane, der det vart gitt spesifiserte opplysningar for kvart enkelt prosjekt. I forståing med den lokalt programansvarlege, har vi så samordna desse tala med det som kom fram i kommunen sin sluttrapport for Beredskapsprogrammet.

knoppskytingsprosess i Hydro då Beredskapsprogrammet tok opp i seg den strategien. Dermed er det truleg at ein ville ha fått denne typen aktivitet i Høyanger uavhengig av programmet. Det som kjem fram her, syner likevel at knoppskyting i den forma det har skjedd her, med etablering av næringsparker der ulike aktørar i Høyangersamfunnet har gått inn, ikkje ville ha skjedd utan Beredskapsprogrammet.

I Høyanger er det skapt 31 nye arbeidsplassar gjennom Beredskapsprogrammet. Ti av desse er skapt i prosjekt som har fått startmidlar, 17 i knoppskytingsprosjekt og fire i indentitetsprosjekt. Det er gjort eit overslag som viser at ein ventar å få 20 nye arbeidsplassar til innan 1998. Potensialet her ser ut til å ligge i knoppskytingsarbeidet, som totalt går mot 40 nye arbeidsplassar i kjølvatnet av Beredskapsprogrammet innan 1998. Her har vi også spurt om desse arbeidsplassane ville ha vorte skapte utan programmet. Tolv av arbeidsplassane (ti frå startmidlar og to frå knoppskyting) ville ha vorte realiserte uansett. Dei 19 andre arbeidsplassane er ein direkte effekt av Beredskapsprogrammet.

Kva er det mest avgjerande som Beredskapsprogrammet har tilført prosjekta i Høyanger? Er det prosjektmidlar, kunnskap eller kontaktnett? Vi bad prosjektleiarane skildre det viktigaste og det nest viktigaste bidraget frå Beredskapsprogrammet. Prosjekta som berre har fått startmidlar, er halde utanfor. Eitt av identitetsprosjekta og eitt av knoppskytingsprosjekta fører pengar opp som bidrag nummer ein, medan alle dei andre prosjekta har pengar som nummer to. Det viser at det finansielle bidraget frå programmet har vore svært viktig. Av svara på undersøkinga går det ikkje fram om det er prosjektpengane i seg sjølve eller det at desse midlane i neste omgang har løyst ut andre midlar, som er det avgjerande. For dei fleste prosjekta er det likevel stikkord som desse her som inngår i skildringa av det viktigaste bidraget frå Beredskapsprogrammet: nettverk, politisk støtte, kompetanse, dørøpning, møteplass, gjennomføringsevne, samlande og utløysande effekt overfor lokalsamfunnet. Vi har grunn til å tru at desse dimensjonane var med på å utløyse dei eksterne finansieringskjeldene som er trekt inn i prosjekta.

Aluminiumssymposiet og Friskift har vore store arrangement som har skapt ringverknader til servicenæringane i Høyanger. Dette kjem klart fram i kommuneundersøkinga gjennom overslaget kommunane har gjort over verdien av dei gjestedøgna som arrangementa har ført med seg. I Høyanger finn vi at verdien av overnattingar i 1995 og 1996 kom på 450 000 og 50 000 kroner.

Næringslivet i Høyanger si vurdering av programmet

I rundspørjinga til næringslivet i dei fem Beredskapsprogrammet-kommunane⁶ ville vi få fram korleis næringslivet opplever næringsarbeidet i kommunen generelt og

⁶ Utført av Opinion i november 1996.

arbeidet med Beredskapsprogrammet spesielt. I Høyanger var det 20 bedrifter som svarte på spørsmåla (intervjuskjema i vedlegg). Spørsmåla seier noko både om føresetnadene for arbeidet med Beredskapsprogrammet og om resultatane av arbeidet.

Dei fleste bedriftene i rundspørjinga er småbedrifter. Berre fire av verksemdene har ti eller fleire tilsette. Halvparten av bedriftene er retta mot ein lokal primærmarknad, seks bedrifter har hovudsakleg ein regional marknad og fire har ein nasjonal primærmarknad. Halvparten av bedriftene har ei historie i kommunen som går meir enn ti år tilbake, sju av dei ligg mellom fem- og tiårsjubileet, medan fire bedrifter har etablert seg i Høyanger dei siste fem åra.

Kjennskap til Beredskapsprogrammet

- Av dei 20 bedriftene har tre vore involverte i Beredskapsprogrammet, og alle desse tre har fått økonomisk støtte gjennom programmet.
- 15 bedrifter kjenner til programmet, der fem seier dei kjenner det dårleg, sju har middels kjennskap, medan tre bedrifter fortel at dei kjenner programmet godt eller svært godt. Kjennskap til programmet har bedriftene først og fremst fått gjennom den lokale pressa og ved direkte informasjon til bedriftene frå programmet.
- Sju bedrifter kjenner til dei to strategiane knoppskyting og identitetsskaping.
- Av dei 15 bedriftene i Høyanger som hadde kjennskap til programmet, svarer sju at resultatane er frå ganske gode til svært gode. Fire bedrifter svarer frå ganske til svært dårlege, medan fire bedrifter ikkje er sikre. Gjennomsnittsscoren er på 3,6, som er den høgaste av dei fem kommunane.

Bedriftene si vurdering av kommunen

Vi bad bedriftene om å vurdere kommunen sin på ein skala frå éin til seks⁷, på ulike område knytt til næringsutvikling:

- To bedrifter seier at dei har dårleg kjennskap til kommunen sin næringspolitikk, 13 har middels kunnskap, medan fem bedrifter kjenner godt eller svært godt til næringspolitikken. Gjennomsnittleg score er 3,9.

⁷ 1=ikkje viktig/tilfreds eller ingen kjennskap, 2=lite viktig/tilfreds eller dårleg, 3=litt viktig/tilfreds eller ganske dårleg, 4=ganske viktig/tilfreds/god, 5=viktig/tilfreds/god, 6=svært viktig/tilfreds/god.

- Ingen av bedriftene svarer at kommunen har svært god forståing for behova til næringslivet⁸. 14 bedrifter gir karakteristikken dårleg eller ganske dårleg forståing, medan seks bedrifter svarer at forståinga er ganske god eller god. Gjennomsnittleg score er 3,0.
- Elleve bedriftersvarer at informasjonen frå kommunen til bedriftene er dårleg eller svært dårleg, sju seier den er middels, medan éin bedrift svarer at informasjonen er god. Éi bedrift er ikkje sikker. Gjennomsnittleg score er 2,5.
- Seks bedrifter vurderer kommunen si serviceinnstilling som dårleg eller svært dårleg, ni som middels og tre vurderer serviceinnstillinga som god. To bedrifter er ikkje sikre. Gjennomsnittleg score er 2,9.
- Vi bad bedriftene om å ta stilling til utsegna «Kommunens næringspolitikk er så god at jeg vil anbefale andre selskap å lokalisere virksomhet i kommunen». 13 av bedriftene er heilt eller delvis usamde i utsegna. Seks bedrifter er heilt eller delvis samde, og ei bedrift er ikkje sikker. Gjennomsnittleg score er 2,6.

Vurderinga av den kommunale næringspolitikken har totalt sett tyngdepunkt på dei negativt ladde svaralternativa på skalaen. Kjennskapen til den kommunale næringspolitikken ligg derimot på eit positiv gjennomsnitt med 3,9 (god/ganske god). I og med at berre tre av bedriftene i utvalet hadde vore involverte i Beredskapsprogrammet, kan vi vanskeleg seie om desse bedriftene opplever kommunen annleis enn dei andre bedriftene.

Utfordringar i vidareføringa av den kommunale næringspolitikken

Vi spurde også bedriftene om det er viktig at kommunen involverer seg i næringsutvikling, og kor viktige dei meiner ulike sider av ein kommunal næringspolitikk er.

- 17 av dei 20 bedriftene i Høyanger vurderer det som viktig eller svært viktig at kommunen er aktiv i lokal næringsutvikling.
- 17 bedrifter svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen viser interesse for problema og utfordringane til bedriftene. Éi bedrift svarer at dette ikkje er viktig i det heile tatt.
- Halvparten av bedriftene svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen formidlar kontakt til ekspertar og fagfolk, seks bedrifter seier at dette er

⁸ Det gjer heller ingen av bedriftene i dei fire andre kommunane.

middels viktig og tre bedrifter svarer at dette er lite eller ikkje viktig i det heile tatt.

- 17 bedrifter vurderer det som viktig eller svært viktig at kommunen gir rettleiing om støtteordningar.
- 14 bedrifter svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen stimulerer til kontakt mellom næringsdrivande.
- 16 bedrifter svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen stimulerer til jobbskaping og etablerarverksemd.
- 18 bedrifter svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen samarbeider med næringslivet om strategisk næringsutvikling. Sju av bedriftene hadde sjølve tatt del i arbeidet med SNP.
- Nesten to tredelar av bedriftene ønskjer ei organisering av kommunen sitt næringsarbeid i eit frittstående næringssekskap som er eigd/drive av kommunen og næringslivet. Det fell altså saman med den forma kommunen har funne på næringsarbeidet i dag, gjennom HNU.

Dette viser tydeleg at kommunen er ønskt som ein sentral næringspolitisk aktør i Høyanger. Vi bad også bedriftene svare på kor tilfredse dei er med kommunen på dei same områda som dei nemnt ovanfor. For å gi eit bilete av kor tilfredse bedriftene er i høve til kor viktige meiner desse områda er, viser vi gjennomsnittsscorane i Tabell 4.2.

Tabell 4.2 Gjennomsnittsscore for bedriftene si vurdering av kor viktige kommunen sine ulike roller i næringspolitikken er, og gjennomsnittsscore for kor tilfreds dei er med kommunen på desse områda.

	Kor viktig er rolla?	Kor tilfreds er bedriftene?
Vise interesse for problema og utfordringane til bedriftene	5,2	2,9
Formidle kontakt til ekspertar og fagfolk	4,4	3,2
Gi rettleiing om støtteordningar	5,4	3,1
Stimulere til kontakt mellom næringsdrivande	4,6	2,7
Stimulere til jobbskaping og etablerarverksemd	5,3	2,6
Samarbeide med nær.livet om strategisk næringsplanlegging	5,6	3,3

Vi kan lese ut av dette at næringslivet sine forventningar til kommunen som ein næringspolitisk aktør ikkje er oppfylde i dag. Det kjem likevel tydeleg fram at kommunen er sterkt *ønskt* som ein aktiv aktør. Ut frå dette må skilnaden mellom kor viktige dei meiner rollene er og kor tilfreds dei er med kommunen på dessa punkta, tolkast som eit positivt utviklingsrom for HNU framover.

Næringslivet si vektlegging av identitet

Når det gjeld identitetsarbeid, stilte vi fleire spørsmål som gjekk på kommunen sin profil ut mot omverda, fellesskapskjensla innetter i kommunen og om identiteten til kommunen var viktig for bedriftene. Spørsmåla var ikkje knytt til Beredskapsprogrammet.

- Ein tredel av bedriftene meiner at Høyanger har fått ein meir tydeleg profil ut mot omverda dei tre siste åra. Tolv bedrifter meiner derimot at det ikkje er fallet, og to bedrifter er ikkje sikre. Vi får liknande svar på spørsmålet om det er skapt ei sterkare fellesskapskjensle innetter i kommunen dei siste tre åra.

Identitet ser heller ikkje ut til å vere noko som bedriftene i Høyanger er særskilt opptatt av:

- Over halvparten av bedriftene meiner at det ikkje er viktig for næringslivet at kommunen satsar på å skape auka identitet i kommunen og å gi kommunen ein meir tydeleg profil ut mot omverda. Fem bedrifter meiner dette er viktig, medan fire bedrifter er usikre. Gjennomsnittsscoren på 2,7 utmerkjer seg som svært låg samanlikna med dei fire andre kommunane.
- Heile 50 prosent av bedriftene svarer at for deira eiga bedrift er det ikkje viktig i det heile tatt at kommunen satsar på slikt arbeid. Berre tre av bedriftene meiner dette er litt, ganske eller svært viktig. I alle kommunane legg bedriftene mindre vekt på identitetsskaping for eigen del enn når dei vurderer for næringslivet generelt. Likevel legg bedriftene i Høyanger atskilleg mindre vekt på dette enn bedriftene i dei andre kommunane.

Vi vil tolke desse svara som eit teikn på at bedriftene ikkje har eit særskilt medvite forhold til kva den lokale identiteten og kjensla av å høyre til Høyanger, eventuelt har å seie for deira eiga verksemd. Det verkar ikkje som om identitet er ein faktor dei ser på som ein ressurs i særleg grad. Identitetstenkinga frå Beredskapsprogrammet ser dermed ikkje ut til å ha festa seg i næringslivet generelt. Det kan ein kanskje heller ikkje vente, i og med at ingen av prosjekta har hatt det som føremål.

Bedriftene sitt forhold til hjørnesteinen

Vi bad også bedriftene vurdere om Hydro Aluminium har endra si rolle i lokalsamfunnet og overfor resten av næringslivet etter at Beredskapsprogrammet trekte hjørnesteinen meir aktivt og meir medvite med i programmet (dei tre siste åra av perioden). Svara er vist i Tabell 4.3. Høyanger skil seg i desse spørsmåla ut frå dei andre kommunane ved at mellom fire og sju av bedriftene er usikre på om Hydro Aluminium har endra dei ulike rollene sine i Høyanger. Det kan vere eit utslag av slump og tilfelle i materialet, eller det kan vere eit signal om at hjørnesteinen si rolle i lokalsamfunnet er utydeleg for resten av næringslivet.

Vi ser at på dei fleste spørsmåla svarer knapt halvparten av bedriftene at Hydro Aluminium har fått endra rollene som verksemda har i lokalsamfunnet. Fleirtalet av desse bedriftene meiner så at hjørnesteinsverksemda spelar ei viktigare rolle på ein del felt i dag enn før. Det gjeld særleg som pådrivar for næringsutvikling overfor det offentlege, som pådrivar og støttespelar for å utvikle lokale kultur- og fritidsaktivitetar og som marknadsførar av kommunen overfor omverda. Ein firedel av bedriftene svarer også at hjørnesteinen er viktigare enn før som støttespelar for utviklinga av det lokale næringslivet.

Tre år er i utgangspunktet kort tid å vurdere ei endring ut frå, og det er vanskeleg å svare for ei så kort og definert periode. Derfor er det viktig å legge vekt på dei rapporterte endringane og særleg på at fleirtalet av endringane går i retning av at hjørnesteinsverksemda under desse tre åra tframstår med ei meir aktiv haldning overfor lokalsamfunnet, både næringspolitisk og lokalpolitisk.

Vi spurde også kva konsekvensar det ville få for bedriftene dersom Hydro Aluminium reduserte aktiviteten sin i Høyanger i stor grad. Svara fordelte seg slik:

Ingen/små konsekvensar	45 % = 9 bedrifter
Sterk mellombels reduksjon	15 % = 3 bedrifter

Tabell 4.3 Endringar i Hydro Aluminium si rolle i lokalsamfunnet og næringslivet dei siste tre åra (1994–1996). Bedrifter.

Rolle som:	Viktigare	Mindre viktig	Uendra	Ikkje sikker
–Støttespelar for utviklinga av næringslivet i kommunen	5	4	7	4
– kunde eller marknad for det lokale næringslivet	4	2	8	6
– pådrivar for næringsutvikling overfor det offentlege	7	4	2	7
– pådrivar og støttespelar for utvikling av kultur og fritidsaktivitetar i kommunen	7	1	8	4
– marknadsførar av kommunen overfor omverda	7	2	7	4

Sterk permanent reduksjon	25 % = 5 bedrifter
Nedlegging/flytting ut av kommunen	15 % = 3 bedrifter

Vi ser at over halvparten av bedriftene i større eller mindre grad forventar at ein sterk reduksjon i aktiviteten ved Hydro Aluminium vil få negative konsekvensar for dei. Det er eit teikn på at næringslivet i Høyanger utanom Hydro Aluminium i stor utstrekning er avhengig av denne hjørnesteinsverksemda. Det er likevel verdt å merkje seg at tolv av dei 20 bedriftene i Høyanger trur dei ville merke lite som følgje av ein reduksjon i Hydro Aluminium, eller at konsekvensane vil vere forbigåande. Åtte av bedriftene (40 prosent) reknar med at konsekvensane vil bli dramatiske, med sterk permanent reduksjon eller nedlegging av aktivitet i kommunen. Samanlikna med dei fire andre kommunane i Beredskapsprogrammet er Høyanger i ei mellomstilling.

Knoppskytingsstrategien i Beredskapsprogrammet har tatt utgangspunkt i hjørnesteinsverksemda for å skape ny verksemd på særleg to måtar: ved å flytte ut og vidareutvikle aktivitet frå hjørnesteinen, og ved å bruke kompetansen og nettverket til hjørnesteinen. I to spørsmål bad vi bedriftene i rundspørjinga først om å ta stilling til om ny næringsverksemd bør skje i bransjar som kan dra nytte av hjørnesteinsverksemda, deretter om ny næringsverksemd i kommunen bør etablerast i bransjar som ikkje har sterk tilknytning til hjørnesteinen. I Høyanger seier tre fire-delar av bedriftene at dei er delvis, ganske eller heilt *usamde* i den første påstanden. Høyanger er den kommunen med det klaraste standpunktet mot å kople ny næringsverksemd til hjørnesteinsverksemda. I tråd med dette seier 18 av dei 20 bedriftene at dei er delvis, ganske eller heilt *samde* i at ny næringsverksemd bør etablerast i bransjar som står på eigne bein i høve til hjørnesteinen.

4.6 Oppsummering

Høyanger si satsing i Beredskapsprogrammet har vore svært konsentrert, og kommunen har vist ei svært god evne til å gjennomføre dei prioriterte projekta. Programmet har vore godt forankra i den politiske og administrative leiinga i kommunen, i hjørnesteinen og i fagrørsla. Dei sentrale aktørane opplever at næringsarbeidet har fått ei klar nivåheving gjennom Beredskapsprogrammet, og dei gir uttrykk for at fallhøgda er eit positivt press til å vidareføre satsinga. Det er ei utfordring framover å skape forståing hos dei andre politiske aktørane, næringslivet og lokalsamfunnet generelt for å vidareføre det kommunale næringsarbeidet etter filosofien i Beredskapsprogrammet.

Hjørnesteinsverksemda var med i Beredkapsprogrammet frå starten av, og arbeidet med knoppskytingsstrategien har av den grunn, mellom anna, vorte godt forankra der. Den kom også på eit strategisk gunstig tidspunkt, både i høve til dei prosessane som alt var i gang i Hydro Aluminium Høyanger, og i høve til å etablere eit nytt samarbeid mellom hjørnestein og kommune. Beredkapsprogrammet har gjort det mogleg å etablere eit partnerskap mellom dei to, som for det første bygger på andre mekanismar enn Verket sin posisjon i den gamle «company town», og som for det andre også inkluderer andre aktørar i kommunen. Partnerskapet mellom hjørnesteinen, fagrørsla og kommunen har utløyst svært store ressursar lokalt og regionalt. Knoppskytingsarbeidet har først og fremst resultert i både fysisk og sosial struktur for næringsutvikling i kommunen. Resultat i form av nye arbeidsplassar og eit næringsliv som er mindre direkte avhengig av Hydro Aluminium, er kritiske faktorar for å sikre at programmet er vellykka på lang sikt. Resten av næringslivet har vore med i den breie prosessen rundt Høyanger tettstad. Her har aktørar som til vanleg er mest fokuserte på den naturlege konkurransen seg imellom, sett seg ned for å tenkje kring felles behov for infrastruktur. Det er likevel ei utfordring for kommunen å inkludere resten av næringslivet i liknande partnerskap som ein har fått til med hjørnesteinen – og gjerne saman med han.

Identitetsarbeidet i Høyanger har også trekt hjørnesteinen, fagrørsla og det frivillige organisasjonslivet inn i nye samarbeidskonstellasjonar som har utløyst finansielle ressursar og kompetanseressursar. Gjennom Friskift har organisasjonslivet fått ein viktig møteplass. Koplinga mellom næringsutvikling og identitetsskaping som er gjort i Aluminiumssymposiet, er banebrytande og dristig. Arbeidet med Byporten Industrimuseum har sett i gang viktige prosessar rundt det uavklara forholdet som lokalsamfunnet har til si eiga historie. Her har kommunen ei utfordring i å gjere museet til ein stad for levande historie som kan vere utgangspunkt for framtidig kultur- og næringsverksemd.

Kapittel 5

Fra luftforsvar til kulturfelleskap?

Beredskapsprogrammet i Målselv

Målselv er en innlandskommune i Troms fylke. Kommunen er et trafikknutepunkt mellom Harstad, Narvik og Tromsø, med Bardufoss flyplass og med E 6 som gjennomfartsåre. Kommunen har en befolkning på 7400 innbyggere. Den har hatt en befolkningsreduksjon på 9,1 prosent i perioden fra 1976 til 1991. Kjønnfordelingen er skjev, med forholdstallet 9/10 (kvinner/menn). Den største befolkningsreduksjonen i perioden har foregått i de yngre aldersgruppene. Arbeidsledigheten er lav sammenliknet med fylket for øvrig. Utdanningsnivået er gjennomsnittlig høyere i Målselv enn i andre kommuner i fylket som det er naturlig å sammenlikne med. Målselv kommune er vid i utstrekning og favner blant annet Dividalen nasjonalpark. Måselva er regnet som en god lakseelv.

Området ble bosatt på slutten av 1700-tallet gjennom en folkevandring fra Østerdalen. Dette skjedde om lag 30 år før den store utvandringen fra Norge til Amerika, og det kan på liknende måte som Amerika-utvandringen tolkes som et resultat av sviktende næringsgrunnlag i regionene folk utvandret fra. Befolkningen i Målselv vokste til om lag 1000 innbyggere fra 1788 til 1840. Nybyggerne fra Østerdalen tok med seg sine tradisjoner til Bardu/Målselv. De satset på landbruk og til en viss grad skogsdrift. Disse tradisjonene holdes fortsatt i hevd. Gårdbrukerne representerer en forholdsvis stabil, sterk og godt organisert befolkningsgruppe. Området har gode forutsetninger for landbruk sammenliknet med andre deler av Nord-Norge. Østerdølene tok også med seg sine håndverkstradisjoner.

Fremkommeligheten for 200 år siden forutsatte at befolkningen i hovedsak var selvberget og kunne løse de oppgavene som knyttet seg til denne livsformen. Fram til midten av vårt århundre var spesielt smiing godt utviklet, og dette var noe som området var kjent for. Våre informanter i Målselv påpeker også at noe av det Østerdølene tok med seg til området, var evnen til å improvisere når det trengtes.

I Målselv/Bardu-området er det mange forhold som er spesielle i nord-norsk sammenheng. Et hørbart særtrekk er dialektene. Ikke bare gjenkjenner vi utpreget Østerdalsdialekt hos befolkningen, vi kan også høre klare forskjeller mellom de som har røtter fra ulike deler av Østerdalen. Dette gjelder selv i dag, to hundre år etter

innvandringsperioden. Dette og andre spesielle trekk kan tolkes som uttrykk for en sterk identitetsbærende kraft som stammer fra historiske røtter.

Selv om Forsvaret representerer en stor og dominerende arbeidsplass i kommunen, er det vanskelig å beskrive næringsstrukturen som ensidig. Primærnærings (jordbruk) sysselsatte i 1990 7,3 prosent av arbeidsstokken, industri, bygg og anlegg og kraft/vannforsyning sysselsatte 17,3 prosent av de arbeidende, tjenesteytende næringer (hotell/reiseliv, varehandel, transport, bank og forsikring, privat tjenesteyting) hadde 24,5 av arbeidsstokken, undervisning/helse og forsvar/offentlig administrasjon sysselsatte 50 prosent og kultur og idrett sysselsatte ubetydelige 0.4 prosent av den arbeidende befolkningen. Målselvs Strategiske næringsplan regner også Målselv som vertskommune for om lag 400 arbeidstakere som er bosatt i omkringliggende kommuner. Målselv har ut fra denne oppstillingen en stor tyngde i Forsvaret og i offentlig forvaltning. Mye av de øvrige næringene er basert på aktivitetene i Forsvaret spesielt.

Forsvarskommisjonen beregnet i begynnelsen av 90-årene en reduksjon i bemanningen på om lag 40 prosent ved Forsvarets installasjoner i Målselv og Bardu. Dette ville gi et tap av om lag 565 sivile arbeidsplasser i de to kommunene. I tillegg kom mulige tap i offentlige tilbud som følge av nedgang i befolkningen. Det var først og fremst de planlagte forsvarsreduksjonene som gjorde Målselv og Bardu til kandidater i programmet.

I et tidligere utkast til rammebeskrivelsen, datert september '91, begrunnes valget av Målselv slik:

«Kommunene Bardu/Målselv er av de kommunene som er sterkest avhengig av Forsvarets virksomhet. Også de omkringliggende kommuner er sterkt berørt av Forsvaret slik at dette får mer karakter av en regional satsing for Indre Troms».

5.1 Forsvaret som hjørnestein

I 1898 ble den første forsvarsbataljonen i området lagt ved at Sætermoen ble etablert. I 1935 kom Hærens Flyvæsen til Målselv med egen flystasjon. I 1940 var norske og engelske skvadroner lagt til anlegget. Tyskerne la fast dekke på flystripene etter invasjonen av Norge og brukte anlegget gjennom krigen. På femtitallet var tysklandsbrigaden forlagt ved anlegget, og i 1953 ble garnisonen oppgradert til NATO-standard med blant annet en tre kilometer lang rullebane. Etter den internasjonale avspenningen på slutten av 1980-tallet ble det bebudet forholdsvis store

nedskjæringer i det norske Forsvaret. Styrkene i Målselv/Bardu-området var som nevnt innbefattet i reduksjonsplanene.

Forsvaret forvalter verdier som fred, sikkerhet og trygghet på vegne av allmennheten. Forsvarets virksomhet er begrunnet ut fra nasjonale oppgaver som i gitte situasjoner setter regionale og lokale hensyn til side. Virksomhetens omfang er bestemt av politiske bevilgninger. Forsvaret er den største og mest dominerende virksomheten i både Bardu og Målselv, og det fungerer både som premissleverandør, samarbeidspart og/eller oppdragsgiver for mye av næringslivet og den øvrige offentlige forvaltningen i regionen. I de øvrige kommunene i Beredkapsprogrammet er hjørnesteinsvirksomhetene markedsstyrte bedrifter: Rena Karton i Åmot, Aker på Stord og Hydro i Høyanger.

Som hjørnestein i kommunen vil Forsvaret være en aktør som er styrt av Staten gjennom politiske vedtak og bevilgninger. Forsvaret er preget av regelverk og forvaltningskultur i bruken av sine ressurser, og det har en mindre grad av fleksibilitet enn private bedrifter når det gjelder å engasjere seg på nye områder og i nye oppgaver. Forsvaret har også et forholdsvis stort gjennomtrekk av befal. Det er ikke så mange som slår seg til i området. De beordres videre. Dette gjør det også vanskelig å etablere varige relasjoner, noe som er nødvendig for å få tilstrekkelig kontinuitet i prosjekter og tiltak som strekker seg over tid. Dette er konklusjoner fra våre informanter både i og utenfor Forsvaret i både Målselv og Bardu.

Da Målselv og Bardu ble med i Beredkapsprogrammet, var det som nevnt varslet betydelige nedskjæringer i Forsvaret. Det å bygge opp en beredskap for å kunne møte konsekvensene av disse nedskjæringene, ble sett som et viktig element i den lokale gjennomføringen av programmet. I 1996 så denne situasjonen helt annerledes ut. Da var det gitt signaler om at militæranleggene i Indre Troms tvert imot skulle rustes opp med investeringer på et titalls milliarder kroner og med økt bemanning. En slik vekst krever antakeligvis like stor omstillingsevne i kommunen som en eventuell krise ville gjort.

Betingelsene for deltakelse i programmet er med andre ord endret vesentlig i løpet av programperioden. Men som vi skal se, er hjørnesteinens rolle i det lokale programmet også endret gjennom samarbeidet med andre aktører i kommunen, tilsynelatende uavhengig av den overordnede politiske styringen av Forsvaret. De konkrete samarbeidsprosessene vil bli omtalt i senere avsnitt.

5.2 Lokal organisering av Beredskapsprogrammet

Den endelige meldingen om at Målselv skulle være en del av Beredskapsprogrammet, er datert 20. desember 1991. Programmet skulle starte 1. januar 1992.

Allerede før Beredskapsprogrammet kom på tale i Målselv, var kommunen i gang med å utvikle en Strategisk næringsplan. Kommunen hadde ansatt en økonomikonsulent som var spesialisert i næringsutvikling som problemområde. Hun tok initiativ til en egen næringsplan allerede i 1990. Da Målselv kom med i programmet, fikk økonomikonsulenten programlederansvaret i kommunen. I en periode på om lag ett år hadde programlederen permisjon. Målselv Næringsstjeneste ble leid inn som leder av programmet i denne perioden fra begynnelsen av 1994. Målselv Næringsstjeneste er en interesseorganisasjon for bedriftene i kommunen. Virksomheten finansieres av en kontingent som bedriftene kan hente ut enkelte tjenester på. I tillegg dekkes kostnadene med om lag 15–20 prosent fra kommunen og ved fakturering av konsulenttjenester til næringslivet.

Den lokale styringsgruppa hadde medlemmer fra kommunen ved ordføreren, varaordføreren og den assisterende rådmannen. Forsvaret har to representanter, én fra luftforsvaret og én fra hæren. Det lokale næringslivet har også to representanter i styringsgruppa.

De to næringslivsrepresentantene trakk seg fra gruppa i 1994. Den ene av dem mente personlig at Beredskapsprogrammet burde legges ned, og at midlene burde overføres til SND med øremerking for kommuner med ensidig næringsgrunnlag. Han mente videre at programmet burde satse mer på andre deler av næringslivet enn det som knytter seg til Forsvaret. Det ville etter hans syn vært mer virkningsfullt å finne fram til lokale bedrifter med utviklingspotensial, blant annet ved å utvide markedet og støtte disse bedriftene i vekstprosessene. De to som trakk seg, ble erstattet med nye næringslivsrepresentanter.

5.3 Strategiutvikling

I KADs rammer for deltakelse i Beredskapsprogrammet ble de kommunale aktivitetene delt inn i to faser: en planleggingsfase, der strategier og konkrete tiltak skulle utredes og defineres, og en iverksettelsesfase, der de planlagte tiltakene skulle settes ut i livet. I praksis ble det stilt krav om at deltakerkommunene utviklet en Strategisk næringsplan i løpet av det første året i programmet.

I Målselv ble SNP (Strategisk næringsplan) behandlet politisk i september 1992.

Arbeidet startet med et visjonsseminar vinteren 1990. Deretter fulgte en utredningsfase, der det ble produsert flere rapporter som fokuserte på næringsutvikling. Dette materialet ble lagt til grunn da utformingen av den endelige næringsplanen ble satt i gang i februar 1992 (Strategisk Næringsplan for Målselv kommune, s. 2).

Planprosessen i Målselv har bygget på diplomarbeidet til den lokale programlederen (Mathiesen, M.C. 1990). Den har vært mer omfattende enn det som var forutsatt fra KAD og den sentrale programledelsen. 120 personer har deltatt i utviklingen av den strategiske næringsplanen for Målselv. Deltakelsen har vært langt bredere enn i planarbeidet i de fire andre kommunene i Beredskapsprogrammet. Det ble blant annet gjennomført bransjesamlinger for å få fram spesielle muligheter i de ulike bransjene som er til stede i kommunen. I tillegg ble det gjennomført seks distriktsorienterte samlinger med kommunalt oppnevnte distriktsgrupper. Dernest har planarbeidet i Målselv også strukket seg over lengre tid, og det har gått mer i dybden gjennom det vi kalte utredningsfasen (Strategisk Næringsplan for Målselv kommune).

Flere av våre informanter i Målselv uttrykker skuffelse over at strategiene ble innsnevret til bare å omfatte identitetsskaping og knoppskyting, og at en skulle konsentrere seg om noen få prosjekter innenfor hver av de to strategiene. Disse endringene kom som nevnt i 1993 og ikke så lenge etter at SNP for kommunen var ferdig. De mener at dette bidro til en langt sterkere fokusering på Forsvaret og en avgrensning i forhold til tiltak som det lokale næringslivet så seg tjent med. Det ble imidlertid ikke slik at tiltak og forslag ble lagt på is fordi de ikke kunne støttes gjennom Beredskapsprogrammet.

5.4 Næringsplanens beskrivelse av sterke og svake sider

Som sterke sider ved Målselv kommune nevner den Strategiske Næringsplanen fra 1992:

- kompetanse knyttet til Forsvaret, de videregående skolene, studiesenteret og offentlig forvaltning
- naturgitte ressurser og beliggenhet (kommunikasjon, jordbruk, skogbruk og friluftsliv/reiseliv)
- erkjennelsen av at samarbeid er nødvendig

- kombinasjon av kommunal og statlig forvaltning (Forsvaret, fylkeskommunal og statlig forvaltning beskrives som et fortrinn)
- identitetsfølelse (kultur og språktradisjon ses som gunstig i markedsføring)

Som svake sider nevnes:

- nettverk (beskrives som mer eller mindre fraværende i Målselv)
- bo- og levevilkår (mangel på barnehager og leiemuligheter i kommunen)
- senterstruktur (for mange små servicesentre og tilfeldig utvikling av disse)
- kapital og fysiske forutsetninger for næringsdrift, lokal næringspolitikk (beskrives som mangelfull)
- etablererkultur (beskrives som svak og for sterkt knyttet til handel)
- videreforedling (for få arbeidsplasser innen produksjon, for sterk vekt på tjenesteyting og handel)

Slik beskrev deltakerne i SNP-prosessen sterke og svake sider ved Målselvsamfunnet i 1992, dvs. da Beredskapsprogramet ble startet opp. Beskrivelsene legger vekt på hva vi med en samlebetegnelse kan kalle strukturelle trekk ved lokalsamfunnet. På denne bakgrunnen reiste SNP for Målselv kommune følgende hovedmål:

«Målselv skal i år 2000 være en kommune med et variert, lønnsomt og konkurransedyktig næringsliv, med utspring i nytenkning, kompetanse, lokal kultur og eksisterende næringsmessige ressurser.» (SNP s 13)

Som hovedforutsetning for å nå målene het det i SNP at

«Målselv vil arbeide aktivt for å opprettholde og videreutvikle den basissyssetningen som Forsvaret representerer. Målselv skal imidlertid, i henhold til hovedmålsettingen, skape en mer variert næringsstruktur i kommunen i tillegg til basissyssetningen i Forsvaret, for å få flere næringsmessige ben å stå på.»

SNP for Målselv prioriterte fire hovedstrategier for å realisere målene:

- offentlige og private kompetansebaserte virksomheter og næringer
- primærnærings, videreforedling av naturgitte ressurser og produksjonsvirksomheter
- reiseliv koplet til kultur, helse, rekreasjon og idrett
- handel og personlig tjenesteyting

På samme måten prioriterte planen hvilke rammebetingelser som skulle støttes i Målselv:

- Kompetanse
- Bo- og levevilkår
- Kapital og fysiske forutsetninger for drift

Disse hovedpunktene ble konkretisert i form av planer om nettverksbygging og samarbeid, kurs- og veiledningstjenester, utvikling av nisjer og bransjer, bygdeturisme, senterstruktur, støtte til kompetanseheving i typiske kvinneyrker, bedre barnehagedekning med mere.

Næringsplanen er nedfelt i et eget handlingsprogram som følger de prioriteringene som er satt opp i SNP. 13 tiltak ble definert og konkretisert med hensyn til plassering av ansvar, budsjettbehov og milepæler.

5.5 Forholdet mellom lokal og sentral styringsgruppe i Beredskapsprogrammet

Næringsplanen skulle også være et arbeidsdokument for den lokale satsingen i beredskapsprogrammet. Samtidig som planarbeidet foregikk i Målselv, skjedde det endringer i den sentrale styringen av Beredskapsprogrammet. Disse endringene ga nye og til dels motstridende signaler om hva programmet skulle handle om og hva midlene skulle brukes til lokalt, sett i forhold til tidligere signaler. Dette kulminerte høsten 1993 med nye skifter i den sentrale programledelsen og en oppstramming av hele programmets overordnede strategier, hvor det ble sagt at Beredskapsprogrammet skulle bidra til identitetsskaping og knoppskyting.

Å utarbeide en strategisk næringsplan var et krav fra sentrale myndigheter for å delta i Beredskapsprogrammet. Planarbeidet ble gjennomført på en mer omfattende og grundigere måte i Målselv enn i de øvrige deltakerkommunene. Planen virker også mer gjennomarbeidet. Det er derfor ikke vanskelig å forstå frustrasjonen som oppsto da signalene fra den sentrale styringsgruppen på sett og vis endret forutsetningene for planleggingen.

Våre informanter ga til kjenne til dels sterke synspunkter på strategiendringen fra den sentrale styringsgruppa. Identitetsstrategien blir sett som en årsak til at programmet mistet legitimiteten i næringslivet i kommunen ved at den flyttet vekten over på det som ble oppfattet mer som fritidsaktiviteter og lite lønnsomme

kulturtiltak. Næringsseksjonens renommé i næringslivet ble tilsvarende svekket fordi en del prosjekter måtte avbrytes som følge av strategiskiftet.

I det følgende beskriver vi de konkrete tiltakene som er gjennomført i tilknytning til Beredkapsprogrammet i Målselv.

5.6 Tiltak under knoppskyttingsstrategien

I tråd med strategiene til den sentrale styringsgruppa i Beredkapsprogrammet hadde Målselv begrenset antallet tiltak under knoppskyttingsstrategien til tre prosjekter i 1994:

- brannvernutdanning
- helikoptervedlikehold og
- et informasjonsteknologisk etableringsprosjekt under navnet GIS/DAK.

Samtlige av disse tiltakene skulle dekke behov i Forsvaret, og de bygde på allerede etablert kompetanse. Under knoppskyttingsstrategien fikk Hartmark/IRAS i samarbeid med Hydro i oppdrag å kartlegge knoppskyttingsmuligheter med utgangspunkt i forsvarsanleggene. Men i tillegg inneholder næringsplanen for Målselv (Handlingsprogrammet) en rekke forslag som også bør omtales. I våre intervjuer ble det også pekt på alternative strategier som i større grad bygger på næringsvirksomhet utenfor Forsvaret.

Brannvernutdanning

Den lokale styringsgruppa nedsatte i oktober 1993 ei prosjektgruppe som skulle utrede forslaget om å etablere et utdanningstilbud innen brannvern i Målselv. Utgangspunktet var et stort behov i Forsvaret og dels i sivile virksomheter. Norges Brannskole dekket ikke dette behovet fullt ut. At Målselv ved Bardufoss flystasjon både hadde kompetanse, utstyr og øvingsområder, var en annen begrunnelse for prosjektet. Slik vi har forstått både dokumentene og den muntlige informasjonen, var tanken å dekke et nasjonalt behov, både sivilt og militært, for spesialkompetanse innen havari og brannvern.

Prosjektgruppa la fram et konkretisert forslag i mai 1994. Vi har ikke hatt dette tilgjengelig, men i Beredkapsprogrammets statusrapport juni 1994 heter det at det ved overlevering av rapporten ble anskaffet røykdykkeranlegg, og at en overtenningssimulator ble demonstrert. Utstyret var tilvirket i samarbeid mellom Bardufoss flystasjon og Bardufoss videregående skole. Såvidt vi forstår, var det snakk

om å etablere brannvernutdanningen i Målselv i samarbeid med Norges Brannskole, Luftfartsverket, Sivilforvaret, voksenopplæring i Forsvaret, sivile organisasjoner med mere. Dette ble det imidlertid ikke noe av. Brannvernskolen kom ingen vei, og prosjektet ble etter hvert avvirket. Dette forklarer våre informanter dels med at det ikke var engasjement nok fra Forsvarets side, dels med at det skyldtes formelle grunner, slik som at Forsvaret ikke har inntektskontoer, og dels med at private interessenter ikke fikk den nødvendige avklaringen med Forsvarsdepartementet.

Rapporten og forslaget om å etablere brannvernutdanning i Målselv, hadde stor oppslutning både i sivile og militære organ i området. Forutsetningen for iverksetting var å få aksept av planene fra offentlige myndigheter. Til slutt ble Brannvern-utdanninga plassert på Andøya, med begrunnelsen at de der var utsatt for større nedskjæringer enn det Målselv var. Dette illustrerer hvordan Forsvaret er styrt av overordnede politiske hensyn som gjør rollen som hjørnesteinsvirksomhet i et lokalt program vanskelig.

Helikoptervedlikehold

Prosjektet/tiltaket tok sikte på å bygge opp et tilbud for vedlikehold av helikoptere med utgangspunkt i den kompetansen som fantes og fortsatt finnes ved Bardufoss Flystasjon. En bedriftsetablering skulle satse på militære og sivile målgrupper. Det ble foretatt en utredning i rapportform allerede høsten 1991, det vil si før Målselv ble med i Beredskapsprogrammet. Ved Bardufoss flystasjon finnes spisskompetanse på helikoptervedlikehold, spesielt Sea-King-helikoptre. Dette gjorde f.eks Helikopter-Service til en potensiell kunde i det sivile markedet. Sommeren 1994 foretok Hydro og Hartmark/IRAS en kartlegging av knoppskytingsmuligheter i tilknytning til de militære anleggene i Målselv/Bardu. Helikopterservice var ett av de aktuelle områdene. På den andre siden hadde denne idéen vært framme til utredning og drøfting siden 1990, og den lokale styringsgruppen hadde ikke lagt den inn i Beredskapsprogrammet som et eget prosjekt i 1994. Planene var heller ikke omtalt spesielt i SNP for Målselv.

Dette prosjektet ble heller ikke realisert. I ettertid mener de lokale aktørene at dette var en veldig tung sak, som ville skapt «et bikkjeslagsmål» i forbindelse med lokalisering. Også i forbindelse med disse planene var andre kommuner på banen som interessenter.

GIS/DAK

Ved Bardufoss flystasjon er det bygd opp spesialkompetanse på informasjonsteknologiske systemer for behandling og formidling av geografisk informasjon (GIS) og

dataassistert konstruksjon (DAK). Det ble opprettet et eget aksjeselskap: Datakompetanse AS. Selskapet søkte Beredskapsprogrammet om midler til et prosjekt der målet var å etablere et kompetansesenter for DAK og GIS i Målselv. Det ble arrangert en GIS-dag på flystasjonen på forsommeren 1994 med et tyvetalls deltakere fra hele landet. I prosjektsøknaden til Beredskapsprogrammet ble det blant annet søkt om midler til utstyr og opplæring.

Det var konkurranse mellom flystasjonene om å bli knyttet til et pilotprosjekt. Informanter i Målselv mener dette er et eksempel på at Forsvaret involverer seg når motivasjonen er å få flere ressurser til eget bruk. Også hærgarnisonene i området engasjerte seg i dette. GIS-prosjektet som sådant ble tatt ut av Beredskapsprogrammet. Det blir hevdet at Datakompetanse AS ikke hadde størrelse nok til å nå opp i Forsvarsdepartementet når avgjørelsene skulle tas. Datakompetanse AS ble etablert med to arbeidsplasser som følge av GIS/DAK. I tillegg førte GIS-prosjektet til nye stillinger i Flystasjonen. Det er også planer om å etablere et IT-supportsenter i forlengelse av denne satsingen med et anslag på fem arbeidsplasser i framtiden. Datakompetanse heter i dag Mente og har 15 ansatte. Denne satsingen har med andre ord ført til betydelige resultater.

Kartlegging av knoppskytingsmuligheter i Forsvaret

Hartmark/IRAS og Hydro Index utførte en kartlegging av knoppskytingsmulighetene i Målselv. Arbeidet var spesielt rettet mot Forsvaret, men inkluderte også deler av det lokale næringslivet. Resultatene av arbeidet ble lagt fram i august/september 1994. Dette arbeidet ble støttet av Beredskapsprogrammet sentralt og var i hovedsak initiert av den sentrale styringsgruppa i programmet.

Det vakte visse motforestillinger i Forsvaret å trekke inn utenforstående til å foreta dette arbeidet. Disse motforestillingene gikk ut på flere ting;

- For det første ble det hevdet at Forsvaret selv hadde kompetanse til å utføre arbeidet.
- For det andre ble det påpekt at en del nødvendig informasjon var gradert og ikke kunne legges fram for eksterne krefter. Det ble hevdet at dette ville redusere verdien av arbeidet, ettersom det ble vanskelig å danne helhetlige bilder av virksomheten.
- For det tredje ville en utredning av Forsvarets muligheter for å privatisere deler av virksomheten, være noe som Forsvarets overkommando burde ta stilling til på et prinsipielt grunnlag før det ble konkretisert i deler av systemet.

Motargumentene var for det første at det uansett ville være nyttig med analyser som er gjort av utenforstående, og for det andre at Forsvaret ikke har tradisjoner og erfaring i å tenke privat forretningsdrift og derfor ikke har det nødvendige grunnlaget for å vurdere knoppskytingsmuligheter.

Kartleggingen kom i stand som resultat av et lokalt initiativ. Den lokale styringsgruppa i Beredskapsprogrammet ba om generell assistanse til kartleggingsarbeidet. En del av våre informanter oppfattet konsulentenes kartleggingsarbeid som et altfor konkret og overdimensjonert svar på den henvendelsen. Enkelte beskriver prosjektet som noe som ble «tredd nedover øra på oss.»

I tillegg til disse kartleggingene hadde SAG (Interkommunal samarbeidsgruppe) utført en spørreundersøkelse i Forsvaret. 400 spørreskjemaer ble sendt ut. 16 av informantene svarte at de hadde etableringsplaner.

I ettertid oppsummerer informantene i Målselv kartleggingen til Hartmark/IRAS som noe nær en katastrofe for det videre arbeidet i programmet:

«De så verden gjennom helt andre briller enn oss. De så etter muligheter for privatisering av Forsvaret, men det var jo gal problemstilling. Ville de aktuelle og nødvendige oppgavene blitt løst noe bedre ved at noen trakk i sivil og jobbet for en annen arbeidsgiver? Vi fikk en del sjokkreaksjoner, for eksempel i forbindelse med forslag om å trekke ut en catering-virksomhet.»

«Hydro Index fikk dratt ut en masse penger som kunne vært brukt til noe annet.»

«Kartleggingen skapte forvirring om hva programmet handlet om. Plutselig dreide alt seg om Forsvaret, og det lokale næringslivet følte seg overkjørt av utenforstående konsulenter.»

Næringsforum Forsvaret

Sommeren 1996 ble det etablert et nettverk under navnet «Næringsforum Forsvaret». Dette prosjektet tok et noe annet utgangspunkt enn kartleggingsarbeidet som var blitt utført av Hartmark/Iras og Hydro Index. Initiativet kom fra Målselv kommune og var i utgangspunktet koplet opp mot arbeidet innenfor Beredskapsprogrammet. Bak etableringen finner vi en lang forhistorie. Utgangspunktet var erkjennelsen av at Forsvaret primært er opptatt av nasjonale interesser og har til dels svært langvarige og hierarkisk oppbygd beslutningsprosedyrer, som krever kontakter både lokalt og nasjonalt. Det som gir grunnlag for dette nettverket, er oppbyggingen av kompetanse for disse prosedyrene og vektleggingen av at Forsvaret er funksjons- og ikke personavhengig.

Forsvaret planlegger enorme investeringer i området og er primært opptatt av langtidspanlegging. Dette betyr at de enkelte bedriftene i området verken er store nok til å være interessante samarbeidspartnere for Forsvaret, eller at de hver for seg har kunnskap til å påvirke beslutningsprosessene. Et sentralt poeng ved nettverket er derfor at det skal være fylkesdekkende, og nettverket består nå av fire ulike utviklingselskaper (Finnsnes, Målselv, Innlandet og Harstad), men man tar sikte på at antallet nettverksdeltakere utvides. Formidling av kunnskap om Forsvarets «annerledeshet» er det sentrale punktet, og målet er å være en kontaktgruppe og informasjonsformidler mellom Forsvaret og næringslivet.

Forut for den formelle etableringen sommeren 1996, fikk forumet en bevilgning fra Beredskapsprogrammet på 50 000. Dette var primært ment som en bevilgning for å konkretisere planene, og det var ifølge vår informant «knappt nok til å dekke kostnadene ved rapporteringsplikten til Beredskapsprogrammet sentralt». Videre finansiering er sikret gjennom bevilgninger fra Troms Fylkeskommune.

Forløperen til Næringsforum Forsvaret sto sentralt i arbeidet med å få Forsvaret til å gi kontrakten for utbedring av rullebanen på Bardufoss flystasjon til lokale entreprenører. En rekke lokale små selskaper gikk sammen om å levere anbud på arbeidet.

De vant anbudskonkurransen og gjennomførte arbeidene innen fristene, til avtalt pris og med en kvalitet som Forsvaret er svært fornøyd med. I nettverket ble det også trukket inn bedrifter fra andre deler av Troms for å kunne dekke alle behov. Det gjaldt blant annet en ferdigbetongprodusent. Fellesanbudet betraktes som en nyskaping som representerer klare holdningsendringer i det lokale næringslivet. Etter gjennomføringen av oppdraget har de samme bedriftene levert felles anbud på andre oppdrag. Dette nettverket er beskrevet som svært suksessrikt av alle våre informanter som har vært involvert i det på en eller annen måte.

Trafikkflygerutdanningen i Målselv

Trafikkflygerutdanning Bardufoss er et prosjekt som har pågått en stund. Det ble startet i 1992 som resultat av samarbeid mellom folk fra flyvåpenet og SAS sitt utdanningsprogram (Scandinavian Aviation College). Skolen har møtt mye motstand på veien. Bak etableringen står Bardufoss flystasjon, Bardufoss videregående skole, lokalpolitikere i Målselv og Troms fylkeskommune. 13 arbeidsplasser er etablert med en omsetning på tolv millioner kroner per år.

Det ene utgangspunktet var flymekanikerlinjen i yrkesskolen. Den ble startet allerede i 1946 og er fortsatt i drift. Her har de blant annet en Freedomfighter og et SAAB-Safir-fly som undervisningsmateriell. Det andre utgangspunktet var forholdene i området. Beliggenheten gir mulighet til flytrening i alle typer vær og vindforhold. Det var piloter i SAS bosatt i Bardufoss som så dette, og som kom med

forslagene om å sette i gang med flyverskole. Kommunen ga midler til en utredning av skolen. Piloter ble engasjert for å lage utredningen, og den endte med et konsept. Statlige myndigheter hevdet at det ikke ville være behov for piloter på mange år og så derfor liten grunn til å støtte opplegget. SAS mente derimot at behovet for nye piloter ville melde seg i 1996 og 1997, og de har støttet skoleplanene både med ressurser og fagkunnskap. Fylket og kommunen har bidratt økonomisk til å ansette tre piloter til undervisningsstillinger. Skolen har i dag fått de nødvendige sertifikatene og godkjennelsene for virksomheten, blant annet av Luftfartsverket. Den er knyttet til en tilsvarende skole i Spania, og det foregår utveksling av elever som en del av utdanningen.

Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet har gitt signaler om støtte til skolen, men Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet har vært imot, stadig med begrunnelse om manglende behov for piloter. Elevene ved skolen må betale utdanningen selv, ettersom den per i dag ikke gir rett til studielån i Statens lånekasse for utdanning. Utdanningskostnadene er stipulert til om lag 400 000 kroner per elev. Forsvarsdepartementet har ikke støttet skolen, verken i planleggings- eller igangkjøringsfasen. Heller ikke den sentrale styringsgruppen i Beredskapsprogrammet har støttet skolen. Derimot har Beredskapsprogrammet lokalt i Målselv bistått planleggings- og igangkjøringsarbeidet. Flyskolen har per i dag ikke fått støtte fra noe departement. De som har støttet skolen økonomisk, er SND, Troms fylkeskommune, Bardu kommune, Målselv kommune og SAS.

Av 214 søkere i 1994 ble tolv plukket ut. I dag brukes søknadslistene til SAS som rekrutteringsgrunnlag. Planen er å utdanne om lag 30 flygere per år med en bemanning på 13 til å dekke undervisning i tre klasser med 15 elever i hver. De gis et 27 måneders utdanningsprogram i Målselv og et to måneders program i USA. De siste fire månedene av utdanningen skjer hos SAS. Presidenten for SAcademy sitter i styret for utdanningssenteret. De første pilotene er ute av skolen, sju av dem er i SAS for endelig trening.

Etableringen av flyskolen er et eksempel på knoppskyting som har skjedd på tross av mer enn på grunn av den sentrale styringsgruppen i Beredskapsprogrammet.

Forsvarets studiesenter i Målselv

Forsvarets studiesenter ble etablert som et tiltak i det som lokalt kalles den største omstillingen i Forsvaret noensinne. Siktemålet var å gi ansatte og innrullerte et sivilt bein å stå på etter eventuelle nedskjæringer. Senteret hadde sin maksimumsfase i perioden med Beredskapsprogrammet. 600 interne elever fra Forsvaret har vært registrert i senteret i denne perioden. Fire administrative stillinger har vært nok til å organisere og lede driften. Beredskapsprogrammet har støttet studiesenteret blant annet i utviklingen av høyskoletilbud.

Forsøk på nyskapingar i Målselv under programperioden

Et prosjektforslag som ble behandlet i flere omganger, både i Beredskapsprogrammet og i kommunale politiske organ, handlet om produksjon og oppsending av ballonger, blant annet for værvarslingstjeneste med mere. Etableringsforsøket ble avviklet.

Den strategiske næringsplanen for Målselv inneholder flere forslag som tar sikte på å bedre samarbeidet i det lokale næringslivet. Det foreligger blant annet forslag om å etablere et Forum for kompetansebedrifter og organisasjoner/institusjoner.

I handlingsplanen drøftes også Målselv som et mulig hovedsenter i sin region, med henvisning til fylkesplanen for Troms for 1988–91, der en tar sikte på å bygge opp fem slike hovedsenter i fylket. Disse skal være sentrale handels- og transportknutepunkter. Bardufoss blir utpekt som et slikt senter med utgangspunkt i flystasjonen. Senere har Målselv opplevd at fylkesskoggkontoret ble flyttet fra Målselv til Tromsø med fylkeskommunale organisasjonsendringer som begrunnelse.

Reiseliv er prioritert i SNP for Målselv. Herunder nevnes bygdeturisme og utviklingen av et Laksesjø og et vassdragsmuseum i tilknytning til Målselvfossen. Laksesjøet har vært i drift siden 1995, og oppsummeres som en suksess. Noe liknende finner vi ellers bare i akvarier. Her er akvarieteknologien flyttet direkte ut i naturen, og det må betraktes som innovativt i reiselivssammenheng. Etter sigende finnes det slike laksesjø to andre steder i landet.

Målselv har visse forekomster av kleberstein. Beredskapsprogrammet har bistått etableringen av en bedrift som utvikler produkter av kleberstein, så som raquette-plater, peishyller med mere.

En rekke andre tiltak kunne også vært omtalt under knoppskytingsstrategien. De er imidlertid plassert under identitetsstrategien av den lokale styringsgruppa, som vi skal se nedenfor. Den lokale styringsgruppa ønsket ikke å bryte de strategiene som allerede var utviklet før strategiskiftet i 1993. Tiltakene ble derfor plassert inn der de passet best i forhold til identitetsskaping og knoppskyting.

Om satsingen under knoppskytingsstrategien

For å kunne kalle en aktivitet for knoppskyting, må den knoppe fra et eller annet. I startfasen til Beredskapsprogrammets var ett av hovedmålene å redusere avhengigheten av hjørnesteinsbedriften. Høsten 1993 ble dette omformulert til knoppskyting som hovedstrategi. Denne endringen må oppsummeres som en erkjennelse av at det er viktig å ha med hjørnesteinsbedriften i denne typen kommuner dersom en skal få til omstilling og nyskaping.

Våre informanter beskriver to konsekvenser av strategiskiftet i programmet i 1993. For det første ble nå det meste av oppmerksomheten i Beredskapsprogrammet rettet mot Forsvaret, mens de lokale kreftene var vel så sterkt opptatt av knoppskyting

og ikke minst av nyskaping som grep fatt i andre deler av næringsstrukturen enn Forsvaret. Den andre konsekvensen er en viss forvirring i forhold til begrepene knopp-skyting og identitet. Hvordan ulike tiltak har blitt plassert og prioritert under de to strategiene, ser ut til å være gjort på et nokså pragmatisk grunnlag. Dette går kanskje klarest fram når vi beskriver tiltakene under identitetsstrategien.

5.7 Tiltak under identitetsstrategien

Den sentrale styringsgruppa i Beredskapsprogrammet definerte identitetsskaping som én av to strategier høsten 1993. Hensikten var å få avgrenset programmets innhold til noe som var håndterlig på lokalt nivå. I den opprinnelige programbeskrivelsen var holdningsskapende arbeid definert som en del av satsingsområdet. Identitetsskaping er ikke særlig grundig definert. Lokalt ble dette oppfattet mer som å skifte navn eller overskrift på det holdningsskapende arbeidet. Mangelen på mer presise beskrivelser av hva som ligger eller bør ligge i begrepet identitetsskaping, har åpnet for lokale fortolkninger og tilrettelegginger.

I Målselv er dette oppfattet som en strategi for å styrke lokalsamfunnets identitet, ved å definere eller synliggjøre verdier og særtrekk ved lokalsamfunnet som befolkningen kan kjenne seg igjen i som noe positivt. Samtidig skal en klarere identitet også være noe som får omverdenen til å kjenne igjen og legge merke til Målselv. Dølakulturen sto i fokus for mye av satsingen da Målselv begynte å arbeide med denne strategien i 1993/94. Siden er det lagt ned et betydelig arbeid for å klargjøre og konkretisere den gjennom prosjektet Målselvprofil, som blir beskrevet nærmere i et eget avsnitt under.

Næringsbygg Rustadhøgda

Rustadhøgda er et mindre senter i Målselv kommune. Det ligger på nordsiden av elva. Det var planer om å bygge opp et næringsbygg her med sikte på å legge forholdene til rette for å etablere ny virksomhet. Tanken var å få inn flere mindre bedrifter. På den måten falt tiltaket inn under strategiene i SNP om å bedre kommunikasjonen og samarbeidet mellom bedrifter og for å søke å etablere nettverk. Studiesenteret og Datakompetanse as var aktuelle interessenter. Det ble utviklet skisser til bygget. Disse ble brukt i markedsføringen overfor mulige interessenter. Det har ikke lyktes å etablere dette senteret innenfor planens tidsrammer, men det arbeides fortsatt for å få realisert det.

Etter vårt skjønn dreier dette tiltaket seg mer om å etablere en infrastruktur for knoppskyting enn om et rent identitetsstrategisk prosjekt.

Kvalitetsnettverk i Bardu og Målselv.

Det ble etablert et kvalitetssikringsnettverk i Målselv og Bardu i 1994. Det rettet seg spesielt mot små og mellomstore bedrifter (SMB). Formålet var å etablere kvalitetssystemer basert på ISO-9000. Et av virkemidlene var å etablere et forpliktende samarbeid i nettverk. Sju bedrifter fra Målselv og én fra Bardu deltok i nettverket. Det ble gjennomført ni kurs og samlinger fra 1994 til høsten 1995. Det var Det norske Veritas som sto for det faglige opplegget. Alle bedriftene har i dag etablert elementer av et kvalitetssikringssystem. Noen få av bedriftene tar sikte på ISO-sertifisering. Opplegget ble støttet av Beredskapsprogrammet lokalt.

Kulturnettverk

Kulturnettverk var et eksperimentelt tiltak som tok sikte på å integrere kultur og næringsliv i felles utvikling. Mange arrangementer og satsinger hører inn i dette tiltaket. Som tiltak har kulturnettverket mobilisert lokale krefter i stor utstrekning; frivillige lag og organisasjoner, enkeltpersoner, Forsvaret og så videre. Nettverksprosjektet har bidratt til samarbeid mellom aktører som tidligere ikke hadde så mye kontakt med hverandre.

Rundhaugmartnan var et arrangement som skulle skape aktivitet og oppmerksomhet om den delen av kommunen. Husflidprodukter, folkemusikk, lokale mattradisjoner og en egen isskulpturkonkurranse var viktige elementer. Markedet fikk bred oppslutning i kommunen og omegnen, og det bidro til kontakt mellom befolkningsgrupper.

Landskytterstevnet ble arrangert i Målselv i 1996. Også dette ble benyttet som en anledning til å vise fram den lokale kulturen. Det ble gitt ut en egen CD med innspillinger av lokal folkemusikk. Det ble arrangert et billedkunstverksted for barn og familier, og det ble laget en egen kulturløype.

Folke dans og folkemusikk ble gjort til en egen turistsatsing i 1996, bemannet med skoleelever i sommerjobb. Dette bidro blant annet til målbar økning i trafikken ved Målselvfossen turistsenter. Det ble også arrangert en egen kultur- og næringskonferanse.

Det er i tillegg lagt ned arbeid i bøker om lokale mattradisjoner, lokale musikktradisjoner og lokal husflid.

Kulturnettverket anses som vellykket i kommunen, og det er planer om å etablere Målselv kultur- og næringspark i kommunen for å videreføre samarbeidet mellom kultur- og næringsliv i kommunen på mer permanent basis. Erfaringene med kulturnettverket finner vi også igjen i det som skulle bli kommunens konkretisering av identitetsstrategien, nemlig Målselvprofil.

Målselvprofil

Arbeidet med en egen profilering av Målselv ble satt i gang først i 1995. Kommunen har arbeidet svært systematisk med dette. I utgangspunktet ble det reist spørsmål om hva som er kommunens identitet, forstått som hva folk gjenkjenner som bærende verider i lokalsamfunnet. Det var mange ulike verdsett å gripe fatt i: Forsvarets nesten 100 år lange nærvær, Dølakulturen fra Østerdalen med sine landbruks-tradisjoner, husflid- og folkloretradisjoner, naturverdier som elva, skogen, fjellet og dyrelivet med mere.

Det ble gjennomført en større spørreundersøkelse blant et utvalg i kommunens befolkning og blant et utvalg av befolkningen i Troms utenfor kommunen. Siktemålet med undersøkelsen var å få fram hva folk flest forbinder med Målselv, og på den måten komme fram til et slags felles verdigrunnlag som kunne brukes til å definere kommunens identitet. I alt fikk om lag 800 personer spørreskjemaet. Et nord-norsk meningsmålingsfirma ble brukt til å gjennomføre undersøkelsen.

Resultatene av undersøkelsen var overraskende for de som gjennomførte prosjektet. Våre informanter var særlig overrasket over at det ikke kom ut noen klar og entydig definisjon av det viktigste kjennetegnet ved lokalsamfunnet. Tvert imot viste undersøkelsen at de ulike elementene i hva vi kan kalle Målselvs verdigrunnlag, måtte veie like tungt i en synliggjøring og profilering. Både landbruks-, husflid- og folkloretradisjoner, Forsvaret, idrett/fritid/natur og kommunens beliggenhet ble oppfattet som vesentlige elementer i en lokal identitet.

Målselvprofil hadde som mål å skape en mer markedsorientert holdning i kommunen og en mer målrettet markedsføring av det lokalsamfunnet har å by på. Virkemiddelet i dette arbeidet var en stort anlagt samarbeidsprosess mellom lag og foreninger, næringsliv, Forsvaret og kommunen selv. Denne prosessen mobiliserte engasjement og interesse for synliggjøringen av hva kommunen samlet sett representerer av verdier.

I utformingen av profileringen engasjerte Beredskapsprogrammet i Målselv og kommunen et grafisk designbyrå som ga utkast og skisser til en grafisk profilering, og som i dialog med deltakerne i prosessen utarbeidet den endelige versjonen. Resultatet er en samlende presentasjon av Målselvsamfunnet. Dette er tatt i bruk av kommunen, og tanken er at alle i Målselv, såvel lag og foreninger som næringslivet og Forsvaret, skal kunne bruke den samme profilen i markedsføringen av egne produkter og aktiviteter.

Prosessene blir beskrevet som svært omfattende, med mange deltakere og bidragsytere. Resultatet er en omforenet profilering som alle involverte står inne for. Prosessen har i seg selv bidratt ikke bare til å belyse lokalsamfunnets identitet, men også til å klargjøre og videreutvikle oppfatningene av hva som er særegent for området, et slags samlende grunnlag for lokal stolthet. Samtidig har prosessen ført til at forhold som var blitt oppfattet som motsetningsfylte og vanskelige å forholde seg til,

er avklart og «omskapt» til noe som i stedet kan samle lokale krefter utad. Gamle forestillinger om lokale motsetninger ser for oss ut til å være brutt ned.

Gjennom dette profileringsarbeidet er Målselv den av kommunene i Beredskaps-programmet som har arbeidet mest målrettet og systematisk med identitetsstrategien. Dette har tatt tid, og resultatene i form av ny virksomhet vil neppe være dokumenterbare før om noen år. Virkningene vil antakelig stå og falle med hvilket gjennomslag den felles profilen får i praktisk markedsføring.

Andre tiltak under identitetsstrategien.

Tiltakene ovenfor er de som nevnes som tiltak under identitetsstrategien i Beredskapsprogrammet i Målselv. En rekke andre tiltak kan også plasseres under denne strategien. Under knoppskyting nevnte vi tiltak for bygdeturisme og laksesjå/vassdragsmuseum. Dette er tiltak som tar sikte på å vise fram særtrekk ved kommunen på spesielle måter. Under bygdeturismen er det blant annet bygd opp et museum med bygninger fra den opprinnelige bosetningen og med aktiviteter som foregikk på småbrukene på den tiden.

Et spesielt tiltak i Målselv er etableringen av Kompetansesenter for husflid og småindustri. Det er oppført et moderne bygg som gir rom for undervisning og veiledningstjenester overfor potensielle etablerere. Med utgangspunkt i Høgtun videregående skole er det bygd opp en egen husflidutdanning. Den ble startet som et eget prosjekt i 1988. Målet var å utvikle et støtteapparat for uteksaminerte kandidater fra studieretningen estetiske fag ved den videregående skolen, slik at de kunne etablere kulturbasert næringsvirksomhet. Prosjektet er i dag videreført til et permanent tiltak. Senteret har et opplagt nettverksbyggende potensial i Nord-Norge og er samtidig knyttet til et nasjonalt nettverk på sitt område. Det representerer ett av tre slike sentre i Norge, og disse har utstrakt kontakt seg imellom. De utgjør viktige ledd i en nasjonal satsing på området. Dette tiltaket er bragt fram på forholdsvis kort tid og ville kanskje ikke sett dagens lys uten sterkt engasjement fra lokale ildsjeler. I dag er det etablert et lokalt nettverk av husflidsprodusenter i Målselv med senteret som base.

Oppsummering – identitetsstrategien

I Målselv er identitetsstrategien fortolket som noe som skal gi lokalsamfunnet selvfølelse og stolthet. Bildene synliggjør dølakulturen, Forsvaret, næringslivet og naturressursene i kommunen.

Til å begynne med var det næringsbygg og kvalitetsnettverket som ble plassert under identitetsstrategien i 1993/94. Begge hadde mer karakter av generelt utviklingsarbeid enn av en klargjøring av lokalt forankrede verdier. Samtidig var det

enkelte prosjekter under knoppskytingsstrategien som kanskje heller burde vært knyttet til identitetsstrategien. Det gjaldt spesielt bygdeturismen og vassdragsmuseet med tilhørende laksesjø. Kompetansesenteret for husflid og småindustri har en klar forankring i nord-norsk kultur og kan ses mer som et regionalt enn et lokalt tiltak.

Vi forstår dette som et uttrykk for at de to strategiene knoppskyting og identitetsskaping ikke var klart nok definert og derfor ble gjort til gjenstand for lokale fortolkninger i alle de fem kommunene i Beredskapsprogrammet. I Målselv ble skillet mellom knoppskyting og identitet etter hvert avklart, og dette resulterte i utviklingsprosesser som helt klart har bidratt til å utvikle en felles forståelse i kommunen av hva som ligger i begrepene og hva slags forventninger en har. Gamle og mer eller mindre kunstige motsetninger i lokalsamfunnet er oppklart og tilsynelatende ryddet av veien. Dette har gitt rom for en mer samlende oppfatning av fremtidig satsing.

5.8 Utfordringer i arbeidet med næringsutvikling

I spørreundersøkelsen til næringslivet i kommunene stilte vi spørsmål som dreide seg om betydningen av Beredskapsprogrammet, kommunens rolle i forhold til næringslivet og hvilke utfordringer arbeidet med næringsutvikling står overfor i tiden framover. I dette avsnittet presenterer vi noen av svarene fra de 20 bedriftene vi spurte i Målselv.

Kjennetegn ved bedriftene

- Åtte av de 20 bedriftene har holdt til i Målselv i mer enn ti år, fem av dem har vært der i fem til ti år og de resterende sju bedriftene har vært lokalisert i Målselv i mindre enn fem år.
- Seks av de 20 bedriftene har mer enn ti ansatte, seks av dem har mellom fem og ti ansatte, to av dem har tre til fem ansatte, mens seks av dem har én til to ansatte.
- Seks av de 20 bedriftene betjener først og fremst et lokalt marked, elleve av bedriftene har et regionalt marked, mens tre av dem opererer på et nasjonalt marked.
- Åtte av de 20 bedriftene har vært involvert i Beredskapsprogrammet og har mottatt økonomisk støtte fra programmet, mens de resterende tolv bedriftene ikke har det.

Utover Forsvaret er næringslivet i Målselv preget av små og, i mindre grad, mellomstore bedrifter. De opererer primært på det lokale og regionale markedet. Mer enn halvparten av bedriftene er nokså nyetablerte. Mindre enn halvparten av dem har vært involvert i Beredskapsprogrammet.

Bedriftenes forhold til kommunen

- Åtte av de 20 bedriftene i Målselv svarer at de ikke kjenner til eller kjenner kommunens næringspolitikk dårlig, ti av dem svarer at de kjenner kommunens næringspolitikk godt, mens to av dem sier at de kjenner den svært godt.
- Sju av de 20 bedriftene svarer at kommunens forståelse av næringslivets behov er dårlig, fem av dem svarer at denne forståelsen er middels, og sju av dem sier den er god, mens én bedrift svarer at den ikke vet.
- Mer enn halvparten av bedriftene mener kommunens informasjon til næringslivet er dårlig eller svært dårlig.
- En tredel av bedriftene mener kommunens serviceinnstilling overfor næringslivet er dårlig, én bedrift mener den er svært dårlig, én bedrift vet ikke, og halvparten av bedriftene mener serviceinnstillingen verken er god eller dårlig.
- 17 av bedriftene er uenige i at kommunens næringspolitikk er så god at de vil anbefale andre selskap å lokalisere virksomhet i Målselv

Vi stilte en del spørsmål om hva bedriftene mente var viktig at kommunen gjorde for næringslivet. Svarene kan oppsummeres som *utfordringer i videreføringen av den kommunale næringspolitikken*:

- 17 av de 20 bedriftene i Målselv mener det er viktig at kommunen viser interesse for bedriftenes problemstillinger. 14 av bedriftene mener det er viktig at kommunen formidler kontakt mellom bedriftene og faglig ekspertise.
- 19 av 20 bedrifter mener det er viktig at kommunen gir veiledning om støt-teordninger.
- 17 bedrifter mener det er viktig at kommunen stimulerer til kontakt mellom bedrifter.
- 19 bedrifter mener det er viktig at kommunen stimulerer til jobbskaping og etablering

- Alle bedriftene mener det er viktig med samarbeid mellom kommunen og næringslivet i arbeidet med Strategisk næringsplan. Bare fem av bedriftene er tilfreds med dagens samarbeid på dette området.
- 15 av bedriftene ønsker at kommunens næringsarbeid skal organiseres som et frittstående selskap eid av kommunen og næringslivet i fellesskap.

Med bakgrunn i disse svarene vil vi hevde at forholdet mellom kommunen og næringslivet har et stort forbedringspotensial. Kommunikasjonen mellom bedriftene og kommunen er ikke særlig imponerende, sett ut fra svarene. Det samme kan sies om informasjonen fra kommunen til bedriftene. Det skorter også på serviceinnstillingen overfor de små bedriftene. Det kan se ut som om noen av bedriftene har et bedre forhold til kommunen enn andre. Hva som kan forklare denne variasjonen, har vi lite grunnlag for å konkludere noe om. Det er for eksempel liten forskjell mellom svarene til bedrifter som har deltatt i Beredskapsprogrammet, og svarene til de som ikke har deltatt i programmet. Heller ikke bedriftenes alder ser ut til å slå ut i spesielle retninger.

Bedriftene ønsker en oppgradering av samarbeidet med kommunen både når det gjelder næringsutvikling, informasjon, formidling av kontakt med faglig ekspertise og ulike bedriftsrettede støtteordninger.

Bedriftenes forhold til hjørnesteinsvirksomheten:

- Halvparten av de spurte bedriftene i Målselv mener Forsvarets rolle som støttespiller for det lokale næringslivet er uendret gjennom de siste tre årene, sju av bedriftene mener Forsvaret har blitt viktigere i så måte, to av dem mener Forsvarets rolle har blitt mindre viktig, og én bedrift svarer «vet ikke».
- Ni av bedriftene mener Forsvaret har blitt viktigere som kunde eller marked for det lokale næringslivet i løpet av de siste tre årene, tre av bedriftene mener Forsvaret har blitt mindre viktig og de resterende åtte mener Forsvarets rolle som kunde/marked er uendret i denne perioden.
- Seks av bedriftene mener Forsvaret har blitt viktigere som pådriver for næringsutvikling overfor det offentlige i løpet av den siste treårsperioden, to bedrifter mener Forsvaret spiller en mindre viktig rolle i så måte, ni bedrifter mener rollen er uendret og tre bedrifter vet ikke.
- Fire av bedriftene mener Forsvaret spiller en viktigere rolle som støttespiller for kultur og fritidsaktiviteter gjennom de siste tre årene.
- Sju bedrifter mener Forsvaret spiller en viktigere rolle som markedsfører av kommunen utad i den siste treårsperioden.

Vi spurte om hvilke konsekvenser det ville få for bedriftene dersom hjørnesteinsvirksomheten reduserte sin aktivitet betraktelig. Svarene fordelte seg slik i Målselv:

<u>Konsekvenser</u>	<u>Antall bedrifter</u>
Ingen/små konsekvenser:	6 bedrifter
Sterk midlertidig reduksjon:	3 bedrifter
Sterk permanent reduksjon:	7 bedrifter
Nedlegging/flytting	3 bedrifter
Ikke sikker	1 bedrift
I alt	20 bedrifter

Det mest slående ved bedriftenes forhold til hjørnesteinsvirksomheten er den avhengigheten som fremkommer i tabellen over. To tredeler av bedriftene i Målselv ville få redusert sin virksomhet dersom Forsvaret trappet betydelig ned. Når ni av 20 bedrifter samtidig mener Forsvaret har blitt viktigere som kunde og marked, til tross for omstillingsarbeid og planlagte bemanningsreduksjoner i Forsvaret i dette tidsrommet, mener vi dette indikerer at avhengigheten til Forsvaret har økt gjennom perioden. Utover dette peker svarene fra bedriftene på et økt lokalt engasjement fra Forsvarets side på områder som næringsutvikling, kultur og fritid med mere. Dette indikerer etter vårt skjønn et bedre samarbeid mellom Forsvaret og næringslivet gjennom de siste tre årene. Det kan blant annet forklares med de møteplassene og samarbeidsarenaene som har åpnet seg gjennom Beredkapsprogrammet. Våre intervjuer med representanter fra Forsvaret i henholdsvis 1994 og 1996 gir inntrykk av en holdningsendring i Forsvaret. Lokalt engasjement og lokal goodwill ser ut til å ha blitt viktigere. Forsvaret har i større grad funnet en rolle og et ansvar for det å utvikle gode relasjoner til sitt nærmiljø. Vi tror dette er en generell tendens, etter som vi finner liknende holdninger i Forsvaret både i Bardu og Åmot.

5.9. Resultater av Beredkapsprogrammet i Målselv

Bidraget fra Kommunal- og arbeidsdepartementet til Beredkapsprogrammet i Målselv er på 4,9 millioner kroner gjennom programperioden. Om lag 2,5 millioner kroner er brukt til den lokale administrasjonen, den lokale styringsgruppa og de lokale prosjektlederne. Om lag 2,4 millioner er brukt til direkte prosjektstøtte og startmidler. Bevilgningen fra KAD har utløst midler fra andre bidragsytere slik det går fram av tabell 5.1.

Dersom vi regner med verdien av Annen innsats (se tabellen), har bevilgningen fra KAD bidratt til å utløse 17,5 mill kroner fra andre instanser til næringsutvikling

i Målselv. Det vil si at KAD-bevilgningen har utgjort om lag 22 prosent av den totale satsingen. Dette indikerer at programmet har lykket med målsettingen om å bidra til å skape partnerskap mellom offentlige og private aktører i næringsutviklingen.

Tabell 5.2 viser hva slags prosjekter som er gjennomført i Målselv under Beredskapsprogrammet.

Tabell 5.1: Fordeling av midler i Beredskapsprogrammet i Målselv fordelt etter bevilgende instans og strategier i programmet (alle tall i 1000 kr)

Støtte	Beredskapsprogrammet (KAD)	Hjørnestein	Kommunen	Privat støtte	Annen offentlig støtte	Annen innsats*	Totalt
Identitet	2.426	326	1.818	1.525	5.643**	2.746	14.484
Knopp-skyting	2.449	840	986	537	2.080	1.024	7.916
Sum	4.875	1.166	2.804	2.062	7.723	3.770	22.400

* Annen støtte omfatter både direkte tilskudd og støtte i form av egeninnsats, dugnadsarbeid og innsatsen fra frivillige organisasjoner og fra Forsvaret f.eks i forbindelse med arrangementer som landskytterstevnet og isskulpturfestivalen. Tallene bygger på anslag gjort av de lokale prosjektlederne. Trekker vi fra denne beregnede verdien av innsatsen, blir totalsummen for Beredskapsprogrammet i Målselv 18,6 millioner kroner.

** Byggeselskapet Høgtopp er en 100 prosent offentlig stiftelse. I 1995 fikk selskapet tilført offentlige midler i form av tilskudd og lån på i alt 5,135 mill kroner. Høgtopp eier og driver bygningsmassen til Kompetansesenteret for husflid og småindustri i tillegg til Husflidmuseet på Høgtun.

Tabell 5.2: Antall prosjekter som har fått støtte i Beredskapsprogrammet i Målselv fordelt etter type resultater

Type resultat	Antall prosjekter
Nye bedrifter	8
Nye produkter	9
Nye markeder	4
Arrangementer	5
Bygninger	3
Utdanningstilbud	4
Andre resultater	17
Resultatløse prosj.	6
Sum prosjekter	56

Av de i alt 56 prosjektene er det seks som ikke har gitt konkrete resultater, ifølge informantene i registreringsundersøkelsen. For å utdype dette kan det være verdt å se nærmere på antallet nye arbeidsplasser som er etablert i forbindelse med satsingen.

Bildet er noe overraskende sett i lys av hvordan prosjektene er beskrevet i tidligere avsnitt. Av de tiltakene vi beskrev, var det svært få som ble etablert med særlig størrelse. Forklaringen på det forholdsvis høye antallet arbeidsplasser som nå knyttes til Beredskapsprogrammet, har antakeligvis sammenheng med måten dette er registrert på. Når alle prosjekter som har fått en eller annen støtte fra programmet, tas med, får vi antakeligvis med en generell vekst i disse bedriftene, en vekst som ikke nødvendigvis ville uteblitt dersom bedriftene ikke hadde fått slik støtte. Vi har bedt informantene om å vurdere hvor mange av arbeidsplassene som ville blitt realisert uten støtte fra Beredskapsprogrammet. Av de 43 nye arbeidsplassene i 1996 mener våre informanter at 24 ville blitt realisert uten Beredskapsprogrammet, bare to av dem ville ikke blitt realisert uten Beredskapsprogrammet og for 17 av dem er informantene usikre på om de ville blitt realisert uten støtte fra Beredskapsprogrammet.

Vi ba også informantene i registreringsundersøkelsen om å vurdere hva som har vært det viktigste bidraget fra Beredskapsprogrammet i de ulike prosjektene. Pengestøtte har vært den avgjørende viktigste bidragsformen. Deretter følger det å få adgang til nettverk gjennom programmet, så programmets evne til å åpne nye arenaer/ fungere som døråpner, og som det fjerde viktigste å få tilført kompetanse. Tatt i betraktning at Beredskapsprogrammets pengestøtte i satsingene bare har utgjort om lag 22 prosent av den totale pengeinnsatsen, er dette noe overraskende. Det kan forklares dels ved at pengestøtten er langt mer synlig, konkret og målbar enn de andre formene for støtte, dels ved at pengestøtten fra Beredskapsprogrammet kan ha vært utslagsgivende for tilgangen til andre finansieringskilder for prosjektene.

Tabell 5.3: Antall etablerte og forventede arbeidsplasser med støtte fra Beredskapsprogrammet fordelt etter programstrategi (oppgitt som resultater i registreringsundersøkelsen)

Strategi	Nye arbeidsplasser per 1996	Forventet antall arbeidsplasser i 1998
Identitet	6	17
Knoppskyting	38	47
Sum	43	64

5.10 Sterke og svake sider ved gjennomføringen av programmet i Måselv

I forbindelse med intervjuene i Måselv stilte vi spørsmål om hva den enkelte informanten mente var bra og mindre bra ved gjennomføringen av programmet. Avsterke sider fremheves:

- Programmet har skapt mer samarbeid i kommunen, og dette er nødvendig for å få slagkraft overfor Forsvaret.
- Det å komme sammen, gjorde det mulig å tenke nye tanker.
- Arbeidet med Måselvprofil vil gi frukter.
- Prosessene i programmet har tvunget oss til å se helheten og til å tenke nytt.
- Vi har blitt mer bevisste på den *gjensidige avhengigheten* mellom Forsvaret og andre aktører i kommunen, og det har vært vel verdt pengene
- Måselvprofil ville det aldri blitt noe av uten programmet.
- Den sentrale programlederen (K.O. Johansen) har fungert veldig bra.
- Arbeidet med den Strategiske næringsplanen var en veldig positiv prosess

Av svake sider nevnes:

- Strukturene fra sentralt hold har ikke vært klare nok, og strategiskiftet skapte forvirring.
- Vi bruke for mye tid på mindre prosjekter i starten.
- Vi er usikre på hva vi sitter igjen med av arbeidsplasser og knopper.
- Forsvaret har av og til fungert krisemaksimerende.
- Veien ble kanskje i for stor grad til mens vi gikk; den sentrale styringen medførte vakling og vingling. Vi burde fått de klare signalene på et tidligere tidspunkt

5.11 Oppsummering av Beredskapsprogrammet i Målselv

Beredskapsprogrammet har bidratt til å styrke engasjementet og innsatsen for å utvikle næringsgrunnlaget i Målselv. Dette er først og fremst synliggjort gjennom arbeidet med den strategiske næringsplanen og Målselvprofil. Vi registrerer et holdningsskifte i kommunen fra vår første evaluering av programmet i 1994 til i dag. Det brede og omfattende arbeidet med identitetsstrategien ser ut til å ha skapt en lokal stolthet som blant annet målbæres av sentrale politikere med signaler om at Målselvs problemer må løses i og av Målselv selv. Jakten på sentrale støtteordninger erstattes av evnen til å sette sin egen dagsorden.

Programmet har hatt en noe vag og uklar innretning helt fram til oppstarten av arbeidet med Målselvprofil. Det har vært problematisk å forholde seg til målformuleringer, skifte i ledelsen av programmet, skiftende signaler fra den sentrale styringsgruppa og redefinering av hovedstrategiene. Dette har skapt motsetninger som i dag ser ut til å være avklart.

Organisatorisk har den lokale styringsgruppa ført sammen krefter i lokalsamfunnet som ellers ikke ville hatt en slik mer eller mindre fast møteplass. Sett med næringslivets øyne bidrar dette i mindre grad til en generell bedring av kommunikasjonen mellom for eksempel næringslivet, kommunalpolitikere og kommunaladministrasjonen. At det imidlertid har slike virkninger for de bedriftene som har deltatt i programmet, er det liten tvil om. Det samme gjelder de som har deltatt i arbeidet med Målselvprofil. I løpet av de to siste årene er det mest åpenbare resultatet de ulike nettverkene som har vokst fram. Vi sikter for eksempel til det interkommunale Nettverk Troms, til husflidsnettverket som har vokst fram rundt Høgtun, og til fellesanbudet fra det lokale entreprenørnettverket i forbindelse med utbedringen av flyplassen.

De forventningene som den sentrale styringsgruppen hadde til knoppskytingsstrategien, er antakeligvis ikke innfridd i Målselv. Med Forsvaret som hjørnestein var forutsetningene for strategien til stede i mindre grad enn i de øvrige kommunene. Mange av prosjektene som ble satt i gang, førte ikke til noe som helst. Det gjelder for eksempel brannvernutdanningen og helikoptervedlikehold. GIS/DAK-satsingen førte til bedriften *Mente as* med 15 ansatte, og dette fremstår som et svært vellykket prosjekt i programmet som helhet. Andre tiltak som ikke fikk støtte fra den sentrale styringskomiteen i Beredskapsprogrammet, har også lyktes, så som trafikkflyverutdanningen. Beredskapsprogrammet i Målselv har lagt ned mye arbeid i å skape infrastruktur i form av nettverk, andre former for bedriftssamarbeid og ikke minst den brede mobiliseringen i forbindelse med Målselvprofil. Tiltak under identitetsstrategien ser ut til å ha lyktes i større grad. Programmet i Målselv ser med andre

ord ut til å ha lykkes mer med å legge forholdene til rette for vekst enn med å skape faktisk vekst. Dette forklares for en stor del med den sterke føringen fra den sentrale styringskomiteen om å satse på knoppskyting fra Forsvaret. I ettertid er det grunn til å spørre om det overhodet var mulig å lykkes med knoppskytingsstrategien i Målselv og Bardu. Forsvaret burde vært definert som støttespiller mer enn som utgangspunkt for vekst.

Knoppskyting fra Forsvaret ser ut til å ha vært en dårlig idé, isolert sett. Forsvaret er preget av forvaltningskultur med bevaring som formål og er i liten grad innrettet på fortjeneste og nyskaping. Våre undersøkelser indikerer at det lokale næringslivet har blitt mer avhengig av Forsvaret i perioden. Det forklares dels ved at Forsvaret står overfor større utvidelser i regionen og derfor blir oppfattet som et viktig marked i tiden som kommer, dels ved at Beredskapsprogrammet etter strategiskiftet i 1993 forutsatte et tett samarbeid med hjørnesteinsvirksomhetene. Lærdommen i Målselv er at knoppskyting fra Forsvaret ikke er en spesielt vellykket strategi, men at det tette samarbeidet med Forsvaret derimot er viktig for å styrke den lokale næringsutviklingen på andre måter: som støttespiller i lokale løft og arrangementer, som lokalt marked og som kontaktskaper i forhold til andre viktige aktører. Samarbeidet med hjørnesteinsvirksomheten har vært svært viktig for mange av tiltakene i Beredskapsprogrammet.

Vi vil hevde at bruken av eksterne konsulenter i forbindelse med Beredskapsprogrammet ikke har vært særlig vellykket hverken i Målselv, Bardu eller i Åmot. Dyre konsulentutredninger har i henhold til våre undersøkelser ikke bidratt positivt. Deltakerne i Beredskapsprogrammet i Målselv hevder tvert imot at utredningene bidro mer til å skape motsetninger og luftslott enn til nyskaping og vekst. Erfaringen er at lokal næringsutvikling trenger lokal kunnskap, lokal forankring og eierskap og ikke minst forpliktelse og lojalitet i forhold til lokalsamfunnet.

Gjennom Målselvprofil har Beredskapsprogrammet i Målselv utviklet en metode for å synliggjøre, dokumentere og anvende lokal identitet som grunnlag for næringsutvikling. Vi har vurdert disse metodene som svært løfterike og vel gjennomført. Metodene fortjener å bli overført til andre kommuner i arbeidet med næringsutvikling. Det viktigste ved metoden er den brede mobiliseringen og deltakelsen i arbeidet, først gjennom to spørreundersøkelser og dernest i den konkrete utformingen av en særegen lokal profil. Dette kan gi grunnlag for lokal forankring og lokale idéer i næringsutviklingen i motsetning til det å ukritisk bruke idéer fra andre kommuner og overordnede programmer fra sentrale myndigheter. Det sentrale spørsmålet er hvem som skal sette dagsorden for den lokale næringsutviklingen – interne eller eksterne aktører?

Kapittel 6 Identitet og forsvar Beredskapsprogrammet i Bardu

Bardu er ei innlandskommune i Troms fylke. Kommunen ligg ved gjennomfartsåren E6, sentralt i høve til Narvik, Harstad og nabokommunen Målselv med Bardufoss flystasjon. Kommunen har ei befolkning på om lag 3900 innbyggjarar. Av dei bor 2200 i tettstaden Setermoen. Setermoen garnison har i dag 1500 soldatar og 700 tilsette. Kommunen har låg arbeidsløyse: om lag to prosent, eller om lag 50 personar. Kommunen får store inntekter frå kraftproduksjon, og Bardu har eit rikt jordbruk i nordnorsk målestokk. Bardu har solid barnehagedekning samanlikna med landsgjennomsnittet. Innbyggjarane har tilgang til to vidaregåande skular og ein høgskule som ligg under 30 minutt unna.

Bardu strekkjer seg over eit vidt område. Altevatn-området er peikt ut som eit av dei viktigaste rekreasjonsområda til Troms fylke. Barduelva er ei god fiskeelv. Skogsressursane har også eit visst omfang, spesielt bjørk.

Bardu og Målselv har ei spennande historie. Området vart busett på slutten av 1700-talet. Det skjedde gjennom tilflytting, nærare bestemt gjennom ei folkevandring frå Østerdalen. Dette skjedde om lag 30 år før den store utvandringa frå Norge til Amerika, og kan på liknande måte som Amerika-utvandringa tolkast som eit resultat av sviktande næringsgrunnlag i regionane som folk utvandra frå. Historiske kjelder hevdar at futen den gongen, Holmboe, nesten inviterte østerdølane til området ut frå oppfatninga om at nordlendingane sjølve berre var interesserte i fisk og ikkje hadde interesse for å utnytte det gode jordsmonnet i området. Hans Nielsen Hauge vert også sett som historisk viktig for jordbruksutviklinga i området etter at han gjesta distriktet i 1803. Nybyggjarane frå Østerdalen tok med seg tradisjonane sine til Bardu/Målselv. Dei satsa på landbruk og til ein viss grad skogsdrift. Desse tradisjonane vert framleis haldne ved lag. Gardbrukarane representerer ei forholdsvis stabil, sterk og godt organisert befolkningsgruppe. Området har gode føresetnader for landbruk samanlikna med andre delar av Nord-Norge. Østerdølane tok også med seg sine egne handverkstradisjonar. Kommunikasjonane for 200 år sidan kravde at folk i hovudsak var sjølvberga og sjølv kunne løyse utfordringane som kvardagen baud på. Fram til midten av dette hundreåret var spesielt smiing godt utvikla, og det var noko som området var kjent for. Informantane våre i Bardu framhevar også at noko av det Østerdølane tok med seg, var evna til å improvisere når det var behov for det.

Innvandringa merkar ein framleis i dialektane. Ikkje berre kjenner vi att utprega Østerdalsdialekt, vi kan også høyre klare skilnader mellom dei som har røter frå ulike delar av Østerdalen, og det to hundre år etter innvandringa. Dette og andre særtrekk kan tolkast som uttrykk for ei sterk identitetsberande kraft som skriv seg tilbake til dei historiske røtene til befolkninga.

Forsvaret vart etablert i Bardu i 1898, og unge som gamle i Bardu har såleis vakse opp med Forsvaret i nærmiljøet. Setermoen er i dag den største garnisonen i landet, og Forsvaret set sitt tydelege preg på tettstaden, som har det same namnet som garnisonen. Byggestilen i distriktet er enten nøktern etter «militært» mønster, eller han gir, som dialektane, assosiasjonar til dalstrokk på andre kantar av landet. I gatene er det like mange militære køyrety som sivile, og det store talet med grønkleddede 19-åringar er nok bakgrunnen for at Narvesen har eit uvanleg assortert bladutval for ein tettstad med 3900 innbyggjarar. Ein kuriositet som også vitnar om forsvarskommunen, er at prosjekta i Beredskapsprogrammet først har nummer, så namn. Bak den stadige omtalen av «tiltak 10» skjuler seg arrangementet for veteran-soldatar, medan «tiltak 1» viser seg å vere etableraropplæring. Dette tener berre som illustrasjon på at ein får assosiasjonar til Forsvaret uansett kvar du snur deg i Bardu kommune.

Forsvaret er den definitivt største næringa målt i talet på sysselsette, og er den einaste store arbeidsplassen i kommunen, med unntak av kommunen sjølv. Kraftproduksjonen gir kommunen store og viktige inntekter, men har lite å seie i samband med sysselsetting. Det er få arbeidsplassar knytt til verksemda. Kraftproduksjonen har derimot indirekte effekt på sysselsettinga ved at dei kommunale fondsmidlane blir brukt til næringsutvikling og infrastruktur. Eit døme på det er at kommunen har etablert eit idrettsanlegg som kan ta nasjonale arrangement. Det er også god tilgang på tomter som er eigna for næringsbygg.

I tillegg til å vere forsvarskommune, er Bardu kraftkommune, landbrukskommune og villmarkskommune. Næringslivet elles er dominert av små bedrifter. Desse bedriftene er det forholdsvis mange av, og dei dekkjer dei fleste sektorane: industri, handel, transport, service og anna tenesteyting. Inntektene frå kraftproduksjonen er viktige for å støtte næringsutviklinga, i og med at det er sett av eit *kraftfond* som gir grunnlag for ei årleg støtte til næringsarbeid på 200 000 kroner. Støtta frå Kraftfondet har vore gitt som lån og tilskot.

Jordbruk er ein viktig næringsveg i kommunen. Som landbrukskommune har Bardu tilgang til dei statlege Bygdeutviklingsmidlane (BU-midlane). I tillegg er kommunen med i Landbruksbanken sitt prosjekt «Næringsprosjekt utsyn». Ei oppfølging av Utsyn kom i gang i 1996 og har som målsetting å skape etablerarvennlege kommunar. Programmet er basert på kurssamlingar og har ikkje midlar til fordeling.

Den ville naturen som kommunen er plassert i, er først og fremst ei kjelde for rekreasjon for innbyggjarane, der jakt og fiske er viktige faktorar i kulturen. Reiseliv

er eit satsingsområde, ikkje minst gjennom Polar Zoo. Villmarksopplevingar er eitt av salskonseptane i denne satsinga. I tillegg er Bardu som villmarkskommune til inspirasjon for design og kunsthåndverk.

Forsvaret som hjørnestein

Å ha Forsvaret som hjørnestein, har gitt Bardu mange utfordringar når strategiane i Beredskapsprogrammet vart så sterkt knytt til nettopp hjørnesteinsverksemda. Forsvaret er av natur eit lukka system, som av omsyn til tryggleiken «skal» vere vanskeleg tilgjengeleg. Det er vidare ein statleg institusjon som skal tene nasjonale interesser. Som system er det svært hierarkisk bygd opp, med linjer, reglement og rutinar som det er vanskeleg å få oversikt over som utanforståande. Beordringssystemet gjer også at det er stor utskifting av befal i ein lokal garnison som Setermoen.

Alt dette har store konsekvensar for korleis ein etablerer ein felles arena for idéutveksling, informasjon og konkret samarbeid med Forsvaret. Ein har måtta bruke mykje tid og krefter på drøftingar med Forsvaret på grunn av Forsvaret sin avgjerdsprosess og dei hyppige utskiftingane av personell. Dette har betra seg svært mykje etter at Setermoen garnison fekk ein oberst som garnisonssjef med styremakt til å ta avgjerder på det planet kommunen har behov for. Vanskeleg samarbeid med Forsvaret lokalt har også gjort at ein i programperioden har bygd opp nære kontaktar til Forsvarsdepartementet. Den kontakten har ved fleire høve vore avgjerande for framdrifta i prosjekta.

Endra føresetnader over tid

I starten av Beredskapsprogrammet kom det signal frå Forsvaret om at aktiviteten i Bardu ville bli markant redusert på få år¹. Det var mellom anna dette som gjorde både Målselv og Bardu til kandidatar for programmet. For Bardu sin del ville reduksjonen få følgjer for om lag 100 stillingar, halvparten militære og halvparten sivile. I tillegg ville det bli eit tap i offentlege tilbod som eit resultat av nedgangen i folketallet. Bardu ville vere særleg sårbar i ein slik situasjon på grunn av den dominerande rolla Forsvaret har som arbeidsgivar i kommunen.

¹ På denne bakgrunnen vart kommunen i 1994 med i eit «Erfarings- og utviklingsprogram» (EOU) i regi av KAD og Forsvarsdepartementet, saman med 20 forsvarskommunar. Dette blir skildra som eit 'beredskapsprogram i enklare form', der midlane for Bardu sin del er brukt i fire produksjonsbedrifter og i forsvarsmuseet. Prosjektet skal ha sluttsamling med evaluering hausten 1996. Vekta har vore lagt på motivasjon, pengar, internanalyse og nettverk. I 1994 fekk Bardu tildelt éin million kroner frå EOU, der 300 000 kroner gjekk til forsvarsmuseet og annan kommunal aktivitet, og resten gjekk til dei fire bedriftene. I 1995 vart kommunen tildelt 500 000 kroner i oppfølgingsmidlar og fekk 200 000 kroner til i 1996.

Men under programperioden har dette vorte snudd på hovudet, og det går på slutten av 90-talet mot ein større konsentrasjon av forsvarsaktiviteten i både Bardu og Målselv. Det er snakk om ein merkbar auke i både militære og sivile stillingar som er knytt til Setermoen. Dermed er det ikkje lenger snakk om omstilling til forsvarsnedbygging i Bardu, men omstilling til forsvarsvekst. Sentrale aktørar i kommunen hevdar at det å møte vekst, kan krevje ein like stor beredskap som det nedbygging og krise kan krevje.

6.2 Lokal organisering

Innlandet utviklingsselskap A/S (IU) vart etablert sommaren 1994. Bardu Nærings-tjeneste vart omdanna til Bardu Næringsforening og stod for 51 prosent av aksjekapitalen, medan kommunen skaut inn 49 prosent. Aktivitetane og dei tilsette i Nærings-tjenesten vart overført til det nye selskapet. Formålet med selskapet er å fremje næringsutvikling ved å fungere som eit organ som initierer og koordinerer næringsfremjande tiltak i området. Selskapet skulle også vere kommunen sin næringsetat. Etableringa av selskapet var eit resultat av ein lengre prosess som starta då Bardu kommune kom med i Beredskapsprogrammet. Den programansvarlege vart knytt til kommunen frå starten av. Beredskapsprogrammet kunne dermed komme i konkurranse med Bardu Nærings-tjeneste i ein del situasjonar. Det vart sett på som eit problem, på same tid som det kom opp idéar i arbeidet med Strategisk næringsplan om å etablere eit meir permanent og tungt tiltak for næringsutvikling. Ved etableringa av IU vart Beredskapsprogrammet overført dit frå kommunen. IU er også samlokalisert med det fylkeskommunale Opplærings- og utviklingssenteret, OPUS.

Dei av informantane våre som ikkje sjølve har politiske roller å fylle, vurderer stort sett plasseringa av Beredskapsprogrammet i IU positiv. «Det at IU er eit frittstående selskap som består av kommunen, næringslivet, kulturlivet og Forsvaret, gjer at ein også får fram identiteten», blir det mellom anna sagt. Andre politiske organ har ikkje vore direkte involverte i programmet, med unntak av saker knytt til Beredskapsprogrammet som har kravd politiske vedtak for å komme vidare. Med ei sterkare kopling til politiske organ ser enkelte ein fare for at tiltaka vil gli inn i det som eksisterer i dag i staden for å skape noko nytt.

Det er likevel delte meiningar om kor godt Beredskapsprogrammet har vore samkøyrte med resten av IU sitt arbeid. Enkelte har følt at Beredskapsprogrammet si rolle i IU har vore uklare, i og med at programmet hadde si eiga styringsgruppe. Somme har oppfatta Beredskapsprogrammet som eit litt «luksuriøst» program, der tilsettinga av eigne prosjektleiingar til dei prioriterte prosjekta blir brukt som argument for at programmet har disponert romslege midlar. Samanlikna med andre pro-

gram som kommunen har vore med i, vart Beredskapsprogrammet oppfatta som komplisert og relativt administrasjonskrevjande. Denne kritikken er ikkje ytra av mange av dei involverte, men må likevel nemnast. På den andre sida får organiseringa av Beredskapsprogrammet god attest frå fleire av dei som har fått etablerartilskot gjennom startmidlane. Dei opplever programmet som brukarvennleg.

I starten var det ei eiga styringsgruppe for Beredskapsprogrammet i Bardu, som var sett saman av næringslivsrepresentantar, representantar frå Forsvaret og kommunepolitikarar. Næringslivet hadde då leiarvervet i styringsgruppa. Frå 1995 har ordføraren vore leiaren for denne styringsgruppa. I mai 1996 vart styret for IU også styre for Beredskapsprogrammet. Behovet for ei eiga styringsgruppe vart ikkje vurdert som spesielt viktig etter at dei prioriterte prosjekta var i gang med eigne referansegrupper og eigne prosjektleiarar. Av praktiske omsyn heldt ordføraren fram som leiar for Beredskapsprogrammet ut året. Styret for IU har tre representantar for næringslivet og to frå kommunen (ordføraren og opposisjonsleiaren).

Dei prioriterte prosjekta har hatt denne leiinga i perioden:

Etableraropplæring: Her har ein hatt prosjektleiar frå IU i 1995 og 1996.

Belte- og dekkverkstad: Prosjektansvaret har vore delt. Den lokalt programansvarlege for Beredskapsprogrammet har vore 'prosjektansvarleg' og har stått for kontakten til Forsvaret, og ein ekstern konsulent har stått som prosjektleiar og har tatt seg av marknadssida av prosjektet.

Storhall: Det same gjeld her som for belte- og dekkverkstaden.

Troms Forsvarsmuseum: Kultursjefen i Bardu den gongen gjekk over til å bli prosjektleiar då prosjektet vart etablert, og han har hatt denne stillinga i heile perioden.

Arrangement for veteran soldatar: Prosjektleiaren var i 1995 tilsett i ei 50 prosent stilling i regi av Reiselivets Hus. Frå 1996 er dette ei full stilling. Ein ny person vart tilsett i mars 1996 og samlokalisert med prosjektleiaren for forsvarsmuseet i Reiselivets Hus.

Startmidlane: Eit utval på tre personar har stått for tildelinga etter innstilling frå den programansvarlege i Beredskapsprogrammet. Han har også hatt ein rettleiingsfunksjon overfor enkelte av etablerarane.

Kvart enkelt prosjekt har hatt si eiga referansegruppe av ulik storleik og med ulik formalisering. Den mest formaliserte styringa har museet hatt, med eit eige styre. Modellen med referansegrupper er noko ein vil ta med seg vidare til anna utviklingsarbeid. Prosjektleiaren har ikkje vore med i styret for IU, men enkelte av dei har presentert prosjekta for styret. Prosjektleiaren saknar derimot ein tettare kontakt med styringsgruppa og med kvarandre. I dag har informasjonsutvekslinga mellom dei prioriterte tiltaka og mellom tiltaka og styringsgruppa i hovudsak gått gjennom lokalt programansvarleg. Det har vorte føreslått at prosjektleiarane til dømes kunne

fungere som eit idéforum saman med den programansvarlege, eit forum som mellom anna kunne gi større synergjar mellom dei prioriterte tiltaka, og ein kunne såleis ha sett fleire ting ut i livet.

Forholdet til sentralleddet i Beredskapsprogrammet

Det er først og fremst programansvarleg og ordføraren som har hatt kontakt med sentralleddet i Beredskapsprogrammet (styringsgruppa og prosjektleiaren). Kontakten med den sentrale styringsgruppa har vore viktig for Bardu, særleg etter at Forsvarsdepartementet vart representert frå starten av 1993. Departementet sin representant vart raskt ein ressurs i form av ein dørøpnar inn til departementet. Dette var særleg nyttig i tida før ein fekk ny garnisjonssjef på Setermoen. Utskiftingar av personell på Setermoen har gjort at departementet har fungert som ein stabil faktor i Bardu sitt forhold til Forsvaret. Den programansvarlege i Bardu føler elles at ein har blitt høyrte når ein har komme med kritikk overfor den sentrale styringsgruppa og Bardu har stilt seg lojal til dei sentrale avgjerdene.

Sjølv om heile den sentrale styringsgruppa blir karakterisert som eit nyttig nettverk, har kontakten til sentralleddet likevel i hovudsak vore representert ved den sentrale prosjektleiaren. Utanom den formaliserte kontakten gjennom samlingar og prosjektleiaren si oppfølging i kvar enkelt kommune, har ein også brukt han som rådgivar og til å fremje saker overfor sentrale styringsorgan, slik som styringsgruppa og departementa.

I 1993 gjennomførte selskapet Hydro Index ei kartlegging av potensialet for knoppskyting ut frå Setermoen garnison. Dette la grunnlaget for dei prosjekta som Bardu valde å prioritere under knoppskytingsstrategien. Selskapet var leigd inn av den sentrale styringsgruppa for Beredskapsprogrammet, og det same selskapet gjennomførte ei tilsvarende kartlegging i Åmot kommune.

Framtidig organisering av næringsarbeidet i Bardu

Landbruket er den einaste næringsetaten i Bardu i dag som ligg direkte under kommuneadministrasjonen. Det er ved utgangen av programperioden gjort politiske vedtak om å samlokalisere næringsarbeidet i kommunen, tilsette ein næringskoordinator og reforhandle avtalen med IU. Det er ein premiss i vedtaket at kompetansen til den lokalt programansvarlege for Beredskapsprogrammet skal ha ein sentral plass i vidareføringa av næringsarbeidet. Bardu går mot ein modell som gjer det mogleg med sterkare politisk styring over næringsarbeidet enn det modellen med IU gir høve til. Det vert mellom anna argumentert med at tildeling av tilskot til næringsarbeid bør skje politisk fordi politikarane kan 'skeivfordele', noko eit organ

der næringslivet har majoriteten, ikkje kan gjere i same grad. Både politisk og administrativ leiing i kommunen føler at avstanden mellom IU og kommunen er for stor i dag.

6.3 Strategiutvikling

I Bardu vart Strategisk næringsplan (SNP) politisk behandla i februar 1993. Alt i 1986 vart det arrangert ein idédugnad i Bardu. Ein del av resultatane frå denne prosessen vart brukt i SNP, men prosessen rundt planen var langt meir omfattande. Den lokale styringsgruppa for Beredskapsprogrammet valde ut dei om lag 40 deltakarane i prosessen. Deltakarane representerte Forsvaret, fagrørsla, næringslivet, offentleg tilsette og politikarar i kommunen. Deltakarane var saman om heile SNP-prosessen.

SNP nemner dette som sterke sider ved Bardu kommune:

- utviklingspotensial med utgangspunkt i Forsvaret
- lokalisering og kommunikasjon
- god infrastruktur
- naturressursane

Som svake sider nemner planen:

- avhengig av Forsvaret som hjørnestein
- mangel på evna og viljen til å ta risiko ved etablering
- svake samarbeidstradisjonar

Dette er korleis deltakarane i SNP-prosessen sjølve skildrar sterke og svake sider ved Bardusamfunnet. Skildringa legg vekt på det vi med ein fellesnemnar kan kalle strukturelle trekk ved Bardusamfunnet. Det finst rike ressursar både i naturen og hos menneska, men desse ressursane er ikkje kopla saman på ein måte som gir ei ønskt utteljing i form av næringsutvikling. Med dette som bakgrunn set SNP for Bardu kommune dette hovudmålet: «*I Bardu skal vi utvikle et lønnsomt næringsliv med flere bein å stå på. Det skal etableres 168 nye arbeidsplasser innen 1998.*»

Som ein av dei viktigaste føresetnadene for å nå dette målet, blir det nemnt marknadstilpassing i næringslivet: frå å produsere varer og tenester for lokale behov til å verte konkurransedyktig i eit større geografisk område. Den andre føresetnaden er å etablere ein samarbeidskultur mellom aktørane i næringsarbeidet.

For å realisere målet lanserer ein fire strategiar:

- å utnytte utviklingspotensialet i Forsvaret
- å utvikle næringslivet som finst i dag
- å stimulere til nyetableringar
- å utvikle reiselivet

Næringsplanen vart nedfelt i eit handlingsprogram som følgjer dei prioriteringane som er sette opp i SNP. Handlingsprogrammet reiser to hovudprinsipp for utvikling av tiltak; dei skal bidra til å styrke kvinner si deltaking og dei skal bidra til å styrke regionalt samarbeid utover kommunen sine grenser.

Valet av knoppskyting og identitetsskaping som strategiar i Beredskapsprogrammet vart gjort hausten 1993. Enkelte representantar for næringslivet gav uttrykk for at dei var svært skuffa over strategiendringane. Oppfatninga var at Beredskapsprogrammet i utgangspunktet hadde klart å mobilisere mange av småbedriftene nettopp fordi det ikkje var Forsvaret som stod i fokus, for ein gongs skuld. Då strategiskiftet kom hausten 1993, vart det oppfatta som ei klar reversering: No var det likevel Forsvaret som kom i fokus, og høvet til å vidareutvikle småbedriftene, vart oppfatta som sterkt redusert. Dette var ein svært opptatt av i Fafø si mellom-evaluering av Beredskapsprogrammet i 1994. Enkelte gav då uttrykk for at dei mista trua på programmet då strategiendringa kom og ikkje minst då det store kartleggingsarbeidet av Setermoen vart sett i gang i regi av Beredskapsprogrammet. Ved avslutninga av programmet hausten 1996, derimot, er det ingen av informantane som tar opp dette.

Ved å introdusere *knoppskyting* som hovudsatsing, vart merksemda igjen uvilkårleg retta mot Forsvaret. Det låg i knoppskytinga sin natur. Dei tiltaka som i 1992 og 1993 var sette i verk/støtta av Beredskapsprogrammet i Bardu, kunne i hovudsak plasserast under knoppskyting.

Enkelte av prosjekta hadde ein viss haldningsskapande karakter, men ikkje i éi bestemt retning. Valet av kva retning identitetsarbeidet skulle ha, kunne like gjerne støtte seg på Forsvaret, villmarka, krafta i Barduelva, tradisjonane frå døla-kulturen, landbruket eller det samiske. Så skulle ein vinteren 93/94 legge vidare planar for arbeidet med Beredskapsprogrammet som kvilte på dei to «nye» pilarane. Kva retning *identitetsarbeidet* skulle ta, hang i lufta til november 1994. Presentasjon av tankar omkring ei vidareutvikling av Forsvarsmuseet i kommunen fann då stor gjenklang. Dette, saman med tankar om eit arrangement for veteransoldatar, gjorde at Bardu satsa på også å knyte identitetskapingsstrategien til Forsvaret. Valet av Forsvaret som identitetsskapande faktor verkar litt tilfeldig i ettertid. Argumentasjonen bygger hovudsakleg på at det er viktig å få fram den store delen av identiteten som Forsvaret

er i heile Nord-Norge. Ved å velje Forsvaret som også for identitetsstrategien, ville ein få fram tiltak som kunne gi noko ikkje berre for kommunen, men for heile regionen og landsdelen. Det vart sett som strategisk å starte med Forsvaret som utgangspunkt for begge strategiane, med eit felles mål om å skape levedyktige bedrifter og kunnskapsmiljø av den totale satsinga.

Sjølv om valet av strategiar dels var «påtvunga» utanfrå og dels verkar tilfeldige, er det dermed ikkje sagt at valet slo feil. I dag, ved slutten av Beredskapsprogrammet, er ein ikkje opptatt av om det var det «rette» strategivalet. No er merksemda retta mot kva ein faktisk har fått til – og ønskjer å få til vidare – som resultat av dei vala ein gjorde i 1993/94.

Val av prioriterte prosjekt

I Bardu kom ein fram til fem prioriterte område som ein ville greie ut om og eventuelt satse vidare på:

- Tiltak 1: Etablerarprosjekt Forsvar
- Tiltak 2: Gummiverkstad for resirkulering av belte og dekk
- Tiltak 3: Storhall
- Tiltak 9: Troms Forsvarsmuseum
- Tiltak 10: Arrangement for veteransoldatar

Dei tre første tiltaka er tiltak under knoppskytingsstrategien, dei to siste er lagt under identitetsstrategien.

Storhallen – eit fellesprosjekt mellom Forsvaret og det sivile næringslivet for vedlikehald av transportteknisk utstyr – vart ikkje ført vidare. Utgreiinga viste at Forsvaret likevel ville ha behov for bygga sine, og dermed var det eine grunnlaget og marknaden for prosjektet borte. Prosjektet er likevel utgreidd, og det kan takast opp igjen om nokre år. Dei fire andre prosjekta er ført vidare. I tillegg til dei fire prioriterte tiltaka har Startmidlane vore ein viktig del av Bardu si satsing i Beredskapsprogrammet. Desse har delvis overlappa etablerarprosjektet.

6.4 Tiltak under knoppskytingsstrategien

Under knoppskytingsstrategien har Bardu satsa på at nyetableringar skulle springe ut av Forsvaret ved at personar med bakgrunn frå Forsvaret skulle starte si eiga verksemd, eller ved at ein siviliserte verksemd som tidlegare hadde ligge under Forsvaret,

men som også kunne rette seg mot den private marknaden. Dei prosjekta som Beredskapsprogrammet i Bardu til slutt valde å prioritere, var alle føreslått i kartlegginga som Hydro Index gjennomførte i kommunen rundt strategiskiftet.

Tiltak 1 Etablerarprosjekt Forsvar

Beredskapsprogrammet gjorde ei rundspørjing i Setermoen garnison for å finne ut av interessa blant dei tilsette for å starte eiga verksemd. Resultatet av initiativet overfor Forsvaret vart at ein fekk gjennomført eit etablerarkurs i Bardu i 1994. 13 personar tok del på kurset; seks av dei var frå Forsvaret og sju hadde sivil bakgrunn. Resultatet av dette første kurset var at fire personar med bakgrunn frå Forsvaret og to sivile starta si eiga verksemd som «attåttnæring» til den ordinære jobben sin. Dei sju andre skrinla planane sine. IU var skuffa over den låge responsen frå dei Forsvars-tilsette², men ein ønskte likevel å halde fram med kurset på kommunalt plan for å gi Forsvaret «modningstid» og for å vende seg meir mot sivile.

Men for 1995 fekk ikkje Bardu tildelt midlar frå Beredskapsprogrammet til etableraropplæringa. Ein vende seg dermed til Troms Fylkeskommune, men også der fekk ein avslag, grunngitt med at Bardu var velkommen til å delta på etablerarskulen til Fylkeskommunen i regi av Troms Næringssservice. I 1995 hadde ein i Bardu 18 potensielle etablerarar; åtte av desse søkte og fire gjennomførte kurset frå start til slutt. Av desse var éin frå Forsvaret. I 1996 følgde ein opp deltakarane frå 1995, og nokre nye kom til. Ein deltakar hadde forsvarsbakgrunn. Det endelege deltakartalet er også styrt av ein «utsilingsprosess» i den første delen av kurset, i tillegg til den totale kapasiteten på kurset.

Forsvaret har i dag gitt sterke signal om at etablerarskulen må haldast oppe framover. Forsvaret meiner å at dei ser fleire i dag enn for tre år sidan som faktisk er modne til å ta steget ut og etablere si eiga verksemd. Dersom det skulle bli større interesse framover, er det også mogleg å gjere eit nytt forsøk med eit lokalt tilbud. Fylket har sagt seg villig til å leige ut kurspakken til kommunen. Dersom tilsette i Forsvaret vil bruke dette høvet til å «sivilisere» verksemd som i dag er plassert innanfor garnisonen, har nettverksbygginga gjennom Beredskapsprogrammet også gjort dette praktisk mogleg. Gjennom dei avklaringsrundane som Beredskapsprogrammet har gått med Forsvaret, er det i dag til dømes mogleg å nytte Forsvaret sitt utstyr i ein overgangsperiode, eventuelt å kjøpe utstyret. Dette var svært vanskeleg for to-tre år sidan.

² Eit tilsvarende initiativ frå Nordland Fylkeskommune i forsvarskommunane der fekk også låg respons.

Tiltak 2 Gummiverkstad for resirkulering av belte og dekk

I 1995 vart det gjennomført ei kartlegging av om det var grunnlag for å starte ei bedrift med utgangspunkt i reparasjon og ombruk av belte til ulike typar beltevogner og ulike typar dekk. Prosjektet har etter kvart blitt splitta i ein beltedel og ein dekkdel. Belte- og dekkverkstaden vil i starten gi arbeid til éin person, men kan på sikt gi tre til fire årsverk, etter kva utgreiingane fortel.

Beltedelen av verksemda rettar seg mot Forsvaret og det store forbruket dei har av vognbelte. Forsvaret kan spare minst 1,8 millionar kroner ved å reparere framfor å kjøpe nye belte. På sikt kan reparasjon av snøscooterbelte også vere ein interessant marknad. Det finst teknologi, kunnskap og erfaring frå denne typen verksemd i Sverige. Den forsvarseigde Miloverkstaden i Boden har svært gode erfaringar og stiller alt dette til disposisjon for opplæringa av etableraren i Bardu. Med utgangspunkt i Forsvaret sitt behov for éin type belte, vil ein ha aktivitet og inntening nok til eitt årsverk. Ein prioriterer no å få sett i gang beltedelen av tiltaket.

Dekkkverkstaden er det ikkje gjort tilsvarende utgreiingar for. Forsvaret har i dag sin eigen dekkverkstad og det er denne verksemda som i utgangspunktet skal siviliserast. Målet er at dekkverkstaden skal drive reparasjon og omlegging av dekk både for Forsvaret og for den private marknaden i regionen. Det er tatt kontakt med ein av dei store aktørane i dekkbransjen for eit eventuelt samarbeid. Tilbakemeldingane så langt er positive. Eit slikt samarbeid kan gi fortgang i etableringa, og det kan gi større volum og perspektiv for verksemda, som når ut til heile landsdelen – ikkje berre Bardu og nabokommunane.

Både den aktuelle etableraren, som i dag leier Forsvaret sin verkstad på Setermoen, den innleigde prosjektleiaren og programansvarleg i Bardu føler at arbeidet med tiltaket har gått seint framover. Det er gått mange rundar med Forsvaret, ikkje minst når det gjeld høvet til å kjøpe utstyr og leige lokale frå Forsvaret. Utstyret blir i alle fall «til overs», fordi verkstaden skal leggest ned 1. januar 1997, men etter reglane som gjeld per i dag, kan ikkje dette seljast utan offentleg auksjon. Lokale på militært område kan i utgangspunktet ikkje leigast ut til sivile formål. Ein har til slutt komme fram til ein langsiktig avtale om leige av utstyr, og dessutan om leige av lokale i starten. Det blir hevda at direkte kontakt med Forsvarsdepartementet, mellom anna gjennom representasjonen deira i den sentrale styringsgruppa for Beredskapsprogrammet, har vore avgjerande for å få til dette. Etableraren fullførte etablerarskulen i 1996. Både han sjølv og prosjektleiaren meiner det ville ha vore ein stor fordel for både kompetansen og motivasjonen om han hadde fått den plassen eit år tidlegare, då han også var søkar. Dette illustrerer for det første utfordringa med å jobbe med knopp-skyting ut frå Forsvaret, og for det andre den konkrete nytten av etablerarskuleringa.

Tiltak Storhall

Å bruke storhallen, til Forsvaret i eit fellesprosjekt mellom Forsvaret og sivilt næringsliv, var også eit tiltak som sprang ut av Hydro Index-rapporten. Aktiviteten skulle primært vere vedlikehald av transportteknisk utstyr. Prosjektet vart utgreidd, og ein konkluderte i 1995 med at Forsvaret sine hallar likevel ikkje var disponible for prosjektet. For å få realisert prosjektet var ein avhengig av å ha Forsvaret som hovudkunde, og det viste seg at Forsvaret sitt behov for vedlikehalds- og verkstadhallar låg fleire år fram i tid. Den sivile marknaden var ikkje stor nok for oppstart. Prosjektet kan eventuelt realiserast når Forsvaret har omorganisert verkstadene sine og avklart sine eigne behov for lokalitetane.

Startmidlane

I 1993 fekk Bardu kommune tildelt 150 000 kroner frå Beredskapsprogrammet sentralt til å bruke som startmidlar for nyetablerarar³. Kommunen måtte stille opp med ein tilsvarende sum. For perioden 1994–1996 var den årlege summen 250 000 kroner frå Beredskapsprogrammet og like mykje frå kommunen. Startmidlane skulle i utgangspunktet brukast på dei av etablerarane som hadde bakgrunn frå Forsvaret. Frå før av hadde kommunen Kraftfondet på 200 000 kroner, slik at ein til saman fekk eit næringsfond på 700 000 kroner årleg, i hovudsak til etablerarstøtte. I 1996 vart uttaket frå Kraftfondet redusert til 100 000 kroner.

Spørsmålet om ein skulle bruke 500 000 kroner årleg berre på forsvars-etablerarar, kom raskt opp, og det vart opna for at dei også skulle kunne brukast på sivilistar. Av dei 62 som har fått etablerarstøtte i åra 1993–1996, har 14 personar forsvarsbakgrunn. Seks av dei personane som har fått tildelt startmidlar, har i tillegg gått etablerarskulen.

Startmidlane er fordelt av eit utval på tre personar frå IU etter innstilling frå lokalt programansvarleg. I tillegg til å fordele midlane, har tilsette ved IU hatt ein viss døropnar- og rådgivarfunksjon for etablerarane. Dette blir framheva som svært viktig av dei som har nytta den hjelpa. Dei 62 støttemottakarane har ikkje vore kopla med kvarandre på nokon måte av IU/Beredskapsprogrammet. Dette vart etterlyst i samtalanane våre med eit utval av etablerarane.

Etablerarane sine vurderingar av bruken av startmidlane

Mottakarane av startmidlane er ikkje berre opptatt av dei økonomiske ressursane dei har fått tildelt, men også av den rådgivinga og informasjonen dei har fått frå IU. Dei opplever det som positivt å bli møtt med forståing for problem med oppstarten og å få oppbakking og råd. Det er også framheva som positivt å ha tilgang til eit

³ Året etter kom startmidlar inn som eit verkemiddel i alle fem kommunane.

slikt apparat i lokalsamfunnet. Pengane i seg sjølve har vore til hjelp for «å komme over ei kneik», og mottakarane presiserer at det ikkje er store summar som er avgjerande, men det at pengane kjem på rett tidspunkt. Dei har også opplevd at med IU i ryggen og på grunnlag av det grunnarbeidet dei fekk gjort med midlane frå Beredskapsprogrammet, er det lettare å gå vidare og søkje støtte andre stader, til dømes i SND. Etablerarane støttar strategien om heller å gi litt til mange enn ein større sum til færre, ut frå at det ikkje skal vere lett å få tildelt store summar.

Mottakarane legg også vekt på kor viktig det er å knyte krav til planane og gjennomføringa av det ein faktisk har fått støtte til, eventuelt å drøfte endringar etter kvart. Det varierer i kva grad dei føler det har vore stilt nok slike krav til startmidlane. Vidare vurderer mottakarane det som negativt at dei ikkje har fått nok kontakt med andre etablerarar, særleg med kollegaer innan same fagfelt. Det er til dømes fleire av etablerarane som driv innan tradisjonelt handverk. Ein mottakar ser for seg eit «handverkartun», der ein kan ha ein del utstyr felles og profilere seg i fellesskap. Det finst langsiktige planar om å etablere eit slikt tun i samband med Troms Forsvarsmuseum, men det hadde ikkje informantane våre kjennskap til. Felles infrastruktur i form av ein felles verkstad med tilgang til kunnig ekspertise er også føreslått av etablerarar innan mekanisk produksjon. Enkelte av mottakarane meiner også at informasjonen som går ut til 'folk flest' om Beredskapsprogrammet, burde ha vore betre. Folk i bygda snakkar om kven som får og kven som ikkje får støtte, men veit lite om grunnlaget for tildelingane. Folk har eit anna bilete av Beredskapsprogrammet enn det som er realiteten, meiner enkelte mottakarar. Skulle dei ønskje seg noko annleis, skulle dei gjerne hatt raskare saksbehandling frå IU.

Dei programansvarlege⁴ sine vurderingar av startmidlane

Startmidlane vart i Bardu sett på som ein liten pott som skulle brukast litt ukritisk; det skulle vere minst mogleg byråkrati knytt til dei og søkjarane skulle få rask vurdering. I intervjuva var dei programansvarlege særleg opptatt av korleis midlane vart tildelte. For det første peika enkelte på at det ikkje først og fremst er midlane som er tildelte, men individet – etableraren – som er den avgjerande faktoren for om ein lykkast eller ikkje. For det andre blir spørsmålet reist om ein burde ha satsa på færre prosjekt, men gått tyngre inn. Med tildeling til færre prosjekt ville Beredskapsprogrammet/IU fått større makt, og det er ikkje nødvendigvis bra. På den andre sida ville ein kunne stille større krav til eigeninnsats frå søkarane når det gjeld planar og gjennomføring. Då ville ein få eit betre bilete av korleis søkjaren er som person. Som ei oppsummering av dei ulike momenta kan vi seie at dei ansvarlege for Beredskapsprogrammet vurderer det slik at med den modellen ein valde kunne ein nådd lenger

⁴ Med programansvarlege meiner vi lokalt programansvarleg, prosjektleiarar og medlemmer av den lokale styringsgruppa.

med ein meir kritisk gjennomgang av søkjarane og prosjekta deira. I tråd med dette er ein opptatt av at etablerarane også må følgjast opp. Beredskapsprogrammet/IU må spørje kor langt etablerarane kom, og kvifor. Kvifor kom dei ikkje lengre? Der- som ein ikkje følgjer opp mottakarane, risikerer ein at det berre blir «spennande prototypar» av støtta, slik det var før Beredskapsprogrammet kom på banen. Idé- makarane på si side er ofte tilbakehaldne med informasjonen sin, så ein må etter- spørje den aktivt, blir det sagt.

Trekk ved knoppskytingsarbeidet

I intervjuet er det ikkje dei økonomiske midlane til knoppskytingsarbeidet som står i fokus for informantane. Dei positive tilbakemeldingane går for det første på kva ein har lært og kva slags haldningsendringar dei involverte merkar etter Beredskaps- programmet. For det første har ein lært å tenkje «Kva skal vi gjere dersom ei bedrift blir lagt ned?». Forsvaret vert av fleire blir karakterisert som ei sovepute, og det blir sagt at deltakinga i Beredskapsprogrammet har gjort at folk i Bardu har vakna litt i forhold til kor avhengig ein er av denne hjørnesteinen. Vidare har ein lært at etable- ring er ein lang prosess som krev skulering og nettverk. Haldninga til det å ha eit nettverk, ser heilt annleis ut etter Beredskapsprogrammet, fordi ein har opplevd nytten av å ha eit nettverk kring seg. Gjennom Beredskapsprogrammet/IU har ein eit apparat som kan fange opp feilnavigeringar undervegs. Det blir framheva at ap- paratet er profesjonelt og har eit mandat. Beredskapsprogrammet har gitt ei brei kontaktflate til relevante institusjonar og samarbeidspartnarar både lokalt, regionalt og nasjonalt. Gjennom Beredskapsprogrammet har ein også blitt merksam på verk- semder i lokalmiljøet som det er aktuelt å samarbeide med. Desse punkta er det i hovudsak dei programansvarlege som framhevar.

Etablerarane er særleg opptatt av dei positive erfaringane med etablerarskulen og den pådrivarfunksjonen som den prosjektansvarlege for Beredskapsprogrammet i Bardu har hatt. Etablerarskulen er viktig for å gjere etablerarane klar over kva ei slik satsing inneber. Dei legg vekt på arbeidet med å klargjere og konkretisere etableringsplanane. Etablerarskulen er svært lærerik for fagfelt som marknadsføring, økonomi og sal, og dette er område som etablerarane oftast ikkje har forkunnska- par i. Medelevarane på «kullet» representerer også eit viktig nettverk for erfarings- utveksling.

Beredskapsprogrammet har også hatt ein viktig pådrivar- og rådgivarfunksjon for etablerarane og for dei involverte i dei prioriterte prosjekta. Dette gjeld særleg overfor Forsvaret på ulike nivå.

«Forholdet til Forsvaret» er svaret som går igjen på spørsmålet om kva som har vore tungt i knoppskytingsarbeidet. Forsvaret blir karakterisert som ein «stat i staten», det er vanskeleg å få tilgang til ressursane og det har vore lite kontinuitet i

dei leiande posisjonane ved garnisonen i åra med Beredskapsprogrammet. Forsvaret har i utgangspunktet vore positivt innstilt, men det er likevel gått mange rundar i høve til dei konkrete tiltaka.

I Bardu har ein i hovudsak satsa på å trekke verksemd ut av Forsvaret, etablere verksemda sivilt for så å rette seg både mot Forsvaret og den sivile marknaden. Kritiske røyster meiner at ein i større grad burde ha brukt Beredskapsprogrammet til å finne ut kva kompetanse, produkt og tenester Forsvaret manglar i dag, for så å bygge dei opp sivilt. Det blir hevda at Forsvaret har behov for mange service- og vedlikehaldstenester også på område som krev høg kompetanse. Slike arbeidsplassar er det behov for, ikkje berre i Bardu, men i heile Nord-Norge. Dette representerer ein marknad for sivile bedrifter og kan gi innsparingar for Forsvaret. Innan ramme- ne av Beredskapsprogrammet burde det også vore tenkt på kva ein alternativt kan bruke dei militære områda, til for å vere førebudd på at nedbygginga likevel kan komme om få år.

Knoppskytingsarbeidet i Bardu får også kritikk for å tenkje for smått og vere for lite opptatt av marknadsføring. Ein meiner at det generelt er risikovegring i Bardu og at også tiltaka i Beredskapsprogrammet er prega av det. Når det er få konkrete bedriftsetableringar etter Beredskapsprogrammet, må ein spørje om etablerarane sjølve hadde tru på det dei dreiv med – hadde dei drive marknadsføring for produktet? Både 'folk flest' og politikarane blir skulda for ikkje å forstå nytten av marknads- føring, og at dei berre ser kostnadene. Det finst mange oppfinnarar i Bardu og kom- munen, har tradisjonelt gitt utviklingsstøtte til produkt. Dermed ligg det mange prototypar i skuffane. Denne gangen er det faktisk satsa meir på marknadsføring, men enkelte hevdar at det likevel ikkje er nok. Inntrykket frå fleire er at mange kon- sentrerer seg om idéen sin utan at marknadspotensialet er utgreidd. Det blir peikt på at dette er eit svært viktig punkt for oppfølginga og vidareføringa av knopp- skytingsarbeidet i kommunen.

6.5 Tiltak under identitetsstrategien

Dei to tiltaka under identitetsstrategien (Troms Forsvarsmuseum og Arrangement for veteransoldatar) er tett koplta til kvarandre, og i framtidsplanane ser ein også det eine tiltaket som verkemiddel for det andre.

Tiltak 9 Troms Forsvarsmuseum

Troms Forsvarsmuseum har som mål å «være en fullverdig museumsinstitusjon som driver innsamling, bevaring, forskning og formidling av hærens historie i Nord-Norge.»

Sidan 1978 har Indre Troms Forsvarsmuseum halde til på Bardu Bygdetun. Museet vart flytta til Setermoen i 1993. I samband med Beredskapsprogrammet si prioritering av tiltak under identitetsskappingsstrategien i 1994 vart Troms Forsvarsmuseum valt som eitt av to prioriterte prosjekt for 1995. Målsettinga er at museet skal stå heilt ferdig til 100-årsjubileet for Forsvaret i Nord-Norge og Bardu i 1998.

Så langt er bygningane til museet restaurerte, materiellet er katalogisert, minnerommet i museet er så å seie ferdig og ein del av utstillingane er såpass klare at ein kunne opne museet i november '96. Ein god del av materiellet er likevel framleis lagra i containerar. Museet har også fått tilbod om ein del tyngre militært materiell, men har per i dag ikkje oppbevaringsplass for dette. Finansieringa av administrasjonsbygget, som det har vore knytt mykje uvisse til, er no i orden.

Prosjektleiaren karakteriserer humoristisk statusen for museet i dag som eit «bygdetun med kanoner», men visjonane og planane går mykje lengre. Museet er tett kopla til tiltaket Arrangement for veteransoldatar, og eit vidare samspel mellom desse tiltaka er også avgjerande for aktiviteten ved museet i framtida. Ein ser for seg museet som ein institusjon i Bardu-samfunnet som strekkjer seg ut mot skular og handverkarar, som tar i bruk ny teknologi både for å hente fram historia og for å vere ein god historisk database for kommunen, Forsvaret og for heile Nord-Norge. Museet sit på ein stor «biletebank», og det er aktuelt å installere ein digital presentasjonsmodell der publikum sjølv 'peika' seg fram til den informasjonen dei er mest interesserte i; dessutan har ein planar om å installere ein simulator. Det er også planar om å opprette eit handverkartun i samband med museet, der aktive handverkarar kan ha arbeidsplassen sin og samtidig vere med å skape eit levande museum. På den måten vil ein også stimulere til å halde dei gamle handverkstradisjonane i Bardu levande. Dette er funksjonar og aktivitetar som skal gi ein synergieffekt til arrangementa for veteransoldatar.

Museet er i dag administrativt lagt til Bardu kommune, med eit eige styre. Det militære utstillingsmateriellet høyrer til Forsvarsmuseet i Oslo. Målsettinga er eit nordnorsk hærmuseum med ansvar for landsdelen si hærhistorie. Fagleg skal museet ligge under Forsvarsmuseet i Oslo. I løpet av 1997 vil museet verte styrt administrativt gjennom eit samarbeid mellom Bardu kommune, Forsvaret ved Setermoen garnison og Forsvarsmuseet i Oslo.

Dette er kostnadskrevjande planar, og mykje er avhengig av om kommunestyret er villig til å satse så stort på eit slikt prosjekt. Vurderinga frå prosjektleiaren er derimot at ei så stor satsing må til for at dette skal bli meir enn ei lita utstilling med svært avgrensa opningstider. Vert museet godkjent som landsdelsmuseum, vil det komme inn under regionale og nasjonale museumsplanar og dermed få ei sentral oppfølging.

I dag er ein offiser frå Forsvaret tilsett ved museet, i tillegg til prosjektleiaren. Ein håpar om kort tid også å kunne knyte til seg ein konsulent som fagperson på

historie. Dersom museet greier å nå målsettingane sine om både å ta vare på, forske på og formidle hæren si historie i Nord-Norge, vil museet på sikt skape fleire kompetansekreivjande arbeidsplassar. Dette kan gi ringverknader i form av eit fagleg miljø, som i neste omgang vil trekke meir kompetansekreivjande verksemd til kommunen.

Tiltak 10 Arrangement for veteransoldatar

I 1991 feira Bardudølane sitt eige 200-års-jubileum, og dette vart starten på «arrangements-tradisjonen» i bygda. Under identitetsstrategien for 1995 vart Arrangement for veteransoldatar det andre prioriterte prosjektet i tillegg til muséet. Dette tiltaket skulle greie ut om, planlegge og gjennomføre arrangement for ulike grupper soldatar, befall og offiserar som har gjort tenest på Setermoen. Til saman utgjer dette ein basis for slike arrangement med 250 000 personar. Dessutan er det ledig infrastruktur i Forsvaret for slike arrangement om sommaren. Leirane står då tome og ventar på haustinntaket av soldatar. Prosjektet var tenkt å skulle utviklast i nært samarbeid med Forsvarsmuseet.

Det starta med ein spørjeundersøking for å kartlegge marknaden for slike arrangement. Ein gjennomførte også eit testarrangement for Tysklandsbrigaden i 1995 og starta planlegginga av eit veteranvogntreff i 1996. Dette var det første større arrangementet. Det er vidare fleire arrangement under planlegging:

- markering av at det i 1997 er 50 år sidan Tysklandsbrigaden vart oppretta, med nettopp Setermoen garnison som frammøtestad i Nord-Norge
- arrangement med deltaking av Gebirgsartilleri-Bataillon 225 frå Füssen kommune, Tyskland. Dette er eit samarbeid som er kome i stand for informasjons- og erfaringsutveksling med mellom anna næringslivet.
- offisiell opning av Troms Forsvarsmuseum under Nordic Peace-øvinga i mai 1997
- 50-års-markering for Lottene i 1997
- 100-års-markering i 1998 for Forsvaret si etablering i Bardu og Nord-Norge

Ambisjonane er å få til arrangement som har både nasjonal, nordisk og europeisk rekkevidd.

Arrangementa tar kanskje like mykje utgangspunkt i veteransoldatane sin identitet knytt til Bardu som forsvarskommune som Bardudølen sin identitet. «250 000 personar tenkjer 'Forsvar' når dei høyrer Bardu», som prosjektleiaren formulerer det. Omgrepet «veteransoldatar» kan fanne vidt: det kan også vere veteranar frå andre verdskrigen eller NATO-soldatar som har gjort tenest i Bardu.

I første omgang prioriterer ein å knyte arrangementa sterkare til Troms Forsvarsmuseum. For den konkrete gjennomføringa av arrangementa har ein vendt seg mot lokale frivillige krefter. Tiltaket har ingen tilsette utover prosjektleiarer. Den lokale Veteranklubben var viktig for gjennomføringa av Veteranvogntreffet sommar 1996. Denne erfaringa vil ein ta med seg vidare og bruke dei 90 organisasjonane i kommunen aktivt. I tillegg vil ein kople inn fasilitetar som Polar Zoo og Villmarks-senteret i samband med tilstellingane. På denne måten vil det bli eit sterkare samspel mellom Forsvaret, næringslivet og kulturlivet i kommunen. Forsvaret har ikkje vore ein pådrivar i forhold til arrangementa, men har vore imøtekommande ved spørsmål. Det har ikkje vore formell samordning med Forsvaret rundt arrangementa, utanom den reint praktiske gjennomføringa. Når det gjeld 100-års-jubileet for Forsvaret i Bardu, vil Forsvaret verte involvert også i planlegginga. For Tysklandsbrigaden si 50-års-markering er det Tysklandsbrigadens Veteranforbund Nord-Norge som er samarbeidspartnern.

Trekk ved identitetsarbeidet

Det var særleg dei ansvarlege for Beredskapsprogrammet som var opptatt av identitetsstrategien. Ingen av dei vi snakka med, var kritiske til at Beredskapsprogrammet i Bardu hadde valt å fokusere på Forsvaret også under identitetsstrategien. Andre val kunne også ha fungert, blir det sagt, men Forsvaret er likevel fellesnemnaren for alle i Bardu. Ein er meir opptatt av dei erfaringane ein har fått gjennom det å jobbe med identitet i seg sjølv, og Beredskapsprogrammet får æra for å ha sett identitet på dagsordenen. Her blir samanhengen mellom identitet og tryggleik framheva som viktige faktorar for trivsel i kommunen. Den identitetsskapande sida av Beredskapsprogrammet blir også framheva. Ein informant formulerer det slik: «Beredskapsprogrammet har vist at ein kan få til ting utan den store økonomiske innsatsen. Ein har i staden frigjort kreativiteten.»

På den negative sida blir det sagt at Beredskapsprogrammet har tatt tak i, men ikkje direkte styrkt identiteten til «folk fles». Ein annan kritisk merknad rammar ikkje berre identitetsarbeidet, men like mykje måten det vart sett på dagsordenen på. Det at ein valde å sette Forsvaret i fokus og prioritere dei to nemnte tiltaka under strategien, vart opplevd som ein *tilfeldig prosess*, sjølv om resultatet blir vurdert som svært riktig.

6.6 Det mest positive og negative med Beredkapsprogrammet

Vi avslutta dei fleste intervju med å spørje om det mest positive og det mest negative med Beredkapsprogrammet. Vi viser svara punktvis.

Det mest positive

- Ein har blitt meir klar over kor viktig nettverk er.
- Det kjennest godt å få hjelp i eiga kommune til faglege problem.
- Vi har fått tildelt 35 000 kroner i støtte, men har også fått mange gode råd som kanskje har like stor verdi.
- Det er tryggare å gå vidare til SND med IU i ryggen.
- Vi hadde ikkje komme til å ta steget ut mot eiga etablering utan Beredkapsprogrammet. Støtteapparatet er avgjerande.
- Beredkapsprogrammet har prøvd å få folk på banen – folk her er saktmodige.
- Beredkapsprogrammet ønskjer å gjere ein grundig jobb i samband med dei prioriterte tiltaka, og det har vore gjort grundig arbeid heilt frå starten.
- Beredkapsprogrammet har engasjert ein del folk, særleg i starten då mange var med for å tenkje omkring tiltak.
- Det er positivt med alle erfaringane ein har fått gjennom prosessane som har vore knytt til Beredkapsprogrammet.
- Beredkapsprogrammet har vore ein del av eit veldig bra nettverk!
- Den mentale omstillinga i kommunen er positiv. Ein har no fått ein base der fleire tenkjer næringsutvikling utanfor Forsvaret. Administrasjonen er med og tenkjer omkring nærings spørsmål.

Det mest negative

- Forventingane er ikkje heilt innfridde. Ein kunne kanskje ha fått til meir, til dømes fleire arbeidsplassar.
- Det har gått seint. Ein har jobba med mange prosjekt, og det kunne kanskje gått raskare med færre prosjekt?
- Beredkapsprogrammet har marknadsført seg for dårleg. Det eksisterer eit anna inntrykk av programmet i bygda enn det som er realiteten.

- Sein saksbehandling.
- Beredskapsprogrammet har for lite midlar og handlefridom til å ta sjansar.
- Den programansvarlege har fått for stor arbeidsbelastning på grunn av oppgaver som han har fått tildelt i tillegg til programmet.
- Det har vore vanskeleg i forhold til Forsvaret sin måte å jobbe på; det går veldig seint.
- Det breie engasjementet i starten vart ikkje ført vidare. Prosessen har ikkje vore godt nok forankra i næringslivet og i det breie politiske miljøet.
- Den største hindringa for gjennomføringa av Beredskapsprogrammet i Bardu har vore at det tok lang tid å etablere den nære kontakten med Forsvaret. Det er grunnleggande for kommunen å ha ei garnisonsleining med myndigheit.

6.7 Beredskapsprogrammet i tal: Bruk av midlane og målbare resultat

Tilskotet frå Kommunaldepartementet direkte til Bardu kommune gjennom Beredskapsprogrammet er på 6 652 000 kroner, fordelt på dei fem åra. 2 552 000 av desse midlane er brukt til lokal administrasjon og 4,4 millionar kroner er brukt direkte til prosjekt.

Av prosjektmidlane er 1 710 000 kroner (39 prosent) brukt til tiltak innan knoppskytingsstrategien, medan 2 690 000 kroner (61 prosent) er brukt til identitets-skaping. Over halvparten av knoppskytingsmidlane, 900 000 kroner, er startmidlar som ikkje gjekk til dei prioriterte prosjekta, men til etablerarstøtte.

Prosjekta i Beredskapsprogrammet har også utløyst midlar frå offentlege og private kjelder lokalt, regionalt og nasjonalt. I Bardu er det totalt brukt vel sju millionar kroner til prosjektarbeidet, slik at 2,6 millionar er utløyst frå andre kjelder enn Beredskapsprogrammet, sjå Tabell 6.1⁵.

Tabell 6.1: Total prosjektstøtte utløyst i Beredskapsprogrammet i Bardu (alle tala i 1000 kr)

	Beredskaps- programmet	Støtte frå kommunen	Anna offentlig støtte	Anna privat støtte	Totalt
Totalt	4400	1506	636	515	7057

⁵Tala er henta frå registreringsundersøkinga i kommunane, der det vart gitt spesifiserte opplysningar for kvart enkelt prosjekt. I forståing med den lokalt programansvarlege har vi så samordna desse tala med det som kom fram i kommunen sin sluttrapport for Beredskapsprogrammet.

I Bardu har ikkje Forsvaret gitt direkte tilskot til noko av prosjekta. Forsvaret har likevel gitt indirekte støtte, særleg til Forsvarsmuseet. Ein medarbeidar med bakgrunn som major i Forsvaret har fått permisjon med lønn for å jobbe med museet. Dette tilsvarar lønnsutgifter på om lag 200 000 kroner i prosjektperioden. Forsvaret har også stilt utstyr som ikkje er verdsett, til disposisjon for oppstart av belte- og dekkverkstaden.

I undersøkinga har vi spurt prosjektleiarane om prosjektet ville ha vorte realisert utan Beredskapsprogrammet. Av dei 4,4 millionar kronene frå programmet er 2,3 millionar kroner (52 prosent) brukt på prosjekt der prosjektleiarane oppgir at dei ville ha blitt gjennomført i alle fall. Tre firedelar av dette er identitetstiltak. Om lag 1,1 millioner kroner (25 prosent) har gått til prosjekt der det vert hevda at dei ikkje ville ha vorte realiserte utan programmet. Over halvparten av dei er knopp-skytingstiltak. Når det gjeld startmidlane, har vel halvparten av midlane gått til prosjekt ein ikkje reknar med ville ha vorte realisert utan denne støtta.

I Bardu er det ved utgangen av programperioden skapt 40 nye årsverk gjennom Beredskapsprogrammet. Av dei har 28 årsverk fått startmidlar, fire er skapt i andre knopp-skytingsprosjekt, og identitetsstrategien har skapt åtte arbeidsplassar. Det må likevel nemnast at mange av etablerarane som har fått startmidlar, har den nyetablerte verksemda i tillegg til ordinært arbeid. Dermed er definisjonen av arbeidsplass litt vanskeleg her. Det er gjort eit overslag som viser at ein ser for seg totalt 92 nye arbeidsplassar i kjølvatnet av Beredskapsprogrammet i 1998. Verksemdene som har fått startmidlar, ventar ei dobling i talet på nye årsverk fram til 1998. I tillegg ventar ein å få enda 20 nye årsverk i andre knopp-skytingsprosjekt og fire nye i identitetsprosjekta.

Beredskapsprogrammet i Bardu har også hatt andre resultat enn arbeidsplassar, slik vi har framstilt det i Tabell 6.2. Dei fleste bedriftene og produkta er skapt av etablerarane som har fått startmidlar. Mange av dei er i ein sårbar fase, der mykje står og fell med etableraren sitt mot og si evne til å satse fullt og heilt på nyetableringa. Det er derfor uvisst kor stor del av desse bedriftene som vil verte drivne som «heil-tidsbedrifter» på sikt. Fem prosjekt har ført til «andre» resultat enn dei som er spesifisert. Det er i hovudsak kartleggingar og førprosjekt som har vore gjort med

Tabell 6.2: Resultat av prosjekta som er støtta av Beredskapsprogrammet

Bedrifter	11	Produkt med sal	8
Nye marknader	3	Produkt utan sal	13
Arrangement	1	Museum o.l.	2
Bygningar	1	Utdanningstilbod	1
Andre resultat	5	Ingen resultat	1

utgangspunkt i prosjektidéar. Nokre har ført til at ideen har vorte skrinlagd, andre er lagde på is medan ein ventar på at rammer vil endrast slik at realisering er mogleg.

Prosjektleiarane vart også spurde om kva dei vurderer som det viktigaste bidraget frå Beredskapsprogrammet. Her går kompetanse, nettverk, idear og pengar igjen som første og andre prioritet. Dette har ikkje etablerarane som har fått startmidlar, svart på. På basis av intervjuar vi har gjort med fleire av desse etablerarane, er inntrykket vårt at den finansielle støtta har vore avgjerande, saman med den rådgivinga som særleg den lokalt programansvarlege for Beredskapsprogrammet, men også andre i IU, har gitt dei etablerarane som har ønskt det.

6.8 Næringslivet i Bardu si vurdering av programmet

I rundspørjinga til næringslivet i dei fem kommunane i Beredskapsprogrammet⁶ ville vi få fram korleis næringslivet opplevde næringsarbeidet i kommunen generelt og arbeidet med Beredskapsprogrammet spesielt. I Bardu var det 20 bedrifter som svarte på spørsmåla. Spørsmåla seier både noko om føresetnadene for arbeidet med Beredskapsprogrammet og om resultatane av arbeidet.

Dei fleste bedriftene i rundspørjinga er småbedrifter. Berre fire av verksemdene har ti tilsette eller fleire. Halvparten av bedriftene har ein lokal primærmarknad, åtte bedrifter har i hovudsak ein regional marknad, éi bedrift har ein nasjonal primærmarknad, og éi bedrift har ein internasjonal primærmarknad. Seks av bedriftene har vore lokaliserte i Bardu i under fem år, like mange kan sjå tilbake på mellom fem og ti år i kommunen, medan dei andre åtte bedriftene har vore lokaliserte i Bardu i over til år.

Kjennskap til Beredskapsprogrammet

- Av dei 20 bedriftene frå Bardu i rundspørjinga har seks vore involverte i Beredskapsprogrammet, og fire av desse bedriftene har fått økonomisk støtte frå programmet.
- Fire av bedriftene kjenner ikkje til Beredskapsprogrammet. Av dei som kjenner til det, seier ei bedrift at ho kjenner programmet dårleg, fem bedrifter fortel

⁶ Gjennomført av Opinion i november 1996.

at dei kjenner programmet godt eller svært godt, og resten – halvparten – meiner dei har ein middels god kjennskap til programmet.

- Tolv bedrifter kjenner til dei to strategiane knoppskyting og identitetsskaping.
- Av dei 16 bedriftene i Bardu som hadde kjennskap til Beredskapsprogrammet, svarer tre bedrifter at resultatane er ganske gode. Elleve bedrifter svarer at resultatane er frå ganske til svært dårlege, medan to bedrifter ikkje er sikre.

Bedriftene si vurdering av kommunen

Vi bad bedriftene om å vurdere kommunen sin på ein skala frå éin til seks⁷, på ulike område knytt til næringsutvikling:

- To bedrifter seier at dei ikkje kjenner eller har dårleg kjennskap til kommunen sin næringspolitikk, åtte har middels kunnskap, medan ti bedrifter kjenner godt eller svært godt til næringspolitikken. Gjennomsnittleg score er 4,3, og Bardu er den kommunen der kjennskapen til næringspolitikken er best.
- Ingen av bedriftene svarer at kommunen har god eller svært god forståing for næringslivet sine behov⁸. To bedrifter gir karakteristikken ganske god, medan heile 18 bedrifter svarar på den negative delen av skalaen. Gjennomsnittleg score er 2,3. Ein god del av bedriftene kjenner næringspolitikken, men dei meiner altså at kommunen i denne politikken ikkje viser forståing for næringslivet sine behov.
- Elleve bedrifter svarer at kommunen sin informasjon til bedriftene er dårleg eller svært dårleg, åtte seier at han er middels, medan éi bedrift svarer at informasjonen er god. Gjennomsnittleg score er 2,4.
- Ni bedrifter vurderer kommunen si serviceinnstilling som dårleg eller svært dårleg, ti seier ho er middels, og éi bedrift vurderer serviceinnstillinga som god. Gjennomsnittleg score er 2,7.
- Vi bad bedriftene ta stilling til utsegna «Kommunens næringspolitikk er så god at jeg vil anbefale andre selskap å lokalisere virksomhet i kommunen».

⁷ 1=ikkje viktig/tilfreds eller ingen kjennskap, 2=lite viktig/tilfreds eller dårleg kjennskap, 3=litt viktig/tilfreds eller ganske dårleg kjennskap, 4=ganske viktig/tilfreds/god kjennskap, 5=viktig/tilfreds/god kjennskap, 6=svært viktig/tilfreds/god kjennskap.

⁸ Ingen av bedriftene i dei fem kommunane har svart svært god forståing.

17 av bedriftene er heilt eller delvis usamde i utsegna. Tre bedrifter er delvis samde. Gjennomsnittleg score er 2,6.

I vurderinga av den kommunale næringspolitikken ligg tyngdepunktet totalt sett på dei negativt ladde svaralternativa på skalaen. Kjennskapen til den kommunale næringspolitikken ligg derimot på ein positiv gjennomsnitt med 4,6 (god). Det ser ut som dei seks bedriftene i utvalet som har vore involverte i Beredskapsprogrammet, opplever kommunen litt meir positivt enn dei andre bedriftene. Det kan komme av at dei gjennom å delta i programmet, har komme nærare næringsarbeidet i kommunen og fått betre innsyn og oppfølging enn dei andre bedriftene.

Utfordringar i vidareføringa av den kommunale næringspolitikken

Vi spurde også bedriftene om det er viktig at kommunen involverer seg i næringsutvikling, og kor viktig dei meiner ulike sider av ein kommunal næringspolitikk er.

- 18 av dei 20 bedriftene i Bardu vurderer det som viktig eller svært viktig at kommunen er aktiv i den lokale næringsutviklinga.
- 18 bedrifter svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen viser interesse for problema og utfordringane til bedriftene. Ingen bedrifter svarer at dette ikkje er viktig i det heile tatt.
- Tre av bedriftene svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen formidlar kontakt med ekspertar og fagfolk, over halvparten meiner at dette er middels viktig og to bedrifter svarer at dette er lite eller ikkje viktig i det heile tatt.
- 17 bedrifter vurderer det som viktig eller svært viktig at kommunen gir rettleiing om støtteordningar.
- Elleve bedrifter svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen stimulerer til kontakt mellom næringsdrivande.
- 18 bedrifter svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen stimulerer til jobbskaping og etablerarverksemd.
- 17 bedrifter svarer at det er viktig eller svært viktig at kommunen samarbeider med næringslivet om strategisk næringsutvikling. Sju av bedriftene har sjølv tatt del i arbeidet med SNP.
- Vel to tredelar av bedriftene ønskjer ei organisering av kommunen sitt næringsarbeid i eit frittståande næringssselskap som er eigd/drive av

kommunen og næringslivet. Det er altså samanfalande med den forma kommunen har hatt på næringsarbeidet i programperioden, gjennom IU. To bedrifter ønskjer at næringsarbeidet skal vere organisert som del av den kommunale administrasjonen, medan tre bedrifter ønskjer seg eit privateigd/privatdrive utviklingsselskap.

Dette viser tydeleg at kommunen er ønskt som ein sentral næringspolitisk aktør i Bardu. Vi bad også bedriftene svare på kor tilfreds dei var med kommunen på dei same områda som dei nemnt ovanfor. For å gi eit bilete kor tilfredse bedriftene var i høve til kor viktige dei meiner desse områda er, viser vi gjennomsnittsscorane i Tabell 6.3.

Det vi kan lese ut av dette, er først og fremst at Bardu kommune/IU i dag ikkje lever opp til næringslivet sine forventningar til kommunen som ein næringspolitisk aktør. Sett ut frå det sterke ønsket om å ha kommunen som ein aktiv aktør, må skilnaden mellom kor viktige bedriftene meiner rollene er og kor tilfreds dei er med kommunen på dessa punkta, kunne tolkast som eit positivt utviklingsrom for Bardu kommune framover, same kva organisering dei vel for næringsarbeidet.

Bedriftene sitt forhold til hjørnesteinen

Vi bad også bedriftene vurdere om Forsvaret har endra si rolle i lokalsamfunnet og overfor resten av næringslivet etter at Beredskapsprogrammet trekte hjørnesteinen

Tabell 6.3: Gjennomsnittsscore for bedriftene si vurdering av kor viktige kommunen sine ulike roller i næringspolitikken er, og gjennomsnittsscore for kor tilfreds dei er med kommunen på desse områda.

	Kor viktig er rolla?	Kor tilfreds er bedriftene?
Vise interesse for problema og utfordringane til bedriftene	5,3	2,7
Formidle kontakt til ekspertar og fagfolk	4,0	2,6
Gi rettleiing om støtteordningar	5,0	3,1
Stimulere til kontakt mellom næringsdrivande	4,5	2,9
Stimulere til jobbskaping og etablerarverksemd	5,6	2,6
Samarbeide med nær.livet om strategisk næringsplanlegging	5,4	2,6

meir aktivt og meir medvite med i programmet (dei tre siste åra av perioden). Svara er vist i Tabell 6.4.

Vi ser at på dei fleste spørsmåla svarer to tredelar av bedriftene at Forsvaret ikkje har endra si rolle i høve til lokalsamfunnet. Dette viser noko av dilemmaet med å la strategiane ta utgangspunkt i Forsvaret, som per definisjon og tradisjonelt sett ikkje er lokalt orientert. Forsvaret si uendra rolle er i tråd med korleis dei involverte i Beredskapsprogrammet opplever Forsvaret som ein tung part å omstille. Det blir også ført opp som ei svak side for det lokale arbeidet i kommunen sin sluttrapport frå programmet. Det er dermed ikkje sagt at det ikkje har skjedd noko med hjørnesteinen desse tre åra. Endringane som har skjedd, er så langt heller mest merkbare for det politiske og det administrative planet i kommunen og lite synlege for næringslivet.

Vi stilte også spørsmål i rundspørjinga om kva konsekvensar det ville få for bedriftene dersom Forsvaret reduserte aktiviteten sin i Bardu i stor grad. Svara fordelte seg slik:

Ingen/små konsekvensar	35 % =	7 bedrifter
Sterk mellombels reduksjon	5 % =	1 bedrift
Sterk permanent reduksjon	40 % =	8 bedrifter
Nedlegging/flytting ut av kommunen	15 % =	3 bedrifter
Ikkje sikker	5 % =	1 bedrift

Vi ser at nesten to tredelar av bedriftene i større eller mindre grad ville ha vorte ramma av ein sterk reduksjon i aktiviteten i Forsvaret. Det er eit teikn på at resten av næringslivet i Bardu i stor grad er avhengig av hjørnesteinsverksemda. For elleve av dei 20 bedriftene (55 prosent) vil konsekvensane bli dramatiske, med sterk permanent

Tabell 6.4: Vurdering av endringar i Forsvaret si rolle i lokalsamfunnet og næringslivet dei siste tre åra (1994–1996). Bedrifter.

Rolle som...	Viktigare	Mindre viktig	Uendra	Ikkje sikker
- støttespelar for utviklinga av næringslivet i kommunen	4	4	11	1
- kunde eller marknad for det lokale næringslivet	5	2	13	-
- pådrivar for næringsutvikling overfor det offentlege	4	3	12	1
- pådrivar og støttespelar for utviklinga av kultur og fritidsaktivitetar i kommunen	2	2	14	2
- marknadsførar av kommunen overfor omverda	3	3	13	1

reduksjon eller nedlegging av eigen aktivitet i kommunen. Samanlikna med dei fire andre kommunane i Beredskapsprogrammet er forsvarskommunane Bardu og Målselv dei kommunane som rapporterer at dei er mest avhengige av hjørnesteinen. I Åmot og på Stord vil 25 prosent av bedriftene få varige reduksjonar, medan 40 prosent av bedriftene i Høyanger vil få varige reduksjonar eller nedlegging av aktiviteten i kommunen dersom hjørnesteinen reduserer sterkt.

Knoppskytingsstrategien i Beredskapsprogrammet har tatt utgangspunkt i hjørnesteinsverksemda for å skape ny verksemd på særleg to måtar: ved å flytte ut og vidareutvikle aktivitet frå hjørnesteinen, og ved å bruke kompetansen og nettverket til hjørnesteinen. I to spørsmål bad vi bedriftene i rundspørjinga først om å seie seg heilt eller delvis samde/usamde i om ny næringsverksemd bør skje i bransjar som kan dra nytte av hjørnesteinsverksemda, deretter om å seie seg samde/usamde i om ny næringsverksemd i kommunen bør etablerast i bransjar som ikkje har sterk tilknytning til hjørnesteinen. I Bardu seier 14 av bedriftene seg delvis, ganske eller heilt samde i den første påstanden. Bardu er den kommunen med det klaraste standpunktet *for* å kople ny næringsverksemd til hjørnesteinsverksemda. På den andre sida seier 13 bedrifter seg også frå delvis til heilt samde i påstanden om at knoppskyting bør skje i bransjar utan sterk tilknytning til hjørnesteinen. Men Bardu er den kommunen der *færrest* bedrifter er samde i denne påstanden.

Næringslivet si vektlegging av identitet

For å få ein peikepinn på om identitetsarbeidet hadde nådd ut til næringslivet, stilte vi fleire spørsmål som gjekk på kommunen sin profil ut mot omverda, fellesskapskjensla i kommunen og om identitet til kommunen var viktig for bedriftene. Spørsmåla var ikkje knytt til Beredskapsprogrammet.

- Ein tredel av bedriftene meiner at Bardu har fått ein meir tydeleg profil ut mot omverda dei tre siste åra. Tolv bedrifter meiner derimot at det ikkje er, og to bedrifter er ikkje sikre. Vi får tilsvarande svar på spørsmål om det er skapt ei sterkare fellesskapskjensle i kommunen dei siste tre åra.
- Elleve av bedriftene meiner det er viktig for næringslivet at kommunen satsar på å skape større identitet i kommunen og å gi kommunen ein meir tydeleg profil overfor omverda.
- Heile 50 prosent av bedriftene svarer at for deira eiga bedrift er det ikkje viktig i det heile tatt at kommunen satsar på slikt arbeid. På den andre sida er det også seks bedriftene som meiner dette er viktig eller svært viktig. I alle kommunane legg bedriftene mindre vekt på identitetsskaping for eigen del enn når dei vurderer for næringslivet generelt.

- Vel halvparten av bedriftene er lite tilfreds med kommunen sitt arbeid med å skape større fellesskap og ein tydelegare profil.

6.9 Oppsummering

Med introduksjonen av knoppskytingsstrategien i Beredskapsprogrammet fekk dei to forsvarskommunane ei litt anna utfordring kasta i fanget enn dei tre kommunane som har industrielle hjørnesteinsverksemdar. Knoppskyting og identitetskaping vart introdusert frå sentralt hald, men det vart overlata til kommunane å gi strategiane innhald. Bardu valde å ta utfordringa alvorleg og starta ein prosess med å kartlegge knoppskytingspotensialet med utgangspunkt i Setermoen garnison. I kartleggingsarbeidet fann ein ulike knoppskytingspotensial, men realiseringa av dei har vore vanskeleg. Det er konsekvent i vårt materiale at dei ulike lokale aktørane i Beredskapsprogrammet har opplevd denne prosessen som lang og tung. Det må presiserast at ingen opplever at Forsvaret ikkje ønskjer samspel med det lokale næringslivet, det er snarare ulike karaktertrekk ved Forsvaret som har medverka til gangen i prosessen: autoritetsstrukturen, Forsvaret som forvaltingsorgan, den nasjonale oppgåva til Forsvaret, beordringssystemet og regelverka for kryssningspunkta mellom militær og sivil verksemd.

Knoppskytingsarbeidet i Bardu har vore todelt. På den eine sida har ein satsa på etablering med utgangspunkt i Forsvaret, noko som i liten grad har vist konkrete resultat så langt. Dei fleste verksemdene er framleis under utgreiing. På den andre sida er Bardu den kommunen som har satsa sterkast på startmidlane. På denne måten er noko av den opphavlege strategien i programmet brukt vidare, på same tid som ein har prøvd å kople bruken av startmidlane til knoppskyting ved å ha eit auge til etablerarar med bakgrunn frå Forsvaret. Kriteria for fordelinga av startmidlane er utover dette lite konkretiserte. Dei fleste bedriftene som har fått tilskot, er så langt einmannsverksemdar som utløyser ein aktivitet på eitt årsverk eller mindre. Vi har sett at det blir kalkulert med ei dobling i stillingane i desse verksemdene for dei neste åra, men dette er usikre estimat.

Vi ser det slik at Bardu er på veg bort frå ein situasjon der hjørnesteinen Forsvaret levde sitt eige liv og indirekte sette dagsordenen for ulike offentlege og private sektorar i lokalsamfunnet. Kommunen er på veg til ein situasjon der det er samspel mellom hjørnesteinen, næringslivet og kommunen. Det er eit stykke att, men gjennom Beredskapsprogrammet har Bardu gått mange av dei lange innleiingsrundane og lagt eit godt grunnlag for den situasjonen dei arbeider seg i retning av. Kanskje kommunen og næringssekskapet ikkje berre burde tenkje i retning av direkte

knoppskyting frå Forsvaret i det vidare næringsarbeidet, men i større grad enn hittil konsentrere seg om Forsvaret som marknad. Gjennom programmet har ein bygd opp ein generell kompetanse på næringsutvikling, og ein har skapt ein arena som ein kan bygge vidare på for å trekke heile næringslivet med i ei brei mønstring. Materialet vårt viser at deltakarane sit med gode kjensler for den breie prosessen rundt utarbeidinga av SNP. Den erfaringa kan ein bruke i ei vidare samling rundt næringsutvikling i Bardu.

Også identitetsstrategien i Bardu er utforma med utgangspunkt i hjørnesteinen sine verdiar og interesser. Prosessen rundt kva slags fokus som vart valt, skjedde i politiske og administrative rom, og fleire opplever valet som litt tilfeldig – sjølv om det ikkje har komme fram alternative framlegg. Det er derfor uklart kor godt valet av ein identitet knytt til Forsvaret er forankra i det lokale miljøet. Valet av Forsvaret som innhald i identitetsstrategien har i seg eit klart potensial for kopling til næringsutvikling ved at ein ser tidlegare soldatar som har gjort tenest på Setermoen, som ein marknad. Denne marknaden kan utnyttast på ulike måtar, og to av dei har ein satsa på gjennom Forsvarsmuseet og Arrangementsprosjektet. Dei to prosjekta skaper også synergjar til kvarandre. Prosjekta rettar seg også mot skuleverket og frivillige organisasjonar og trekker på den måten med seg kulturlivet.

Bardu opplever at programperioden i Beredskapsprogrammet har vore for kort, særleg på grunn av strategiskiftet. Det viktigaste som har skjedd i satsinga i Bardu så langt, er den tidkrevjande tilrettelegginga. På mange måtar er det derfor no det verkeleg kan starte i Bardu.

Kapittel 7 Fra kartong til kavaleri? Beredskapsprogrammet i Åmot

Åmot kommune ligger i Østerdalen tre mil nord for Elverum. Kommunen har 4350 innbyggere. Innbyggertallet har vært jevnt synkende fra 1960 til 1992. Antall arbeidsplasser har sunket fra om lag 1600 i 1982 til om lag 1500 i 1990. Reduksjonen i antall arbeidsplasser er først og fremst knyttet til sekundærnæringer (industri, kraftforsyning mm). Åmot kommune var ut fra disse tallene ikke i noen krisesituasjon da den ble valgt ut som deltaker i beredskapsprogrammet.

Kommunen har og har hatt en utpreget ensidig næringsstruktur. Fram til etableringen av Rena Karton tidlig i vårt århundre var skogsdrift hovednæringen. Deretter har industriarbeidsplasser i kartongfabrikken hatt størst betydning for sysselsettingen. Fabrikken har vært hjørnesteinen i næringsstrukturen, i alle fall i etterkrigstiden.

Hedmark Distriktshøgskole er plassert på Rena og har kjempet om å bli hovedsetet for Distriktshøgskolene i Hedmark. Distriktshøgskolen er et potensial for å styrke lokalsamfunnet.

Åmot kommune tilfredstilte i 1991 og 1992 kriteriene for å bli med i Beredskapsprogrammet. Det var et lite samfunn med en svært ensidig næringsstruktur der Rena Karton var hjørnesteinen. Kommunen var ikke i noen krisesituasjon når det gjelder økonomi og sysselsetting.

I et tidligere utkast til rammebeskrivelsen, datert september '91, er valget av Åmot begrunnet slik:

«Det er en typisk ensidig industrikommune, hvor avhengigheten av hjørnestensbedriften Rena Karton er stor. Næringsgrunnlaget er svakt, ikke bare i kommunen, men også i det omkringliggende området. Hjørnestensbedriften har til tider vært i vansker, slik at det vil være en styrke for utviklingen i kommunen å bli tatt med i programmet.»

I løpet av programperioden har denne situasjonen endret seg vesentlig, spesielt de to siste årene (1995 og 1996). For det første har Rena Karton vært i økonomisk krise mer eller mindre kontinuerlig i denne toårsperioden. For det andre ble stortingsvedtaket av 8.10.1992 om å flytte kavalerigarnisonen fra Trandum til Åmot, satt ut i livet i forbindelse med utbyggingen av Gardermoen Lufthavn. For det tredje ble høyskolen bygget ut, og rammene for virksomheten ble endelig avklart i forbindelse med omleggingen av høyskolesystemet i Norge.

Disse tre forholdene har medført endringer i gjennomføringen av programmet. For det første kom den opprinnelige hjørnesteinsbedriften i krise allerede i 1993, og en fikk dermed prøvd ut idéene om kommunal beredskap i praksis, i det minste til en viss grad. For lokalsamfunnet virket imidlertid forsvarsetableringen og stabiliseringen av høyskolen dempende på krisesituasjonen.

Disse endringene i forutsetninger er særegne for Åmot, sammenliknet med de fire andre kommunene i programmet. Vi har derfor sett det som viktig å beskrive endringene nærmere.

Rena Karton – hjørnestein i krise

Rena Karton ble etablert i begynnelsen av vårt århundre med Tollef Kilde som primus motor. Han beskrives som en skogeier med et dypt samfunnsengasjement. Han var aktiv i opprustingen av viktige institusjoner, slik som skoleverk, veinett mm. Han beskrives som en visjonær, av enkelte som en fantast. Blant annet fikk han bygd en bro over Renaelva som var bred nok til at to biler kunne møtes på den. Dette ble gjort allerede i 1904, om lag 30 år før bilismen fikk noen særlig utbredelse. Han lanserte planer om å kanalisere Glomma-vassdraget, der visjonen hans var å få skipsanløp i Rena. Han arbeidet for å få lagt jernbanen til Trondheim gjennom Østerdalen i stedet for Gudbrandsdalen, noe som antakeligvis ville forandret nokså mye på fordelingen av samfunnets goder og byrder mellom de to dalførene. Han investerte så mye av sin egenkapital i lokale prosjekter at han til slutt gikk personlig konkurs. Det blir hevdet at han hadde nasjonalistiske sympatier under annen verdenskrig. Uansett vil det ut fra våre fortolkninger være riktig å hevde at Tollef Kilde på et tidlig tidspunkt forstod betydningen og konsekvensene av kommunikasjon og samferdsel for et lokalsamfunn som Åmot.

Kartongfabrikken ble etablert med kapital fra de store skogeierne. Den billige kraften i området var en viktig premis for etableringen. Fabrikken skulle bruke skogeierens virke i produksjonen og dermed gi fortjeneste utover det rene salget av tømmer. På denne måten ville fabrikken øke utbyttet av avvirkningen for skogeierne. Samtidig ga fabrikken arbeidsplasser, faste inntekter, økt levestandard og ikke minst stabilitet i lokalsamfunnet. Arbeiderklassen vokste fram. Dette endret de politiske og sosiale strukturene. Åmot blir betegnet som en rød bastion gjennom hele århundret, ikke minst med en sterk kommunistisk bevegelse i etterkrigstiden. I mellomkrigstiden sendte regjeringen soldater og politi til området for å rydde opp i Julussa-konflikten, et opprør blant tømmerfløterne i regionen. I etterkrigstiden er det sosialdemokratene, sosialistisk venstreparti og senterpartiet som har dominert i de lokalpolitiske vervene. I dag er det Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti som i sitt valgsamarbeid bytter på ordfører- og varaordførervervet.

Fra 1992/93 har bedriften vært i en mer eller mindre sammenhengende økonomisk kriseperiode. SND gikk inn i bedriften i 1993 med støtte til modernisering av produksjonsapparatet. Moderniseringsprosjektet munnet blant annet ut i vedtaket om å anskaffe kartongmaskin 2 (KM2). Den gamle kartongmaskinen var ikke fornyet på mange år. Følgelig var den umoderne og kostbar i drift sammenliknet med kartongfabrikkene i andre land. Det teknologiske vedlikeholdet og den teknologiske oppgraderingen i papp- og papirindustrien foregår vanligvis kontinuerlig, slik at maskinparken hele tiden kan levere de mengdene og den kvaliteten som etterspørres i markedet. Slike løpende revisjoner av produksjonsapparatet forutsetter periodevis et forholdsvis stort investeringsbudsjett. Eierne i Rena Karton hadde prioritert budsjettene annerledes og ble dermed liggende etter konkurrentene når det gjelder teknologisk utvikling.

KM2 ble bestilt fra ABB, og leveringen av maskinen startet i 1995. Maskinen forutsatte for det første at man fikk et nytt tresliperi som kunne produsere den nødvendige råstoffmengden og -kvaliteten. For det andre stilte miljøvernmyndighetene krav om nytt renseanlegg. Utslippene fra KM2 i tillegg til utslippene fra KM1 (Kartongmaskin 1) ville overskride grenseverdiene. For det tredje representerte KM2 en helt annen teknologi enn KM1. KM2 er til dels computerstyrt, mens KM1 ikke var automatisert i nevneverdig grad. Den var basert på manuell styring og individuell kompetanse. Derfor var det nødvendig med opplæring for kartongarbeiderne som skulle kjøre KM2. Fagforeningen har hele tiden hevdet at styrets budsjetter til opplæring for KM2 var altfor lave. Måten ledelsen forestilte seg opplæringsbehovet, blir i ettertid framstilt som naivt og som et uttrykk for manglende fagkunnskap, både av fagforeningen og av fagekspertisen. Fagforeningen har hele tiden anslått behovet for opplæring høyere enn det ledelsen har gjort. Verken renseanlegget eller det nye tresliperiet lå i investeringsbudsjettene da maskinen ble bestilt fra ABB.

Opplæringstiltakene var mangelfulle da KM2 skulle prøvekjøres. ABB hadde dessuten montert én av valsene i maskinen feil vei. Reklamasjonen førte til forsinkelser i produksjonsplanen, og det er uklart for oss hvem som til slutt betalte regningen for feilen. Antall arbeidsplasser ble redusert fra 210 til 150 fordi KM2 ikke kom i drift etter planen.

Maskinen kom til å koste det dobbelte av den budsjetterte kjøpesummen da det endelige regnskapet skulle gjøres opp. Den opprinnelige investeringsrammen var 145 millioner kroner, mens det totalt ble brukt 240 millioner kroner. Det var dette som først og fremst resulterte i konkursinnberetningen fra styret 30. mars 1996. Ifølge våre kilder kom budsjettoverskridelsen like overraskende på de fleste styremedlemmene i Rena Karton som for resten av lokalsamfunnet.

Da konkursen var et faktum, ble det satt i gang en redningsaksjon som mobiliserte bredt i lokalsamfunnet. Lokale politikere med ordføreren i spissen, fagforeningen i kartongfabrikken og andre lokale krefter arbeidet fram en løsning med et midlertidig

driftsstyre som skulle drive fabrikken fram til en endelig avklaring av den finansielle situasjonen. Åtte millioner kroner fra blant annet rederinæringen og kommunen ga driftsstyret et visst handlingsrom. I august 1996 sa SND nei til videre engasjement i Rena Karton. Dette resulterte i aksjoner og høy politisk mobilisering med sikte på å presse fram en løsning med fortsatt statlig engasjement. Selv om dette ikke lyktes, oppnådde aksjonen usedvanlig mye oppmerksomhet i media. Åmot kommune og Rena Karton var i fokus i hele landet i flere uker. Vi må anta at den sterke fokuseringen bidro positivt i arbeidet med å få fram en endelig finansiell løsning på situasjonen. Bare to uker etter at SND og departementene hadde satt en endelig stopp for statlig engasjement, var det samlet 100 millioner i privatkapital, slik at bedriften kunne reetableres. Orkla Finans var en sentral aktør i dette arbeidet.

Selv om bedriften kommer skikkelig på fote igjen, regnes det med en reduksjon i bemanningen ved full drift. Det er planlagt å kjøre i gang KM2 i løpet av 1997. I mellomtiden produseres det kartong på KM1. Når KM2 er i drift, vil KM1 antakeligvis bare kjøres etter behov for å dekke etterspørselen når den er på topp. KM2 vil kreve lavere bemanning enn KM1, men vil produsere dobbelt så mye og med bedre kvalitet.

I ettertid er det grunn til å anta at driftsstyret arbeidet langs to parallelle spor: ett basert på statlig støtte og ett uten.

Redningsaksjonen skapte et voldsomt engasjement i lokalsamfunnet. Studentene og lærerne ved Distriktshøgskolen arrangerte støttedemonstrasjoner og viste solidaritet med de ansatte i fabrikken. Disse arrangementene mobiliserte mer enn halvparten av befolkningen i Åmot kommune. Samtidig gikk lokalpolitikere ut med budskap om at Åmot skal klare seg uten statlig engasjement, en slags næringspolitisk frigjøringserklæring. Vi er ikke i tvil om at hendelsesforløpet etter konkursinnberetningen har gjort noe med samholdet og de sosiale identifikasjonene i lokalsamfunnet. Våre observasjoner peker i retning av økt solidaritet og stolthet over å være en del av fellesskapet i Renasamfunnet, på tvers av gamle motsetninger mellom sosiale klasser og lag. Vi har viet krisa ved Rena Karton mye plass fordi den er en svært viktig premiss for gjennomføringen av Beredkapsprogrammet i kommunen. Den påvirket i sterk grad både knoppskytingsstrategien og identitetsstrategien i det lokale prosjektarbeidet.

Kavaleriets innmarsj i Åmot

I forbindelse med vedtaket om å bygge ut Oslo Lufthavn på Gardermoen, skulle deler av de militære installasjonene på Trandum flyttes til Åmot. Dette gjaldt kavaleriavdelingene, det vil si tanks og annet rullende stridsmateriell. Utbyggingen av den nye garnisonen startet opp i 1995. Fire til fem hundre anleggsarbeidere vil være engasjerte i de mest aktive bygingsperiodene. En langt større del av disse enn antatt

er lokale håndverkere og entreprenører. Mer enn halvparten av dem er rekruttert fra lokalsamfunnet. Dette har skapt muligheter for å opprettholde sysselsettingsnivået til tross for krisen i kartongfabrikken. Spørsmålet er hva de skal gjøre når anlegget står ferdig, omtrent samtidig som den nye maskinen blir tatt i bruk i Rena Karton.

Den ferdig utbygde garnisonen omfatter blant annet et velferdsbygg til om lag 40 millioner kroner, finansiert med midler fra Forsvaret med 27 millioner kroner og fra Norsk Tipping med 13 millioner kroner. Allerede i 1993 tok kommunen initiativ overfor Forsvaret om å få til en integrasjon av det militære og det sivile samfunnet som skulle vokse fram. Anlegget skulle ha form av «åpen leir». Dette initiativet var en forutsetning for støtten fra Norsk Tipping. Velferdsbygget er lagt på utsiden av det militært avgrensede området og skal betjene både lokalbefolkning, rekrutter og befal. Det vil dekke behovet for et kulturhus i Åmot. Kommunen og Forsvaret samarbeider også om å bygge et idrettsanlegg. Dette er ett av flere eksempler på at Forsvaret her søker integrasjon i lokalsamfunnet på gjensidige premisser. Et annet eksempel er den enhetlige arkitekturen i garnisonen som i stor grad bygger på lokal byggeskikk.

Konflikt finner vi derimot i forbindelse med en mulig statlig ekspropriasjon av store skogarealer til skytefelt for tungt artilleri. Forsvarets øvelsesbehov kommer i konflikt med skogeiernes økonomiske interesser og med lokalbefolkningens friluftsbegreb og interesser i et støyfritt miljø. Forsvarsutbyggingen la føringer på gjennomføringen av Beredkapsprogrammet.

7.1 Organisering av Beredkapsprogrammet i Åmot

Den endelige meldingen om at Åmot skulle være en del av Beredkapsprogrammet, er datert 20. desember 1991 i Kommunal- og arbeidsdepartementet. Programmet skulle starte 1. januar 1992. Kommunen opprettet en arbeidsgruppe som planla gjennomføringen av programmet på lokalt plan. Arbeidsgruppa ble omgjort til lokal styringsgruppe i mai 1992. Det var et vilkår fra KAD å opprette en lokal styringsgruppe.

Styringsgruppa skulle ha forvaltningsansvaret for programmidlene i kommunen. Departementet presiserte at den enkelte kommunen skulle ha ansvar for utformingen av strategier og tiltak innenfor rammene av programmet, men samtidig la departementet opp til mer omfattende bistand fra programmets sentrale styringsgruppe enn det som hadde vært til da i sentralt initiert omstillingsarbeid.

Fagforeningen og ledelsen ved Rena Karton, Hedmark Distriktshøgskole, rådmannen i Åmot kommune, lokale næringsdrivende og de lokale prosjektlederne i Beredskapsprogrammet har deltatt i styringsgruppas møter.

Ordførervervet i Åmot er delt mellom SV og SP. Da de to partiene byttet ordfører og varaordførerposisjonene ved årsskiftet '93/94, gikk SVs ordfører ut av styringsgruppa til fordel for den påtroppende ordføreren fra Senterpartiet. Også fagforeningsrepresentanten og ledelsen ved Rena Karton er skiftet ut i løpet av perioden. Rena Kartons representasjon i styringsgruppa har manglet kontinuitet på grunn av flere lederskifter ved fabrikken i perioden.

Den lokale prosjektlederen for Beredskapsprogrammet i Åmot, derimot, har vært den samme siden starten i 1992. Han var tidligere næringskonsulent i kommunen. I mars 1994 ble Østerdalen Kompetanse- og Ressurscenter (ØRK) opprettet. Senteret var samlokalisert med Arbeidsmarkedsetaten i kommunen. ØRK hadde da to stillinger og var ledet av prosjektlederen for Beredskapsprogrammet. Den andre stillingen var en kommunalt finansiert næringskonsulentstilling. I 1995 gikk den lokale prosjektlederen ut av ØRK og inn i rådmannens stab i kommunen.

Styringsgruppa og prosjektet har i seg selv representert en ny møteplass for lokale krefter. Samtlige av våre informanter beskriver en utvikling av prosjektorganisasjonen fra å være en møteplass for ulike perspektiv til å bli et nettverk for problemløsning. Det vil si at det er etablert nye strukturer mellom næringsliv, offentlige virksomheter og kommunen som åpner for gjensidig læring. Organiseringen i seg selv fremstår dermed som et positivt bidrag fra prosjektet.

7.2 Plan og strategiutviklingen i Beredskapsprogrammet i Åmot

I KADs rammer for deltakelse i Beredskapsprogrammet ble de kommunale aktivitetene delt inn i to faser: en planleggingsfase, der strategier og konkrete tiltak skulle utredes og defineres, og en iverksettelsesfase, der de planlagte tiltakene skulle settes ut i livet. I praksis ble det stilt krav om at deltakerkommunene skulle utvikle en Strategisk næringsplan i løpet av det første året i programmet.

I Åmot ble SNP (Strategisk næringsplan) vedtatt 11. mai 1993, temmelig nøyaktig ett år etter at styringsgruppa ble opprettet. Den er resultatet av en omfattende prosess med om lag 40 deltakere fra lokalsamfunnet. Om lag halvparten av deltakerne var representanter for kommunen, mens den andre halvparten representerte nærings- og arbeidsliv i Åmot. Styringsgruppa for Beredskapsprogrammet i Åmot ledet planarbeidet. NIT-Rådgivning AS ble leid inn som plankonsulenter.

Næringsplanen beskriver Åmots sterke og svake sider og ser disse forholdene som problematiske:

- lavt utdanningsnivå
- synkende folketall og tendens til skjev kjønnsfordeling
- Rena Karton har blitt en trygg sovepute, som hemmer initiativ til nyskaping og utviklingen av ny virksomhet
- manglende samarbeid i næringslivet og mellom næringslivet og kommunen
- vekt på råvareproduksjon og liten grad av foredlingsvirksomhet

Planen reiser fire hovedstrategier for å løse problemene:

- kompetanseheving innen næringslivet
- samarbeid om produktutvikling innen og mellom reiselivet og utmarksnæringen
- å stimulere til videreutvikling, nyskaping og knoppskyting
- Åmot som et attraktivt sted å bo og leve

Planen definerer i alt 16 tiltak som skal realisere de fire strategiene. En del av disse knyttes til planene om å flytte Forsvarets leir på Trandum til Rena.

Åmot kommune hadde ikke en egen næringsplan fra før. Det var også motforestillinger blant deltakerne mot å utvikle planen. Motforestillingene gikk for det første ut på at en hadde liten tro på nytten og virkningen av det å planlegge, generelt sett. For det andre var planen et krav fra sentrale myndigheter og ble dermed til en viss grad oppfattet som inngrep i lokal styring. For det tredje ville arbeidstiden som gikk med til planarbeidet, fortrenge andre oppgaver. Arbeidet ble gjennomført til tross for motforestillingene, og planen blir omtalt som et nyttig stykke arbeid, som blant annet blir brukt i kommuneadministrasjonen.

Det var styringsgruppen og ledelsen i Beredskapsprogrammet i Åmot som drev prosessen og som kanskje var hovedaktørene i programmet. Næringslivet i Åmot deltok til å begynne med, men etter hvert ble denne deltakelsen mindre. Det hevdes at næringslivet i Åmot i liten grad føler de har et eiendomsforhold til planen, og at dette henger sammen med at kommunen ble for dominerende i prosessen.

Det er reist innvendinger mot planen som går på at den i for stor grad baserer seg på det eksisterende næringslivet på Rena på den ene siden og Forsvarets inntreden på den andre. Det vil si at den ikke bringer inn noe nytt i tilstrekkelig grad.

Næringsplanen skulle også være et arbeidsdokument for den lokale satsingen i Beredskapsprogrammet. Samtidig som planarbeidet foregikk i Åmot skjedde det

endringer i den sentrale styringen av Beredskapsprogrammet. Disse endringene ble oppfattet som forstyrrende i det lokale planarbeidet, ettersom det nå ble gitt nye og til dels motstridende signaler om hva programmet skulle handle om og hva midlene skulle brukes til lokalt. Vi viser til kapittel 2, som beskriver programarbeidet på sentralt nivå og innføringen av identitet og knoppskyting som bærende begrep i strategien.

En del av tiltakene i næringsplanen er knyttet til disse to hovedstrategiene og definert med tanke på den lokale Beredskapsprogram-satsingen. Identitetsstrategien kom til å omfatte satsingen på sport, kultur og reiseliv. Knoppskytingsstrategien har i all hovedsak bestått av forsøk på å etablere ny virksomhet med utgangspunkt i Rena Karton. Slik vi beskrev i avsnittet om krisen i bedriften, skulle det vise seg at forutsetningene for å lykkes med denne strategien, ikke var spesielt gunstige i den aktuelle perioden.

Med utgangspunkt i Åmot alene er det vanskelig å trekke noen konklusjoner om hva slags sammenhenger som finnes mellom strategiene i programmet under ett og strategiene i Åmot spesielt. Men to mulige beskrivelser peker seg ut: Den første beskrivelsen går ut på at den sentrale styringsgruppa har endret eller klargjort sine strategier etter å ha gått gjennom næringsplanene for de fem deltakerkommunene. Det vil si at den sentrale styringsgruppen har tilpasset strategiene til det som er felles i de fem lokale planene. Den andre beskrivelsen forteller at de lokale tiltakene blir tilpasset endringene i de sentrale strategiene. Begge deler må være legitimt i et program som har sterke islett av læring gjennom prøving og feiling, og som er preget av et samspill mellom "top-down" og "bottom-up" perspektiver.

7.3 Tiltak under knoppskytingsstrategien

Knoppskytingsstrategien ble lansert av den sentrale styringsgruppa våren 1994, om lag midtveis i programperioden. I Åmot ble en del av prosjektene som allerede var i gang, definert som knoppskyting. Dette gjaldt fortrinnsvis prosjektene som var knyttet til utviklingen av virksomheter under Rena Karton, men det omfattet også prosjekter som hadde mer karakter av generell og kanskje tradisjonell næringsutvikling. Den videre skjebnen til de ulike prosjektene kan forklares dels ut fra strategiskiftet i den sentrale styringsgruppa, dels ut fra hjørnesteinsvirksomhetens situasjon og manglende evne til å følge opp.

ØRK (Østerdalens Ressurs og Kompetansesenter)

ØRK faller inn under knoppskytingsstrategien i Beredkapsprogrammet og er definert som det første tiltaket under kompetansehevingsstrategien i kommunens Strategiske næringsplan. I denne næringsplanen heter det under beskrivelsen av tiltaket:

«Ved å trekke vekslers på, samt ta utgangspunkt i de ressurser som finnes, bør det kunne være mulig å utvikle et kraftsentrum for kommunen og regionen, som et godt fundament å bygge videre på».

Det ble gjennomført et forprosjekt høsten 1993/våren 1994, der behov, samarbeidsrelasjoner og finansiering ble utredet. Senteret ble etablert våren 1994 (mars). Næringskonsulenten i kommunen sto for forprosjektet. Han er også leder for Beredkapsprogrammet i Åmot. Han ble ansatt som leder ved ØRK. Nylig har kommunen ansatt en ny næringskonsulent, og denne stillingen var samlokalisert med ØRK fram til 1995. ØRK var i denne perioden også samlokalisert med den lokale arbeidsmarkedsetaten, som finansierer sekretærfunksjoner via tiltaksmidler.

ØRK var opprinnelig planlagt som «Åmot ressurs- og kompetansesenter». I samarbeid med omkringliggende kommuner fikk tiltaket et mer regionalt preg. Tiltaket skulle betjene flere kommuner i Østerdalen enn Åmot, med finansiering dels gjennom Beredkapsprogrammet og dels gjennom Åmot kommune, samtidig som samarbeidet med arbeidsmarkedsetaten skulle supplere kapasiteten og kompetansen.

I styringsgruppen for ØRK satt Distriktsarbeidssjefen (Åmot), Skolesjefen (Åmot), næringskonsulent II (Åmot), en jobbsøker og to representanter fra den lokale styringsgruppen i Beredkapsprogrammet.

I aktivitetsplanen for ØRK for 1994 ble det lagt vekt på å etablere virksomheten og informere om denne. Det ble arrangert et jobbkursprogram i regi av Distrikts-arbeidssjefen.

Målgruppen var både arbeidssøkende og etablerere. I 1994 gjenstod mye informasjons- og markedsføringsarbeid før etablerere og bedriftsledere ville oppfatte ØRK som et virkemiddel for næringsutvikling, både i Åmot og i resten av regionen. ØRK stod i fare for å få en slagside mot arbeidssøkere i forhold til etablerere, etter som den førstnevnte virksomheten i større grad bygde på allerede etablerte tiltak, så som jobbsøkerkurs mm.

ØRK kom ikke skikkelig i gang med samarbeidet mellom de to etatene og beskrives som en flopp av våre informanter. Det ble et rent kontorfellesskap og liten samordning av virksomhetene. Dette blir delvis forklart med at organiseringen ikke var spesielt vellykket. Målgruppen representerte for mange ulike interesser og behov. Dette gjorde det vanskelig å prioritere oppgaver og ressurser, og kulminerte med at prosjektlederen for Beredkapsprogrammet gikk ut av ØRK og inn i rådmannens stab i kommunen. ØRK eksisterer fortsatt, men har nå mer vekt på arbeidssøker-siden enn på etableringssiden.

Utredning om knoppskyting

For å kunne kalle en aktivitet for knoppskyting, må den knoppe fra et eller annet. Hjørnesteinsbedriften Rena Karton ble gjennomgått av konsulenter fra henholdsvis Norsk Hydro og Hartmark/Iras (PA-consulting) høsten 1993, blant annet med sikte på å peke ut mulige områder for knoppskyting. Her er knoppskyting forstått som det å skille ut enkelte aktiviteter som i dag hører inn under Rena Karton, og å tilby dem som tjenester for salg til Rena Karton og andre bedrifter som har behov for dem. I økonomifagene kalles dette "out-sourcing".

I rapporten fra gjennomgangen (Åmot kommune 17.1.1994) ble Rena Karton A/S, Rena Emballasje A/S og Laminor as definert som kjernevirksomheten i Åmot. Med utgangspunkt i denne kjernevirksomheten har rapporten pekt ut en del aktuelle virksomheter som kan utvikles. Rapporten foreslår følgende prioritering av prosjekter:

1. Utvikling av et styrket «cluster» av Rena-bedrifter innen kartong-/kasepapp-virksomhet og foredlingsvirksomhet:

- utvidet/ny emballasjevirkosomhet
- ny folieringsvirksomhet
- nye nisjeprodukter
- handelsvirksomhet
- nettverksgruppe

Som interessenter for dette prosjektet/denne virksomheten regnet en Rena Karton, Rena Emballasje og Laminor. Her er det med andre ord snakk om å styrke den eksisterende kjernevirksomheten mer enn å utvikle ny næring.

2. Samarbeid med Rena Karton, Forsvaret o.a. om å realisere ny virksomhet:

2a. Knoppskyting fra produksjonskjeden

- nytt produksjonsanlegg for kasepapp
- tømmerbasert virksomhet
- energi-/varmesentral
- vedlikehold/service og verkstedvirksomhet
- tomt og eiendomsutnyttelse
- teknologi og utstyr for emballasje/kartonasje
- kompetanseutvikling

2b. Utvikling av nye virksomheter på områder utenfor det primære interessefeltet til RK/REs:

- Entreprenørhytter, -hus og -anlegg/eiendomsutbygging
- Trearbeidende industri, sagbruk og snekkeri
- Nye lokale opplevelsestilbud (turisme og lokalmiljø)

2c. Samarbeid med Forsvaret med hensyn til:

- Medeier/ressursinnsats i prosjektutvikling og realisering
- Forsvaret som potensiell kunde (marked) for prosjektene som er nevnt ovenfor
- Andre knoppskytingsmuligheter fra Forsvaret

Under dette hovedpunktet konkluderer rapporten med at det må trekkes inn eierinteresser utenfor Åmot, med begrunnelsen at lokale krefter anses for å være for svake.

Samtlige av disse forslagene, med unntak av 2.2, baserer seg i vesentlig grad på bedre utnyttelse av mulighetene i kartongproduksjonen. Rena Karton, som på dette tidspunktet eide Rena Emballasje 100 prosent, skulle være den sentrale aktøren på alle disse punktene. Under punkt 2.2 skulle skogeierne og mulige entreprenører i regionen være de sentrale aktørene i etableringen av ny virksomhet.

I ettertid er det bemerkelsesverdig at konsulentene etter en gjennomgang av Rena Karton ikke så varslene om krisen som kom senere. Vi sikter her blant annet til den nedkjørte og gammeldagse produksjonsteknologien, som neppe var usynlig under gjennomgangen. Dette ville endret utgangspunktet for hele utredningen. Utredningen burde antakeligvis ikke ha satset på Rena Karton som nøkkelfaktor i næringsutviklingen i Åmot i det hele tatt.

Vår andre innvending mot utredningen er konsulentenes misforståelse av «cluster»-begrepet. Da Michael Porter (1989) lanserte begrepet, var det ment som et analytisk verktøy for å forklare utviklingen av spesielle former for industrielle nettverk som hadde utviklet seg gjennom samarbeid over lang tid, og ikke noe man bare kan opprette. Porter gir blant en klar framstilling av forutsetningene for slike industrielle cluster, der den viktigste er at deltakerbedriftene har identifiserbare felles interesser i et samarbeid. Denne hovedforutsetningen var ikke til stede i Åmot i 1993/94, slik som vi skal vise senere. De tiltakene som faller inn under punkt 1 i utredningen, er i all hovedsak ikke realisert, og det som er realisert, er utviklet mer på tross av enn på grunn av analysene i utredningen. Det samme gjelder tiltakene under punkt 2, slik de er referert over. Under dette punktet er det en del tiltak som må karakteriseres som ubetingede suksesser, men de var allerede planlagt og under iverksetting på det tidspunktet da utredningen ble gjennomført.

Utredningsarbeidet fra Norsk Hydro og Hartmark/Iras hadde en kostnadsramme på 350 000 kroner og ble dekket gjennom Beredskapsprogrammet sentralt. I forhold til Åmots egen Strategiske næringsplan var det bare forslagene om satsing på tømmerprodukter som villmarkspanel, møbler etc som representerte noe nytt. Ingen av dem er realisert i 1996.

Rena Service

Rena Service var et forsøk på å konkretisere forslaget 2.1 under strekpunktet Vedlikehold, service og verkstedfunksjoner. Planen var å skille ut en del administrative funksjoner knyttet blant annet til økonomistyring og regnskap, catering, vask og teknisk vedlikehold, m.a.o funksjoner som ikke var knyttet direkte til produksjonen i kartongfabrikken. Som marked for disse tjenestene så en blant annet Distriktshøgskolen, Rena Emballasje og Forsvaret, i tillegg til andre bedrifter i regionen. Arbeidet med Rena Service A/S ble bare delvis gjennomført, hovedsakelig på grunn av krisen i kartongfabrikken som torpederte de antatte forutsetningene for en slik virksomhet. Da de økonomiske vanskelighetene oppsto i hjørnesteinsvirksomheten, ble all oppmerksomhet rettet mot det å løse disse og i liten grad mot det å skape noe nytt. Det var bare en av knoppskytingsidéene under paraplyen Rena Service som ble realisert, nemlig Rena Catering Service as. Denne bedriften ville blitt startet uansett, og den inviterte seg selv inn i Rena Service.

Rena Catering Service as

Østerdalen Viltforedling as er en liten bedrift i Åmot som tar i mot vilt og gjør opp dette. Det oppgjorte slaktet blir enten levert tilbake til jegerne mot betaling for arbeidet eller solgt videre til hoteller og viltforretninger. For tiden utredes mulighetene for å skape et nettverk av tilsvarende bedrifter som kan eksportere sine produkter til utlandet ved hjelp av det markedsføringsapparatet som er etablert i lakseoppdrettsnæringen. Tanken er at både lakseoppdretterne og viltforedlerne skal tjene på å selge sine respektive produkter i en felles pakke.

I 1995 tok Østerdalen Viltforedling et initiativ overfor Østerdalen Næringsforening om å opprette Rena Catering as. Forretningsidéen besto av en todelt strategi. Bedriften skulle i første fase betjene anleggsarbeidene ved Forsvarets utbygging med innkvartering og kantine for anleggsarbeiderne. For denne fasen ble bedriften forespeilet fra Forsvaret (FRG) en kundegruppe på 300–400 anleggsarbeidere. Bedriften leaset en boligrigg og en kantinerigg som var dimensjonert for denne prognosen. Som nevnt ble en uventet stor del av anleggsarbeiderne rekruttert fra lokalsamfunnet, og belegget i boligriggen ligger i dag på 170 enheter. Dette skapte økonomiske problemer for bedriften. Også kantina har hatt en lavere omsetning enn

forventet. Kantinetilbudet bygger i stor utstrekning på produkter fra Østerdalen Viltforedling as, og kantina holder et usedvanlig høyt kvalitetsnivå til en svært gunstig pris, bedømt ut fra våre referanser.

Når anleggsarbeidene var over, skulle boligriggen selges, mens kantina skulle flyttes ned på kartongfabrikkens område og betjene de ansatte både ved Rena Karton og Rena Emballasje. Dette var en forutsetning for å anskaffe kantineriggen. Denne strategien var blitt utviklet i samarbeid med de to industribedriftene. Problemene ved Rena Karton i tillegg til de varslede bemanningsreduksjonene har gjort at også disse forutsetningene sviktet. Det er i dag uaktuelt for Rena Catering å følge denne andre fasen i strategien. I stedet vurderer bedriften mulighetene for å få driften av kantina i velferdsbygget ved kavalerigarnisonen og å utvikle denne til et mer variert tilbud også for lokalbefolkningen. I så fall vil de gå inn i konkurranse med Statens Kantiner, som mener de har enerett på denne driften. For oss er det nokså klart at Rena Catering representerer et helt annet og bedre produkt enn det vi kjenner til fra Statens Kantiner.

Rena Catering Service har også renholdsfunksjoner for Rena Karton og Rena Emballasje. I september 1996 hadde bedriften 16 stillinger og tre lærlingplasser. Det var forventet balanse og muligens overskudd for 1996. Også ut fra dette perspektivet framstår virksomheten som en svært vellykket bedriftsetablering. Bedriften ble støttet av Beredskapsprogrammet lokalt med startmidler, og har blitt fulgt opp av den lokale prosjektlederen i programmet. Lederen for Rena Catering hevder at behovene for kompetanse i forbindelse med bedriftsetablering er store, spesielt når det gjelder å utvikle en forretningsplan og på juridiske premisser. Beredskapsprogrammet koplede bedriften til Distriktshøgskolen i Hedmark, som fakturerte 1000 kroner timen for sine tjenester. I ettertid er det reist spørsmål om bedriften ville hatt mer igjen for å benytte seg av tjenestene til for eksempel Hedmark bedriftsutvikling.

Koloss as

Koloss as var navnet på en bedrift som utviklet en forskaling for støping av brosteinslignende gate/fortausbelegg i ulike mønstre. Produktet besto av former, laget av presset papir fra emballasjefabrikk, som ble lagt ut i arealet og deretter fylt med sement. Formene vil med tiden råtne bort av seg selv. Mønstrene kunne i prinsippet utformes helt etter eget ønske.

Koloss as eksisterer fortsatt, men bedriften har flyttet til Drammen.

Agro Bark

Agro Bark skulle satse på jordforbedringsprodukter. Hele produksjonen baserte seg på levering av bark som råstoff fra Rena Karton.

Bedriften opphørte i 1994. Det forklares blant annet med manglende samarbeidsvilje og interesse fra kartongfabrikken. Agro Bark fikk støtte både fra Beredskapsprogrammet og fra SND.

Dette var så langt vi har kunnet vurdere, en svært interessant og lovende etablering. Både forretningskonseptet og produktet burde ha muligheter. De registrerte svakhetene ved produktet kunne antakeligvis blitt utbedret gjennom et teknologiutviklingsprosjekt. Fagmiljøene for dette er til stede i Norge i rikt monn. For oss er dette et eksempel på at det å satse på Rena Karton som grunnlag for knopp-skyting, burde vært revurdert på et tidlig tidspunkt i programmet.

Design-utdanning og design-senter

Utviklingen av en designer-utdanning var opppe som et forslag fra distrikthøgskolen. Forslaget er beskrevet som tiltak i den strategiske næringsplanen for Åmot. Det hadde sitt utgangspunkt i et designprosjekt som Hedmark fylkeskommune hadde satt i gang. Designutdanningen i Åmot skulle knyttes til informasjonsteknologi-seksjonen ved skolen, og det skulle skaffe kompetanse som kunne bidra i produktutvikling ved blant annet kartongfabrikken. Dette forslaget var lenge på dagsordenen i Beredskapsprogrammet i Åmot. Idéen sprang ut av et behov for bedre design og nye produkter og markedsnisjer knyttet til kjernevirksomheten i kommunen. Det forutsatte et samarbeid mellom Distrikthøgskolen og Rena Emballasje. Forslaget ble aldri realisert, siden begge miljøene manglet nødvendig forankring og forpliktelse.

Birkebeinerbegrepet som utgangspunkt for nyskaping

Under strategi 3 i Åmots strategiske næringsplan er det foreslått å utvikle salgbare produkter mm. med utgangspunkt i Birkebeinerbegrepet (tiltak 9). Dette forslaget kunne falle inn under både identitetsskappingsstrategien og knopp-skytingsstrategien i Beredskapsprogrammet. I dette avsnittet vektlegger vi næringsutviklingselementet, og vi vil omtale identitetsskapingselementet (eller profileringsselementet) i senere avsnitt.

Forslaget i næringsplanen hadde som formål å videreutvikle salgbare og lønnsomme produkter med utgangspunkt i Birkebeinerrennet. Dette ble fulgt opp på flere måter.

I 1993 ble Birkebeinerrittet arrangert for første gang. Dette er et off-road sykkelritt fra Rena til Lillehammer. Oppslutningen var langt høyere enn antatt. I 1994 var det 3500 deltakere i rittet, og i 1996 måtte deltakertallet begrenses til 5500 på grunn av manglende kapasitet til å ta inn flere. Det ble utviklet planer om flere aktiviteter både for deltakerne og deres følge i tilknytning til både rennet og rittet.

Blant forslagene var egne arrangementer for barn og familier. Mange av disse er realisert.

Et spesielt forslag dreide seg om å etablere en Birkebeinerklubb, der deltakerne i renn og ritt automatisk får medlemskap. Tanken med denne klubben er å gi deltakerne og deres følge en synlig tilknytning til Rena gjennom medlemskapet.

Birkebeinerrennet arrangeres av Rena Idrettslag i samarbeid med Lillehammer Cykleklubb. Begge arrangementene har sponsorstøtte. Rittet har for eksempel støtte fra DBS og fra Trygg Trafikk. I 1996 sponset Jonas Øglænd Birkebeinerrittet med 500 000 kroner. Fabrikken har også utviklet en egen off-road-sykkel med navnet DBS Birkebeiner. Den selges bare i begrenset antall og bare av spesielt utvalgte forretninger.

I regi av Birkebeinerprosjektet ble det arrangert en befaring i Mora for å se hva det lokale næringslivet der gjør ut av Vasaloppet, som en parallell til Birkebeinerrennet. Prosjektet inviterte det lokale næringslivet, og spesielt handelsstanden i Åmot, med på befaringen. Dette ble oppsummert som et idégivende og konstruktivt tiltak (Statusrapport 2.5.1994). Statusrapporten framholder etableringen av Vasaloppsgruppen på Rena som et bidrag til et mer utstrakt samarbeid mellom lag, foreninger og lokalt næringsliv.

I tilknytning til prosjektet er det også etablert en gruppe som arbeider for å utvide bruken av hoppbakken på Rena. Målgruppen er skihoppere og tilgrensende miljøer. Det arbeides med informasjonsopplegg, med å etablere overnattingsmuligheter og med å finansiere de ulike tiltakene.

Det er også etablert en gruppe som arbeider med treningssamlinger for «Birkebeinere», både for de som deltar i rennet og de som deltar i rittet.

Birkebeinersatsingen favner vidt, som vi ser. Midlene til 75 prosent-stillingen dekkes gjennom Beredkapsprogrammet lokalt, men den øvrige aktiviteten er støttet både av lokale lag og foreninger, av Åmot kommune og av det lokale næringslivet.

Denne Beredkapsprogrammet-satsingen legger opp til nettverksetablering og organisering av grupper som kan gjennomføre idéer og forslag som kommer opp, mer enn den legger opp til direkte prosjektstøtte. Det bygger i vesentlig grad på aktivisering av lokale lag og frivillige organisasjoner. Dugnadsinnsatsen er stor. Militæret har også bidratt med arbeidsinnsats og sanitet under gjennomføringen av rennet og rittet.

Rena Energi

Rena Karton, Rena Service og Beredkapsprogrammet engasjerte Norsk kjeleforening til å gjennomføre et forprosjekt om innsamling og bearbeiding av hogstavfall. Forprosjektet har avklart lokaliseringen av et biorensaneanlegg. Det ble levert søknader om støtte fra SND. Etter planen skulle anlegget vært ferdigstilt i begynnelsen av 1996, men dette er ikke gjennomført.

Rena Emballasje

Rena Emballasje ble etablert som knoppskytingsvirksomhet fra Rena Karton før Beredskapsprogrammet ble startet. Før dette var bedriften en egen avdeling i kartongfabrikken under navnet «Kassa». Siktemålet var å få i gang foredling av kartongen, slik at mer av verdiskapningen tilfalt lokalsamfunnet. Det var problemer med driften så lenge den var organisert som et datterselskap under Rena Karton. Da de økonomiske problemene ved kartongfabrikken begynte å melde seg, ble emballasjefabrikken solgt til det store nederlandske selskapet Knp-bt. Rena Karton sluttet å produsere den kartongkvaliteten som trengtes i emballasjeproduksjonen. Råvarene til emballasjen må importeres. Bedriften har gått med solid overskudd fram til 1996. Den dekker om lag 30 prosent av det norske markedet for fiskeemballasje og eksporterer for øvrig en del av produksjonen. Bedriften har om lag 60 ansatte per 1996. Vi må med andre ord kunne slå fast at den eneste rene knoppskytingen fra hjørnesteinsvirksomheten i Åmot er en suksess, men at suksessen har kommet mer på tross av enn på grunn av Rena Kartons innsats. Emballasjefabrikken har fått bistand fra Beredskapsprogrammet i forbindelse med utbyggingen av nye produksjonslokaler på om lag 6000 kvm i tilknytning til Rena Næringspark.

Rena Næringspark

Det er planlagt en ny industrihall på fabrikkområdet til Rena karton på om lag 6000 kvm. Anlegget huser foreløpig Rena Emballasje. I forbindelse med igangkjøringen av den nye kartongmaskinen foregår det en ombygging av Rena Karton, en ombygging som etter planen vil frigjøre om lag 5000 kvm til nye formål. Dette arealet er tenkt som en del av Rena Næringspark. Gjennomføringen av planene er utsatt på grunn av konkurransesituasjonen. Åmot kommune bygget en hall til 30 millioner kroner i forbindelse med næringsparken. Dette kunne vært unngått dersom Rena Karton ikke hadde krisemaksimert sin situasjon, ifølge våre informanter.

7.4 Tiltak under identitetsstrategien

Den sentrale styringsgruppa i Beredskapsprogrammet definerte identitetsskaping som en av to strategier høsten 1993. Hensikten var å få avgrenset innholdet i programmet til noe som var håndterlig på lokalt nivå.

I Åmot blir dette oppfattet som en strategi for å styrke lokalsamfunnets identitet, det vil si å definere eller synliggjøre verdier og særtrekk ved lokalsamfunnet som befolkningen kan kjenne seg igjen i som noe positivt; noe som kan gi et grunnlag

for lokalt fellesskap på tvers av tradisjonelle politiske, sosiale og kulturelle skillelinjer. Samtidig skal en klarere identitet også være noe som får omverden til å kjenne igjen og legge merke til Åmot.

Historisk sett er det flere ting som representerer sosiale og kulturelle verdier og som særmerker Åmot.

Rena var startpunktet for de to birkebeinerne som gikk over fjellet til Lillehammer for å bringe kongsbarnet i sikkerhet for fiendene. Denne mye omtalte historiske hendingen har nasjonal symbolverdi i Norge, ikke minst takket være Wærenskjolds berømte maleri. Den står kanskje mest av alt som et symbol på mot, oppofrelse og lojalitet. Birkebeinerrennet kan ses som et tiltak som fremmer disse verdiene og knytter dem til regionen spesielt. Den historiske hendelsen kan også ses som et bånd som knytter Østerdalen og Gudbrandsdalen sammen, men denne siden er i liten grad synliggjort eller anvendt som grunnlag for samarbeid utover de sportslige arrangementene.

Før det forrige århundreskiftet var Åmot i sterk grad preget av skogsdrift og tømmerfløting i Glomma og Renavassdraget. Samfunnet beskrives som sterkt lagdelt, med noen rike og mektige skogeiere med stor innflytelse på lokalsamfunnet og resten av befolkningen som husmenn og skogsarbeidere. Lokalsamfunnet har levd og lever fortsatt av skogen, både som råstoff for andre virksomheter og som en basis for den kulturelle og sosiale utviklingen.

Rena Karton A/S representerer en form for industrialisering av skogsdriften. Kartongfabrikken skapte nye former for arbeid og dermed nye levesett. Bosetningen ble mer sentralisert, blant annet. Kartongfabrikken kan ses som årsaken til et identitetsskifte, fra skogbrukskommunen Åmot til industrikommunen Åmot. For skogeierne var fabrikken en forenkling av skogsdriften. Tømmeret fikk en lokal omsetning, fløtestrekningene ble kortere og forvaltningen av skogen ble dermed enklere.

Industrialiseringen må også ses som forutsetning for økt klassebevissthet i lokalsamfunnet. Hedmark er i resten av landet oppfattet som et «rødt» fylke, og Åmot blir betraktet som noe av det rødeste av det røde i valganalyser og politisk journalistikk. Kartongfabrikken knytter verdiene til skogeierne og arbeiderne sammen i et slags motsetningsfylt fellesskap. Kartongfabrikken plasserer samtidig Åmot og spesielt Rena på kartet. I forbindelse med redningsaksjonen for fabrikken i 1996 ble dette forsterket betydelig gjennom den sterke lokale fellesinnsatsen på tvers av politiske og sosiale grenser og ikke minst gjennom alle medieopplagene.

Forsvaret vil etter hvert utgjøre et dominerende trekk ved lokalsamfunnet i Åmot. Bardu og Målselv, for eksempel, blir først og fremst gjenkjent som forsvarskommuner. Kavalerigarnisonen i Åmot kan bli oppfattet som en ny hjørnesteinsvirksomhet, ikke minst i og med at sårbarheten i den gamle hjørnesteinsbedriften har blitt såpass synlig gjennom krisen ved Rena Karton. Grunnlaget for lokal identitet kan bevege seg fra kartong til kavaleri.

Åmot har dermed flere kilder for lokalsamfunnets identitet: birkebeinerne, skogsdriften, kartongfabrikken, Forsvaret og kanskje også Distriktshøgskolen. Det nye er at Renasamfunnet framstår som mer mangfoldig i dag enn under regimet som var etablert i kartongfabrikkens velmaktstider. Da var ensidighet et framtrædende trekk ved næringsgrunnlaget.

Flere av tiltakene i den strategiske næringsplanen kan knyttes til identitets-skaping. Eksempler på dette er Tiltak 9: å utvikle salgbare produkter mm med utgangspunkt i Birkebeinerbegrepet, Tiltak 10: å opprette organer for produktutvikling, markedsføring, salg og service (innen reiseliv, min tilf.) og Tiltak 16: å informere om kommunens fortrinn/levkår. I dette avsnittet går vi gjennom de viktigste tiltakene under identitetsstrategien.

Gjennom Beredskapsprogrammet har identitetsstrategien utviklet seg. Den nyeste utformingen er kalt 4 K. Dette ble drøftet og utarbeidet i den lokale styrings-gruppa. 4K skulle stå for Kartongfabrikken, Kavaleriet, Kunnskap og Kommunen som de bærende elementene i videreutviklingen av Åmot.

Tollef Kilde som grunnlag

Å ta utgangspunkt i Tollef Kilde, er en idé som kom opp i løpet av våren '94. Tollef Kilde var en av de store skogeierne rundt århundreskiftet.

Kilde representerer en del typiske gründer-verdier; iderikdom, dristighet, pågangsmot og vilje og evne til å gjennomføre store forandringer med konsekvenser for mange. I Beredskapsprogrammet i Åmot ble det hentet fram stoff og materiale om Tollef Kilde. Siktemålet var å få lokalbefolkningen til å identifisere seg med de verdiene han representerte, og på den måten søke å påvirke evnen og viljen til nyskaping og omstilling i lokalsamfunnet. Det ble gjennomført en Tollef Kilde-festival høsten 1994. Den skulle synliggjøre hans innsats og de verdiene han symboliserer. Festivalen blir betegnet som en suksess. Den bidro til å åpne Renasamfunnet mot omverden gjennom flere lokale arrangementer. Ikke minst bidro festivalen til å finne fram til en fellesskapsfølelse i kommunen og dermed bryte ned noen av de etablerte motsetningene i lokalsamfunnet.

Birkebeinersatsingen som identifikasjonsgrunnlag

På mange måter representerer Birkebeinersatsingen noen av de samme verdiene som Tollef Kilde. Problemet med denne satsingen er at Birkebeinerbegrepet ikke tilhører Åmot og Rena alene. Historien er knyttet til en stor del av regionen og representerer på mange måter en arv som er felles for Østerdalen og Gudbrandsdalen. Den har som nevnt også en nasjonalsymbolverdi. Dette kommer til uttrykk i en rekke produkter. Som eksempler kan vi nevne mange av OL-produktene som ble solgt i Lillehammer

i 1994, Birkebeinerbrød, kjøttprodusenter som lager Birkebeinerskinke i Østfold, Jonas Øglænd som produserer Birkebeinersykkelen i Rogaland og så videre En satsing på disse tiltakene vil med andre ord måtte få en mer nasjonal og regional identitetskapende karakter. Dersom Åmot satser på dette som lokal egenart, vil det sannsynligvis føre til sterk konkurranse og konflikt med omkringliggende kommuner og ikke minst med Lillehammer. Birkebeinerrennet og -rittet er for eksempel helt avhengige av et samarbeid mellom Rena og Lillehammer for å kunne gjennomføres.

Enkelte i den lokale styringsgruppa ytret synspunkter om at Birkebeinersatsingen snarere burde ses som en måte å profilere produkter på, enn som en del av identitetsstrategien, og at en slik profilering burde vurderes som et samarbeidstiltak mellom flere kommuner. I en slik sammenheng dreier Birkebeinersatsingen seg om produktutvikling, markedsføring og nyskapning som gjennomføres uavhengig av hjørnesteinsaktivitetene på Rena. Den faller bedre inn under knoppskytingsstrategien enn identitetsstrategien i Beredskapsprogrammet dersom vi forfølger dette synspunktet.

Mennesket i Sentrum – seminar i april 94

I april '94 gjennomførte Beredskapsprogrammet et seminar på Rena. Konseptet tok utgangspunkt i hva Åmot har av kulturelle særtrekk og siktet mot å utvikle og konkretisere Beredskapsprogrammet-satsingen i kommunen. Seminaret hadde en forholdsvis bred deltakelse. Det førte antakeligvis til at en kom et skritt videre i arbeidet med å avgrense satsingsområder og konkretisere tiltak. Flere forslag kom opp, blant annet om et TV-program om Åmot og Rena. Rena Karton fikk, såvidt vi kan se av programmet, en forholdsvis bred plass på seminaret.

Opprusting av industriområdet ved Rena Karton

Det ble diskutert å bruke Beredskapsprogrammet-midler til en generell opprusting av området rundt kartongfabrikken. Det var enighet om at det var behov for en slik opprusting, men det var ikke like klar enighet om hvorvidt dette skulle være Beredskapsprogrammets ansvar, eller i hvilken grad dette hørte hjemme under noen av de to strategiene. De som var positive til å legge en slik opprusting under programmet, mente det var viktig for befolkningen at hjørnesteinsbedriften hadde et tiltalende ytre, og at dette ville gjøre det lettere å identifisere seg med bedriften som en del av lokalsamfunnet. Utgangspunktet for denne diskusjonen var et forslag fra Rena Karton om å finansiere fasadeoppussing på fabrikken med midler fra Beredskapsprogrammet. Forslaget var delvis initiert av Hartmark/Iras-utredningen, som henviste til gode resultater med slike tiltak ved Hydros anlegg på Notodden. Det ble framholdt at

det var viktig for arbeiderne å kunne føle stolthet for bedriften, og at den planlagte oppussingen ville være et virkemiddel til dette.

I dette spørsmålet møttes to syn som til en viss grad var motstridende. På den ene siden ble det hevdet at kartongfabrikken var en viktig identifikasjonsfaktor i lokalsamfunnet, og at en opprusting ville styrke identiteten til lokalsamfunnet. På den andre siden ble det hevdet at selv om dette kunne være riktig, var det vanskelig å se dette som et Beredskapsprogrammet-tiltak, at det snarere måtte være bedriftens eget ansvar å gjennomføre slike tiltak.

Arena Rena

Arena Rena var en oppfølging av TollefKilde-festivalen. Arrangementet ble lagt opp med et ti-dagers actionpreget program i august 1995. Mange av Åmots fasiliteter ble tatt i bruk. Det ble arrangert konserter i hoppbakken etter mønster fra arrangementene i Holmenkollen. Handelsstanden skulle mobiliseres i torgarrangementer. I samarbeid med folk som hadde deltatt i OL-arrangementet på Lillehammer, ble det gjennomført kurs for Åmot-verter, det vil si personer som skulle ha spesielle oppgaver i forbindelse med det å vise folk til rette under arrangementet. En regner med å bruke Åmot-vertene også i andre sammenhenger, så som Birkebeinerrennet. Det ble gjennomført studieturer til andre kommuner, blant annet Melbu, for å lære hvordan slike tiltak bør gjennomføres. Det ble lagt ned mye arbeid i profileringen, blant annet med egen logo, brosjyremateriell og annonsering på nærradio. Det ble i stor grad satset på lokale lag og frivillige organisasjoner som arbeidskraft i gjennomføringen.

Gjennomføringen av arrangementet ble delvis mislykket på grunn av svært dårlig vær. Ledelsen for prosjektet mente i sin oppsummering at arrangementet var blitt for stort. Konklusjonen er at denne typen arrangement bør begrenses til én dag i et lokalsamfunn som Åmot. Den andre viktige erfaringen er at lokale lag og organisasjoner trenger en sterk prosjektledelse, gode og realistiske planer og tett oppfølging dersom oppgavene skal bli gjennomført som forventet.

Østerdalskonferansen

Østerdalskonferansen '96 ble arrangert på Rena i oktober i regi av Kommunenes Sentralforbund, Hedmark Fylkeskommune, Åmot kommune og Høgskolen i Hedmark. Konferansen samlet om lag 100 deltakere og betegnes som en suksess av våre informanter. Temaet var hvilken betydning de lokale drivkreftene har for næringsutviklingen. Her var Beredskapsprogrammet ett av innslagene.

Lokale synspunkter på Beredskapsprogrammet i Åmot

I dette avsnittet presenterer vi noen synspunkter på sterke og svake sider ved Beredskapsprogrammet i kommunen. Synspunktene er hentet fra våre intervjuer med lokale deltakere. Spørsmålet vi stilte var: «Hva har etter ditt skjønn vært det dårligste, og hva har vært det beste i gjennomføringen av Beredskapsprogrammet?»

Våre informanter legger vekt på ulike ting når de skal beskrive hva som var det beste i programmet:

- Birkebeinerrittet blir beskrevet som det mest vellykkede enkeltprosjektet, og det hevdes at det ikke ville blitt realisert uten støtten fra Beredskapsprogrammet.
- Programmet har hevet kompetansen når det gjelder næringsutvikling generelt, og de lokale programlederne i de fem kommunene har fått kompetansen sin betydelig hevet.
- Identitetsstrategien beskrives som spennende og langt mer vellykket enn knopp-skytingsstrategien. Økende stolthet over å tilhøre Renasamfunnet blir tilskrevet denne strategien.
- Metodene i arbeidet med den Strategiske næringsplanen beskrives som meget gode og nyttige.
- Programmet har skapt nye møteplasser og utviklet nye holdninger og samarbeidsmønstre innen næringsutvikling, og dette har bidratt til et bredt engasjement.
- Programmet har gitt rom for prøving og feiling.
- Programmet har skapt stolthet, optimisme og handlekraft i Åmot.

Det varierer også hva informantene beskriver som dårlig i programmet.

- Skiftet av sentral leder for programmet i 1993 blir beskrevet som svært uheldig, fordi programmet på lokalt plan mistet tillit, moment og troverdighet.
- Skiftet av strategier i 1994 blir også beskrevet som uheldig, fordi knopp-skytings- og identitetsstrategien brøt med den Strategiske næringsplanen på en del punkter.
- Programmet i Åmot fikk ikke Rena Karton til å forplikte seg i arbeidet, og dette skapte mange problemer.
- Det ble brukt for store midler fra Beredskapsprogrammet på å finansiere utredninger og arkitektplaner for Rena Karton. Dette kom det lite eller

ingenting ut av. Den administrerende direktøren Muus-Falck presset fram bruken av ressurser på kartongfabrikken og bidro til å blokkere andre prosjekter og tiltak. Dette forsuret samarbeidet i programmet i en periode.

- Arena Rena ble lagt opp for stort, og det bidro til at deler av arrangementet gikk med underskudd. Arrangementet ga imidlertid viktig lærdom.
- Når en skal etablere ny næringsvirksomhet, er det vel så viktig å få støtte i form av kompetanse på områder som juss, forretningsplanlegging, budsjettering osv, som å motta en liten, forholdsvis ubetydelig kontantstøtte. Dette gjelder enkelte av prosjektene.

Enkelte av informantene mener "Beredskapsprogrammet" er misvisende som navn.

Utfordringer i næringsutviklingen

I spørreundersøkelsen til næringslivet i kommunene stilte vi spørsmål som dreide seg om betydningen av Beredskapsprogrammet, kommunens rolle i forhold til næringslivet og hvilke utfordringer i næringsutviklingen dette fører til for kommunen. I dette avsnittet presenterer vi noen av svarene fra de 21 bedriftene som ble spurt i Åmot.

Kjennetegn ved bedriftene som ble spurt

- Elleve av de 21 bedriftene har vært etablert i Åmot i ti år eller mer, fire av dem mellom fem og ti år og de resterende seks har vært i kommunen i mindre enn fem år.
- Fire av dem har ti eller flere ansatte, åtte av dem har mellom tre og ni ansatte, mens ni av dem har én til to ansatte.
- 13 av de 21 bedriftene betjener først og fremst det lokale markedet, fire av dem opererer på et regionalt marked, og fire av dem har et nasjonalt primærmarked.
- To av de 21 bedriftene som ble spurt, har vært involvert i Beredskapsprogrammet og har mottatt økonomisk støtte fra programmet.

Seks av de 21 bedriftene i Åmot ble etablert i løpet av programperioden. Bedriftene i kommunen er små, og de fleste av dem opererer først og fremst på det lokale markedet. Det var bare en tidel av bedriftene vi spurte, som hadde vært involvert i Beredskapsprogrammet.

Bedriftenes forhold til kommunens næringspolitikk:

- Ni av de 21 bedriftene har mangelfull eller dårlig kjennskap til kommunens næringspolitikk, ni av dem har kjennskap til den, mens tre av dem kjenner den svært godt.
- Seks av de 21 bedriftene mener at kommunens forståelse for næringslivets behov er mangelfull eller dårlig, seks av dem mener forståelsen er middels, mens ni bedrifter mener den er god eller svært god.
- 14 av de 21 bedriftene mener kommunens informasjon til næringslivet er mangelfull eller dårlig, fire av dem mener den er middels god, mens tre av dem mener den er god eller svært god.
- Ni av bedriftene mener kommunens serviceinnstilling overfor næringslivet er mangelfull eller dårlig, seks av dem mener den er middels, mens de resterende seks mener den er god eller svært god.
- 13 av bedriftene er uenige i påstanden om at kommunens næringslivspolitik er så god at de vil anbefale andre selskap å etablere seg, mens de resterende åtte er delvis eller helt enig i denne påstanden.

Vi spurte hva bedriftene mente var viktig at kommunen gjorde for næringslivet. Svarene kan oppsummeres som *utfordringer i den kommunale næringsutviklingen*:

- 20 av de 21 bedriftene mente det var viktig at kommunen viser interesse for bedriftenes problemer og utfordringer.
- 17 av de 21 bedriftene mente det var viktig at kommunen formidler kontakt med faglig ekspertise.
- 20 av de 21 bedriftene mente det var viktig at kommunen gir veiledning om støtteordninger.
- 20 av de 21 bedriftene mener det var viktig at kommunen stimulerer til kontakt mellom næringsdrivende.
- Alle de 21 bedriftene mente det var viktig at kommunen stimulerer til jobbskaping og etablering.
- 19 av de 21 bedriftene mente at samarbeid med kommunen om strategisk næringsplan var viktig eller svært viktig, mens bare sju av bedriftene var tilfreds med dette samarbeidet i dag.
- Tolv av de 21 bedriftene ønsker at næringsarbeidet i kommunen skal organiseres som et eget selskap eid av kommunen og næringslivet i fellesskap, seks mente det burde organiseres som et privatdrevet utviklingsselskap, mens tre

av bedriftene mente dette burde organiseres som en del av kommuneadministrasjonen.

Som vi ser av svarene, er det forbedringspotensial i forholdet mellom kommunen og næringslivet. Det viktigste er etter vårt skjønn det klare ønsket om samarbeid fra næringslivets side. Bedriftene ønsker seg engasjement fra og samarbeid med kommunen, og de ser kommunens rolle som viktig for å skape utvikling og vekst. Noen av bedriftene ser ut til å ha et langt bedre forhold til kommunen enn andre. Hva som kjennetegner disse bedriftene, vil vi komme tilbake til i mer generelle analyser av denne undersøkelsen i et senere kapittel. Som et gjennomgående trekk ser det ut til at kommunikasjonen mellom kommunen og næringslivet er mangelfull. Trolig gjelder dette begge veier: Kommunen kan informere bedre, og næringslivet kan antakeligvis bli flinkere til å ta initiativ overfor kommunen.

Bedriftenes forhold til hjørnesteinsvirksomheten, det vil si Rena Karton

- Halvparten av de 21 bedriftene mener hjørnesteinsbedriftens rolle som støtte-spiller for utvikling av næringslivet er uendret gjennom de siste tre årene, fire av dem mener den er blitt viktigere, seks bedrifter mener den er blitt mindre viktig, mens én bedrift er usikker.
- 16 av bedriftene mener Rena Karton sin rolle som kunde eller marked er uendret i de siste tre årene, to bedrifter mener den er blitt viktigere, to mener den er blitt mindre viktig, mens én bedrift er usikker.
- Seks av bedriftene mener Rena Karton har blitt viktigere som pådriver for næringsutvikling overfor det offentlige i løpet av de siste tre årene, tre av dem mener denne rollen har blitt mindre viktig, åtte bedrifter mener denne rollen er uendret, mens fire ikke er sikre.
- To av de 21 bedriftene mener Rena Karton har blitt viktigere som pådriver for utvikling av kultur og fritidsaktiviteter de siste tre årene, fire av dem mener den har blitt mindre viktig, 14 av bedriftene mener denne rollen er uendret og én bedrift er usikker.
- 15 av bedriftene mener Rena Karton har blitt viktigere som markedsfører av kommunen utad de siste tre årene, mens de andre seks bedriftene mener denne rollen er uendret.

Disse funnene er noe overraskende. Rena Karton har vært gjennom en dyp krise i løpet av de siste tre årene. Når et stort flertall mener at fabrikken har blitt viktigere i markedsføringen av kommunen, kan det være en bekreftelse av den gamle tesen om at «All oppmerksomhet er god reklame». Ellers er hovedtrekket at Rena Karton sin rolle i lokalsamfunnet er nokså uendret i løpet av perioden, sett fra næringslivets synsvinkel.

Vi spurte hvilke konsekvenser det ville få for bedriften dersom hjørnesteinsbedriften reduserte sin aktivitet betraktelig, altså en svært relevant problemstilling i Åmot. Svarene fordelte seg slik:

<u>Konsekvenser</u>	<u>Antall bedrifter</u>
Ingen/små konsekvenser	9
Sterk midlertidig reduksjon	7
Sterk permanent reduksjon	5
Nedlegging/flytting	0
Sum	21

Som vi ser, var det bare fem av de spurte bedriftene i Åmot som forventet store permanente reduksjoner ved nedtrapping i Rena Karton. De øvrige bedriftene ville enten få midlertidige reduksjoner eller ikke oppleve virkninger i nevneverdig grad.

Dette indikerer at avhengigheten til hjørnesteinsvirksomheten ikke er så stor i Åmot. Det bekrefter i stor grad det inntrykket vi har dannet oss gjennom intervjuer med bedrifter, prosjekter og tiltak i forbindelse med Beredskapsprogrammet. Rena Karton har ikke vært den mest aktive støttespilleren for det øvrige næringslivet i kommunen, verken som pådriver for å skape noe nytt eller som marked for lokale bedrifter. I de senere årene har fabrikken antakeligvis hatt nok med seg selv, noe rollen i Beredskaps-programmet også bekrefter.

Hva har Beredskapsprogrammet skapt i Åmot?

Bidraget fra Kommunal- og arbeidsdepartementet til Beredskapsprogrammet i Åmot er på 4,5 millioner kroner totalt i programperioden. Bevilgningen fra KAD har utløst midler fra andre bidragsytere slik det går fram av tabell 7.1.

Tabell 7.1: Fordeling av midler i Beredskapsprogrammet i Åmot, fordelt etter bevilgende instans og strategier i programmet (alle tall i 1000 kr)

Støtte	Beredskapsprogrammet (KAD)	Hjørnestein	Kommunen	Privat støtte	Annen offentlig støtte	Annen innsats*	Totalt
Identitet	1913	0	460	315	0	2000	4688
Knopp-skyting	2325	94	133	55	60	630	3297
Annet	284						284
Sum	4522	94	593	370	60	2630	8269

* Annen støtte omfatter både direkte tilskudd og støtte i form av egeninnsats, dugnadsarbeid og innsatsen fra frivillige organisasjoner f.eks i forbindelse med arrangementer som Birkebeinerrittet, Arena Rena mm. Tallene bygger i sin helhet på anslagene fra de lokale prosjektlederne.

Dersom vi regner med verdien av Annen innsats (se tabellen), har bevilgningen fra KAD bidratt til å utløse 3,7 mill kroner fra andre instanser til næringsutvikling i Åmot. Det vil si at KAD-bevilgningen har utgjort om lag 55 prosent av den totale satsingen. Situasjonen ved Rena Karton trakk for det første mye av oppmerksomheten bort fra andre næringslivsproblemer. For det andre framsto ikke den daværende ledelsen ved fabrikken som ivrige talsmenn for andre enn kartongfabrikkens interesser i forbindelse med næringsutvikling.

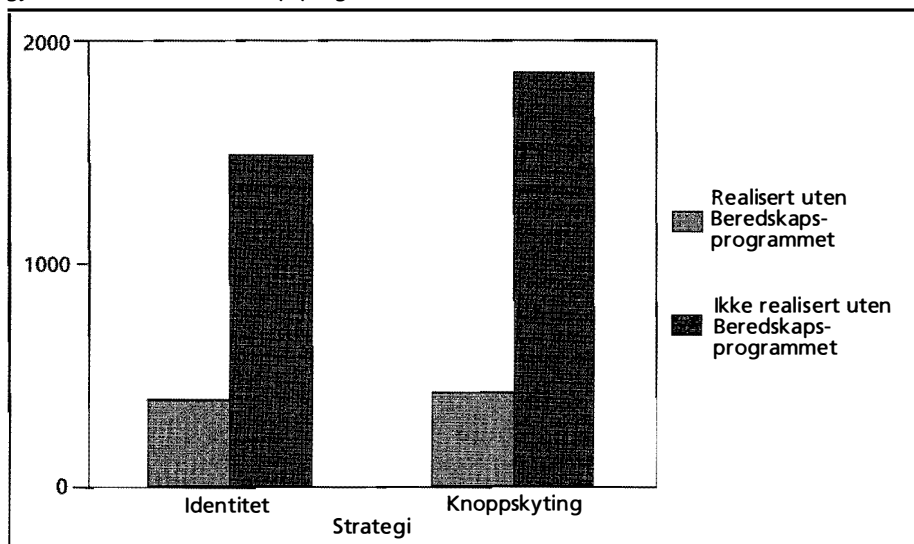
Figur 7.1 viser andelen prosjekter under hver av de to Beredskapsprogramstrategiene som ville blitt eller ikke ville blitt realisert uten støtte fra programmet, slik våre informanter har vurdert dette.

Figuren viser at få av prosjektene ville blitt gjennomført uten støtte fra Beredskapsprogrammet, og at dette gjelder både knoppskytings- og identitetsprosjekter, slik de lokale prosjektlederne vurderer dette. Det må tas en del forbehold i forbindelse med disse tallene. Forbeholdene kommer vi tilbake til i analysekapitlet.

I Tabell 7.2 viser vi prosjekter i Åmot som har fått støtte fra Beredskapsprogrammet, og hvilke resultater disse har gitt.

Av de tyve prosjektene er det bare ett som ikke har gitt synlige resultater. For å utdype omfanget av resultatene utover antallet prosjekter, har vi sett nærmere på antallet nye arbeidsplasser som er skapt og som forventes å bli skapt i tilknytning til satsingene.

Figur 7.1: Ressurser i tusen kroner brukt i Beredskapsprogram-prosjekter, fordelt etter strategi (identitet og knoppskyting) og prosjektledernes vurdering av hvorvidt prosjektene ville blitt gjennomført uten Beredskapsprogrammet.



Ifølge de lokale prosjektlederne i programmet, ville 19 av de etablerte arbeidsplassene i 1996 blitt opprettet også uten støtte fra Beredskapsprogrammet. Av de 32 arbeidsplassene som forventes opprettet innen utgangen av 1998, vurderer de lokale prosjektlederne 19 av dem som lite sannsynlige dersom Beredskapsprogrammet ikke var blitt gjennomført i Åmot.

I tillegg til disse resultatene har vi bedt de lokale prosjektlederne om å vurdere verdien av overnattinger i forbindelse med gjennomføringen av arrangementer i programperioden. De vurderer denne verdien til 500 000 kroner i 1994, én million kroner i 1995 og 1,9 millioner kroner i 1996, til sammen 3,4 millioner kroner i treårsperioden.

Ut fra hvordan ressursene i programmet har vært disponert, ser det ut til at det å støtte nye idéer, å danne nettverk og å støtte prosjekter økonomisk har vært prioritert i perioden.

Tabell 7.2: Antall prosjekter som har fått støtte fra Beredskapsprogrammet, fordelt etter type resultater de har gitt

Type resultat	Antall prosjekter
Nye bedrifter	4
Nye produkter	2
Næringsparker	1
Arrangementer	4
Museer o.l.	1
Bygninger	2
Utdanningstilbud	1
Andre resultater	5
Resultatløst	1
Sum	20

Tabell 7.3: Antall etablerte og forventede arbeidsplasser med støtte fra Beredskapsprogrammet, fordelt etter programstrategi (oppgitt som resultater i registreringsundersøkelsen)

Strategi	Nye arbeidsplasser per 1996	Forventet antall arbeidsplasser i 1998
Identitet	3	5
Knoppskyting	20	27
Sum	23	32

7.9 Oppsummering

Beredskapsprogrammet har bidratt til å styrke engasjementet og innsatsen for å utvikle næringsgrunnlaget i Åmot. Dette er blitt synliggjort gjennom arbeidet med den Strategiske næringsplanen og gjennomføringen av enkelttiltak.

Arbeidet med SNP har bidratt til bevisstgjøring og refleksjon omkring problemstillinger som må løses i lokalsamfunnets næringsliv. Dette gjelder først og fremst i kommunens politiske og administrative organer, og i noe mindre grad i næringslivet.

Planen adresserte helt klart spesielle problemer i forbindelse med avhengigheten av hjørnesteinsbedriften. Hjørnesteinsbedriften beskrives som en sovepute for lokalsamfunnet, som et hinder for nytenkning og endring nettopp i kraft av at hjørnesteinsbedriften alene kan dekke de lokale behovene for sysselsetting og skatteinntekter. Dette utsagnet fra SNP er også en dekkende beskrivelse av den rollen kartongfabrikkens ledelse har hatt i programmet. Daværende administrerende direktør ved Rena Karton har, så langt vårt materiale viser, vært mer interessert i å styrke kartongfabrikken gjennom programmet enn i å bidra til å skape ny næringsvirksomhet utenfor fabrikken. Deler av ressursbruken på fabrikken var initiert i samarbeid med medlemmer i den sentrale styringsgruppa og med støtte fra den lokale styringsgruppa i Åmot. Deler av denne ressursbruken (Hartmark/Iras-utredningen) må betraktes som bortkastet, eller som en av våre informanter i Åmot uttrykker det:

«Utredningen om kartongfabrikken var en ren flopp, som ikke resulterte i noe som helst.»

Krisen i kartongfabrikken demonstrerte to ting. For det første viste den at denne hjørnesteinsvirksomheten ikke passet særlig godt inn i en knoppskytingsstrategi. Spørsmålet er om Rena Karton hadde viljen og evnen til å ta på seg et ansvar for næringsutvikling i kommunen, og om dette i så fall hadde noe med den økonomiske situasjonen å gjøre eller ikke.

For det andre hadde krisen i kartongfabrikken en positiv effekt på lokalsamfunnet. Den bidro til å samle så å si alle de lokale kreftene i en felles aksjon for å berge virksomheten. For oss er dette et paradoks: hjørnesteinsvirksomheten har i en viktig periode forsøkt å tjene egne interesser i programmet, mens krisesituasjonen fungerte skapende i miljøet.

I løpet av programperioden har Renasamfunnet fått flere bein å stå på. Kavalieriet er under etablering. Høgskolen i Hedmark har fått et endelig feste i lokalsamfunnet. Dermed endrer posisjonen til Rena Karton seg fra å være dominerende hjørnestein i lokalsamfunnet til å bli én av flere viktige aktører. Løsningen på krisesituasjonen demonstrerer med all mulig tydelighet at det ikke bare er lokalsamfunnet

som er avhengig av hjørnesteinsvirksomheten, men at også hjørnesteinsvirksomheten er avhengig av støtte og oppslutning fra lokalsamfunnet. Dette ser vi som en viktig lærdom i Beredskapsprogrammet.

Den Strategiske næringsplanen har ingen forslag til tiltak knyttet til tømmer som ressurs og råstoff, så som møbelproduksjon, hytte-/husbygging, villmarkspanel og lignende. Det er heller ingen tiltak eller prosjekter i Beredskapsprogrammet som tar fatt i dette. Vi reiser spørsmålet om dette er et uttrykk for at Åmot oppfatter tømmer utelukkende som råstoff til å produsere kartong/papp og andre celluloseprodukter. I så fall kan dette være uttrykk for at den ensidige næringsstrukturen også begrenser oppmerksomheten i lokalmiljøet til det som er kjent fra før, det som en har tradisjoner for.

Andre synlige frukter av Beredskapsprogrammet i Åmot er den klare styrkingen av arbeidet med næringsutvikling som har kommet i form av en ny stilling i rådmannens stab, en stilling som er øremerket for dette. Birkebeinerrittet fremstår som den viktigste nyskapingen og den største suksessen innenfor rammene av Beredskapsprogrammet i Åmot. Foreløpig har dette arrangementet tilført lokalsamfunnet betydelige ressurser, og forventningene framover er store. Dette prosjektet ville ikke blitt realisert uten støtte og initiativ fra Beredskapsprogrammet.

Rena Catering fremstår som et meget vellykket prosjekt innenfor knopp-skytingsstrategien. Utgangspunktet for etableringen var småbedriften Østerdalen Viltforedling, og «knoppen» er i dag fire ganger større enn det den ble «skutt» ut fra.

Organisatorisk fører den lokale styringsgruppa sammen krefter i lokalsamfunnet som ellers ikke ville hatt en slik mer eller mindre fast møteplass. Dette bidrar til en generell bedring av kommunikasjonen mellom for eksempel skogeierne, fabrikkarbeidermiljøet, ledelsen ved kartongfabrikken, Distriktshøgskolen og de offentlige myndighetene i kommunen.

I Åmot har identitetsstrategien uten tvil hatt en sterkere skapende kraft enn knopp-skytingsstrategien. Gjennom arbeidet med identitet har Beredskapsprogrammet bidratt til å skape en fokusering og et engasjement i lokalsamfunnet som har samlet aktører og lokale grupperinger som tidligere hadde lite samarbeid, og som delvis var preget av motsetningsfylte relasjoner. Gjennom alle arrangementene er Åmot og Rena profilert utad. Vi tolker vårt materiale slik at identitetsstrategien også har bidratt til å redusere avhengighetsfølelsen i forhold til Rena Karton, samtidig som den antakeligvis har vært en viktig faktor for å mobilisere den nødvendige støtten for å berge fabrikken ut av krisesituasjonen. Gjennom programperioden har det vokst fram en innsikt om at problemene i Åmot først og fremst må løses i og av lokalsamfunnet.

Kapittel 8 Pengebruk og målbare resultater i kommunene

I dette kapitlet beskriver vi hvordan prosjektmidlene i Beredskapsprogrammet har blitt fordelt mellom kommunene, hvordan kommunene har anvendt disse midlene og hvilke målbare resultater som er oppnådd lokalt.

Beskrivelsen er basert på et spørreskjema som er fylt ut for hvert av de 162 delprosjektene som har mottatt støtte gjennom programmet¹. Skjemaene er dels utfylt av de enkelte bedriftene og organisasjonene som har mottatt støtte, dels av den prosjektansvarlige for Beredskapsprogrammet i hver enkelt kommune. Spørreskjemaene ble besvart i november 1996. Dataene er senere korrigert ut fra de opplysningene som er gitt i kommunenes sluttrapporter og etter samtaler med prosjektansvarlig i hver enkelt kommune.

8.1 Hvordan er pengene brukt?

Totalt har Beredskapsprogrammet disponert et årlig budsjett på ti millioner kroner per år, til sammen 50 millioner kroner. Midlene har blitt fordelt slik:

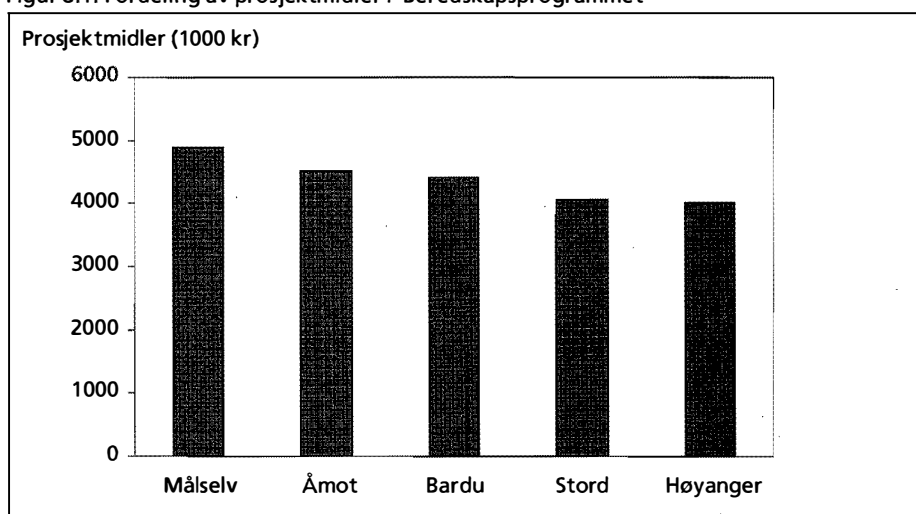
Lokal administrasjon	12,5 mill
Støtte til lokale prosjekter	21,9 mill
Sentralt budsjett	15,6 mill
Til sammen	50,0 mill

Kommunene har altså til sammen mottatt i overkant av 34 millioner kroner i direkte støtte gjennom Beredskapsprogrammet. Midlene til lokal administrasjon har gått til å lønne de lokalt prosjektansvarlige, til driften av de lokale styringsgruppene og til arbeidet med strategisk næringsplanlegging. Dette kapitlet omhandler midlene som har vært gitt til lokale prosjekter – 21,9 millioner kroner. Denne støtten har dels vært gitt som såkalte «startmidler», dels som støtte til «prioriterte prosjekter».

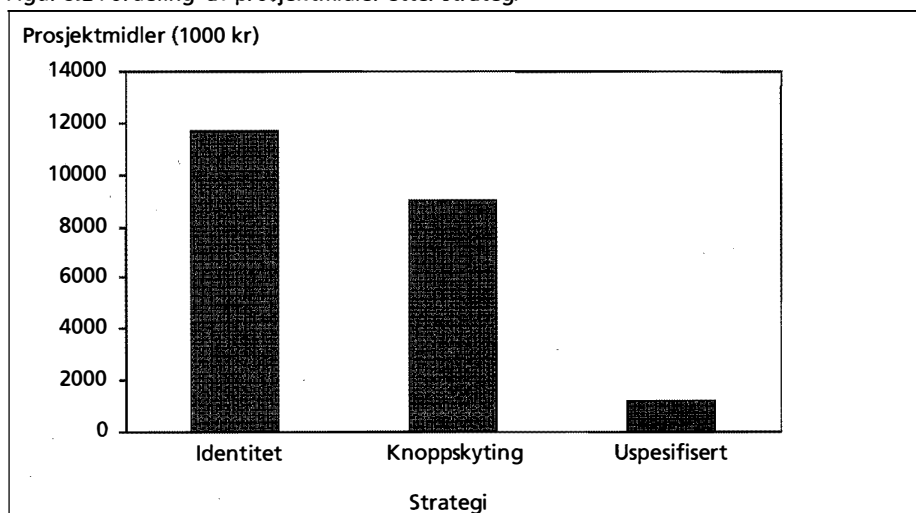
¹ Opprinnelig ble det utfylt 107 ordinære skjemaer og, 55 forenklede skjemaer, der de siste er utfylt for de mange småprosjektene som har mottatt støtte gjennom startmidlene i Bardu kommune. Disse 55 er senere sammenfattet til ett ordinært skjema.

Startmidlene har vært begrenset oppad til 250 000 per kommune årlig, og utbetalingen har forutsatt at kommunene bidrar med det samme beløpet som programmet, fra egne næringsutviklingsmidler. Utover denne begrensningen har kommunene kunnet disponere startmidlene relativt fritt. Til sammen 3,9 millioner kroner har blitt utbetalt som startmidler. Støtten til «prioriterte prosjekter» (17 millioner kroner) er gitt til et begrenset antall prosjekter lokalt og har fra 1994 blitt tildelt årlig av den sentrale styringsgruppen etter søknad fra kommunene. Alle kommunene unntatt Høyanger har brukt deler av startmidlene til å «skjøte på» midlene til prioriterte prosjekter eller til prosjekter som har nær tilknytning til disse. Vi har derfor valgt å

Figur 8.1: Fordeling av prosjektmidler i Beredskapsprogrammet



Figur 8.2 Fordeling av prosjektmidler etter strategi



behandle startmidlene og midlene til prioriterte prosjekter, til sammen 21,9 millioner kroner, under ett.

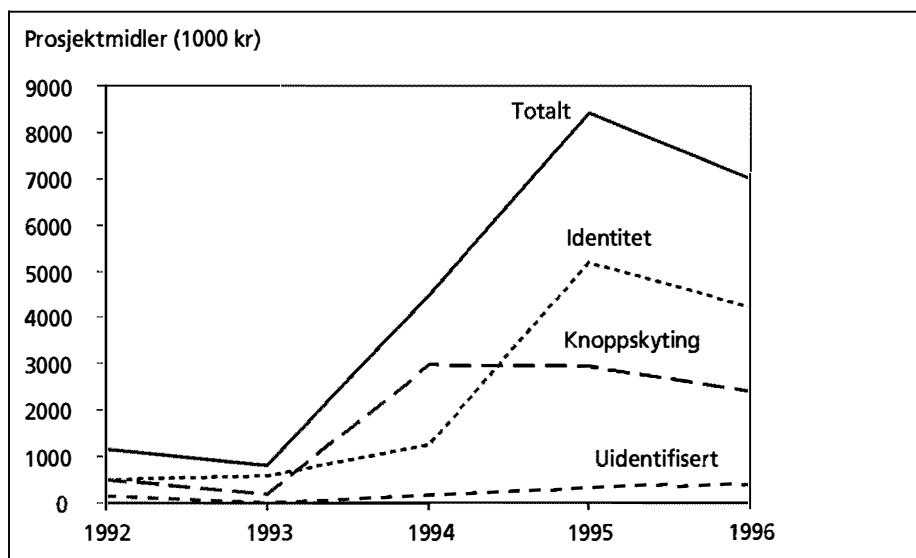
Prosjektmidlene er noe ulikt fordelt mellom kommunene (se Figur 8.1). Målselv har mottatt mest, og Stord og Høyanger minst.

Figur 8.2 viser at vel 53 prosent av midlene er brukt til tiltak under identitetsstrategien, mens 41 prosent er brukt til knoppskytingstiltak. Seks prosent er uspesifisert eller faller under begge strategier.

Ser vi på fordelingen av midler over tid, ser vi at det først i 1994 ble tildelt midler til prosjekter i noen særlig grad. Videre ser vi at det i 1994 ble tildelt mest midler til knoppskytingsprosjekter, mens det i 1995 og 1996 skjedde en vridning mot identitetsprosjekter (figur 8.3).

Ser vi mer detaljert på hvilken type prosjekter som har mottatt mest støtte, oppdager vi at dette er prosjekter som er rettet mot utvikling av muséer og utstillinger, – prosjekter som har avholdt arrangementer og prosjekter rettet mot etablering av nye bedrifter (Figur 8.4). Det er også brukt en del midler til produktutvikling og til prosjekter som har gitt «andre resultater»².

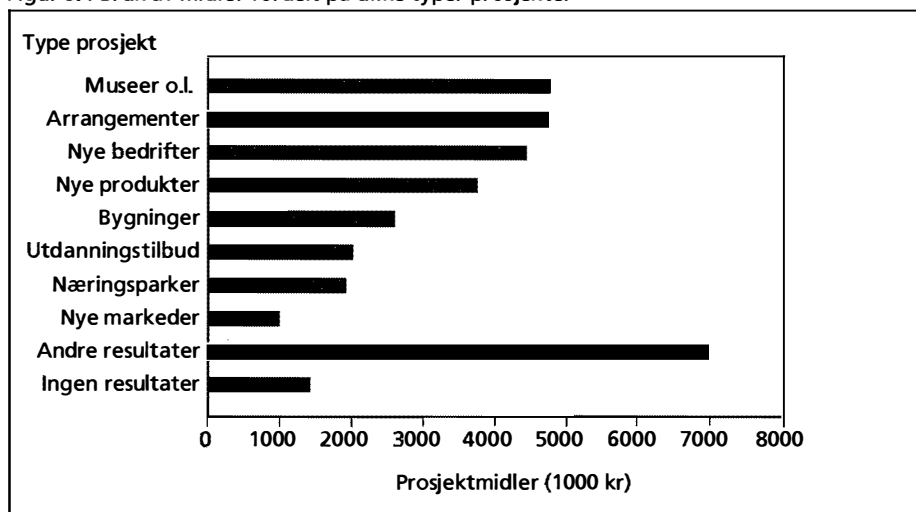
Figur 8.3 Bruk av prosjektmidler over tid fordelt på strategi



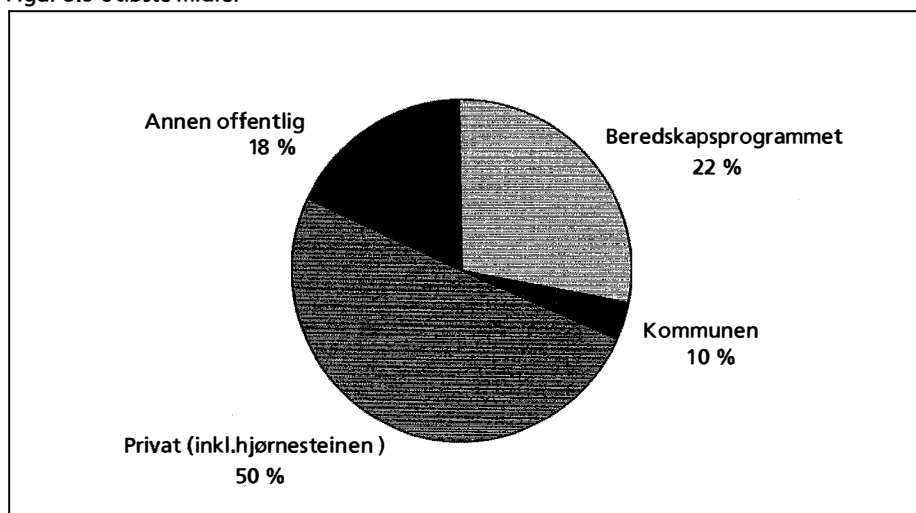
² En del prosjekter rapporterer flere typer resultater, og summen av prosjektmidlene i figuren overstiger derfor det som er brukt totalt i programmet. Totalsummen av midler rapportert i figur 8.9.6 er 33,3 millioner, eller 152 prosent av prosjektmidlene. Figuren gir likevel et inntrykk av den relative fordelingen av midler, dvs. at dersom vi bare hadde tatt med det viktigste resultatet for hvert prosjekt, hadde alle søylene vært lavere, men fordelingen mellom dem vært omtrent den samme.

Kategorien «muséer og lignende» omfatter også utstillinger, monumenter, dyrehager og rekreasjonsområder i tilknytning til disse, og den favner såpass ulike prosjekter som Troms forvarsmuseum, Stordø Kisgruber, Polar Zoo i Bardu og Industrimuseet i Høyanger. Når det gjelder kategorien «arrangementer», er det Åmot (Birkebeinerrittet, Arena Rena) og Høyanger (Friskift, Aluminiumssynposiet) som har brukt mest. Denne kategorien omfatter imidlertid også Sportshallen på Vikahaugane (som også er registrert under «nye bedrifter» og under «bygninger»), i og med at det har vært avholdt en rekke arrangementer i hallen.

Figur 8.4 Bruk av midler fordelt på ulike typer prosjekter



Figur 8.5 Utløste midler



8.2 Utløsning av andre midler

Det har vært en målsetning i Beredskapsprogrammet å stimulere til partnerskap mellom offentlige og private aktører. En måte å måle på om en har greid å få til dette, er å se på hvilke andre midler som har vært utløst innenfor de prosjektene Beredskapsprogrammet har jobbet med (se Figur 8.5).

Det mest slående ved dette bildet er den store mengden midler som har blitt utløst fra andre kilder gjennom en relativt beskjeden innsats fra KAD. Totalt er det utløst 98,4 millioner kroner i prosjekter som er støttet av Beredskapsprogrammet, det vil si at 76,6 millioner kroner kommer fra andre kilder enn KAD. Mesteparten av dette er egeninnsats fra bedrifter eller andre som har mottatt støtte (til sammen 50 prosent), mens fylke, kommune, SND og andre offentlige kilder står for resten. Eventuelle lån er ikke tatt med i denne oversikten. Det må også tas en del forbehold når det gjelder hvor nøyaktige tallene er. Da kommunenes sluttrapporter ble presentert, viste disse rapportene andre tall enn det som var blitt rapportert inn gjennom spørreskjemaene. Dessuten er det under «Privat» også gjort anslag for verdien av dugnadsarbeid, frivillig innsats og egeninnsats, og en del av dette er vanskelig å tallfeste. For programmet som helhet tror vi likevel oversikten gir et forholdsvis godt inntrykk av hvordan bidragene til programmet har vært fordelt.

Kommunene skiller seg betydelig fra hverandre både når det gjelder hvor store midler som er utløst fra andre og med hensyn til hvilke kilder midlene kommer fra (Tabell 8.1).

Stord og Høyanger skiller seg ut med store egenandeler fra bedriftene, noe som har sammenheng med engasjementet til Hydro og Aker. I Bardu og Åmot er det utløst færre midler enn i de andre kommunene. Til tross for forskjellene mellom kommunene må vi på basis av den totale mengden av utløste midler konkludere med at programmet har engasjert seg i prosjekter som også andre parter har vært villige

Tabell 8.1 Utløste midler (alle tall i 1000 kr)

	Beredskaps- programmet	Kommunen	Privat (inkl. hjørne-steinen)	Annen offentlig	Totalt
Målselv	4875	3730	2177	7723	18 505
Høyanger	4000	1030	15 691	3000	23 721
Bardu	4400	1506	636	515	7057
Åmot	4522	1183	2104	810	8619
Stord	4066	2080	28 483	5841	40 470
Totalt	21 863	9529	49 091	17 889	98 372

til å engasjere seg i. Målsetningen om partnerskap må sies å være oppfylt på det økonomiske planet.

Når så store midler er utløst fra andre kilder, blir det på den annen side nærliggende å spørre om Beredskapsprogrammet i det hele tatt var nødvendig, eller om prosjektene ville vært realisert uten programmets medvirkning. Tabell 8.2 viser at dette ikke er tilfelle. 64 prosent av midlene er brukt på prosjekter der Beredskapsprogrammets medvirkning trolig har vært avgjørende for å få realisert prosjektet, mens 29 prosent av midlene er brukt på prosjekter som trolig ville vært realisert også uten programmet.

Størstedelen av prosjektmidlene har altså vært brukt på prosjekter der en både har fått til samarbeid med andre, økonomisk og på andre måter, samtidig som en har gått løs på «tunge» prosjekter, prosjekter som neppe ville kommet i stand uten medvirkning fra programmet.

8.3 Målbare resultater

Mange av resultatene i Beredskapsprogrammet er vanskelige å måle. Dette gjelder særlig den typen resultater som vi med en samlebetegnelse kan kalle «lokal infrastruktur for næringsutvikling». De målbare resultatene er oppsummert i Figur 8.6.

Som det framgår av figuren, er det skapt en rekke nye bedrifter, og mange nye produkter er utviklet i tilknytning til prosjekter støttet av Beredskapsprogrammet. De fleste av de nye bedriftene er rapportert i Bardu (11). Vi vet imidlertid fra intervjurunden at en stor del av disse «bedriftene» blir drevet som «attåtnæring» i tillegg til annet arbeid. Mange av de enkeltpersonene som har mottatt støtte i Bardu, er ikke registrert som foretak eller selvstendige næringsdrivende per 20.11.1996,

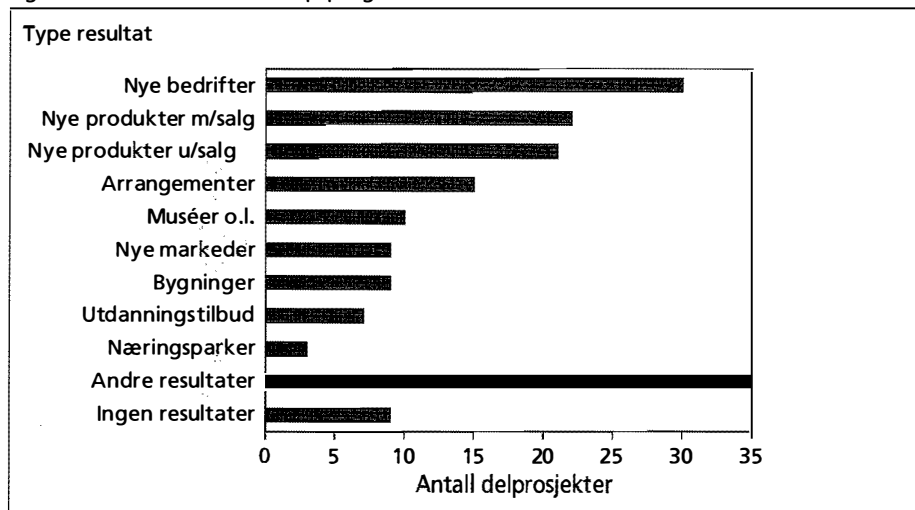
Tabell 8.2 Ville prosjektene vært realisert uten Beredskapsprogrammet?

	Prosjektmidler	Prosent
Ville mest sannsynlig eller helt sikkert vært realisert uten Beredskapsprogrammet	6 336	29
Ville mest sannsynlig eller helt sikkert ikke vært realisert uten Beredskapsprogrammet	14 055	64
Vet ikke	1 472	7
Totalt	21 863	100

og det kan derfor ha forekommet en viss overrapportering i kategorien «nye bedrifter»³. Vi har ingen indikasjoner på at slik overrapportering har forekommet innenfor de andre kategoriene. Også når det gjelder utvikling av nye produkter, er det Bardu som ligger høyest, med åtte kommersialiserte produkter og 13 produkter som ikke har kommet i salg. Også på Stord er det utviklet mange nye produkter, elleve til sammen, der sju av dem er blitt kommersialisert. Fra intervjurunden vet vi imidlertid at det er store forskjeller med hensyn til hva slags type produkter som er utviklet på Stord og i Bardu. Produktutviklingen på Stord er i stor grad rettet mot industrielle produkter, mens det er håndverksprodukter som er framtrepende i produktutviklingen i Bardu.

Når det gjelder kategorien «arrangementer», kan vi konstatere at det er avholdt over 186 ulike arrangementer i tilknytning til de 15 delprosjektene som er presentert i Figur 8.6. Kategorien «andre resultater» omfatter tiltak som forprosjekter, utredninger, markedsundersøkelser, prøveproduksjon, profileringstiltak og opprettelsen av ulike typer nettverk.

Figur 8.6 Resultater i Beredskapsprogrammet



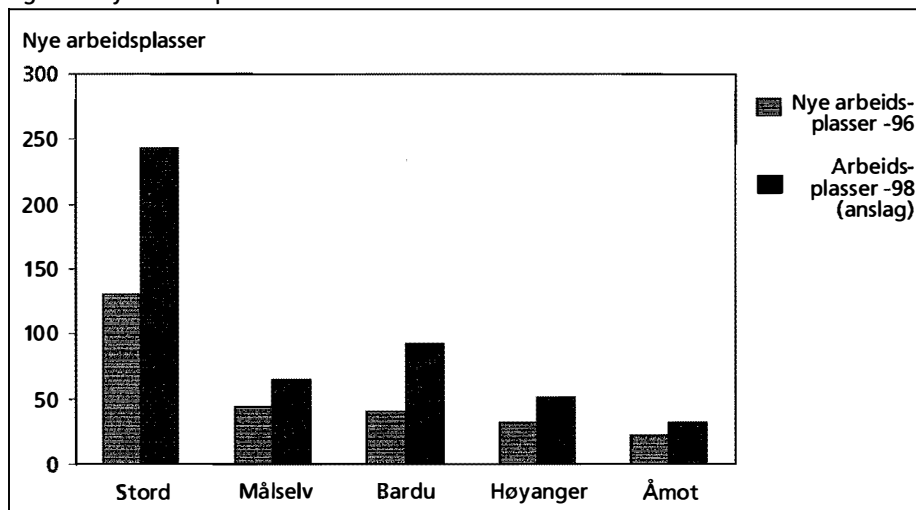
³ Denne opplysningen framkom da telefonintervjuene (se kap 9) skulle gjennomføres.

8.4 Nye arbeidsplasser

Beredskapsprogrammet har ikke hatt som noe mål i seg selv å skape flest mulig arbeidsplasser. Vi har likevel bedt om å få oppgitt antall nye arbeidsplasser som er skapt innenfor prosjekter støttet av Beredskapsprogrammet. Videre har vi for hvert delprosjekt bedt prosjektlederne anslå sannsynligheten for at det i 1988 vil eksistere arbeidsplasser som direkte resultat av prosjektet, og i så fall hvor mange arbeidsplasser det vil være. Resultatene er vist i Figur 8.7

Totalt er det rapportert inn 268 nye arbeidsplasser innenfor prosjekter støttet av Beredskapsprogrammet, mens det er anslått at det i 1998 vil eksistere 481 arbeidsplasser som resultat av prosjektene i 1998. Tallene for 1998 er framkommet ved å multiplisere sannsynligheten for at det i det hele tatt vil eksistere arbeidsplasser som resultat av prosjektet i 1998 med et realistisk anslag for hvor mange arbeidsplasser det vil være⁴. Det må imidlertid tas forbehold om kvaliteten på disse tallene. Anslagene for 1998 er avhengige av markedsutviklingen for nye bedrifter og produkter, noe det naturlig nok er knyttet stor usikkerhet til. For 1996 vil det i svært mange av prosjektene være et spørsmål om skjønner hvor mange arbeidsplasser som

Figur 8.7 Nye arbeidsplasser



⁴ I de tilfellene der det ikke er gitt noe anslag for sannsynligheten for at det i 1998 vil eksistere arbeidsplasser som resultat av prosjektet, har vi brukt 0,7 som faktor der hvor arbeidsplasser allerede er etablert, og 0,3 der det ennå ikke er etablert arbeidsplasser. Tankegangen bak disse faktorene er at det er større sannsynlighet for å lykkes med å opprettholde og skape nye arbeidsplasser der det allerede finnes slike, enn å etablere helt nye arbeidsplasser. På enkeltprosjektnivå kan denne antakelsen være feil, men på aggregert nivå er dette en rimelig antakelse.

kan sies å være direkte resultat av prosjektet, og hvor mange som skyldes andre faktorer. I mange av prosjektene er det de lokale prosjektansvarlige i hver enkelt kommune som står for rapporteringen, og vi må anta at disse i hvert fall ikke ønsker å underrapportere på dette punktet. På basis av samtaler og informasjon Fafo har hatt tilgang til, er det grunn til å tro at det er en viss overrapportering av arbeidsplasser i programmet som helhet. Et rimelig totalanslag for 1996 er likevel rundt 250 nye arbeidsplasser. Vi gjør spesielt oppmerksom på at hele 100 av disse er knyttet til et delprosjekt på Stord, der Beredskapsprogrammet bare har bidratt til å finansiere et forprosjekt og i liten grad har vært involvert i programmet. For 1998 vil vi operere med et anslag på 450 arbeidsplasser. En oversikt over de største prosjektene når det gjelder antall arbeidsplasser, er gitt i Tabell 8.3.

Tabellen illustrerer at det er stor forskjell på kommunene med hensyn til hvilken *type* arbeidsplasser som er skapt. I Stord og Høyanger er mange arbeidsplasser skapt, og forventes å bli skapt, innenfor industriell virksomhet og kompetansebasert virksomhet i tilknytning til hjørnesteinsnæringen, noe som krever større investeringer i produktutvikling, markedsutvikling, produksjonsutstyr og fysisk infrastruktur. I Bardu har størstedelen av arbeidsplassene kommet ikke gjennom de prioriterte prosjektene, men innenfor énmannsbedrifter og småforetak som har fått støtte gjennom startmidlene. I Åmot og Målselv har størstedelen av arbeidsplassene kommet innenfor servicenæringer og undervisning. Ikke overraskende er de fleste arbeidsplassene i programmet skapt innenfor knoppskytingsstrategien (se Figur 8.8).

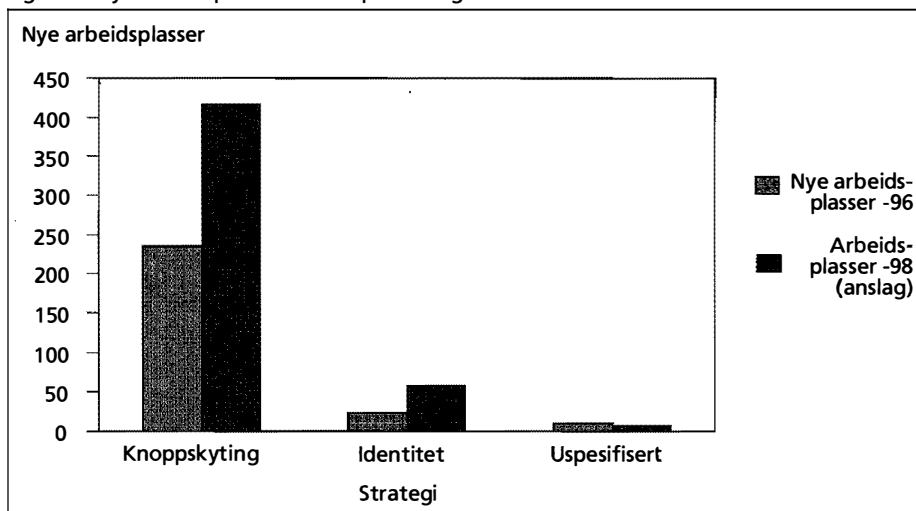
Vi har også koplet antall arbeidsplasser til spørsmålet om hvorvidt de enkelte prosjektene ville vært realisert uten Beredskapsprogrammets innsats (se Figur 8.9).

Tabell 8.3 Prosjekter der det er skapt over ti nye arbeidsplasser

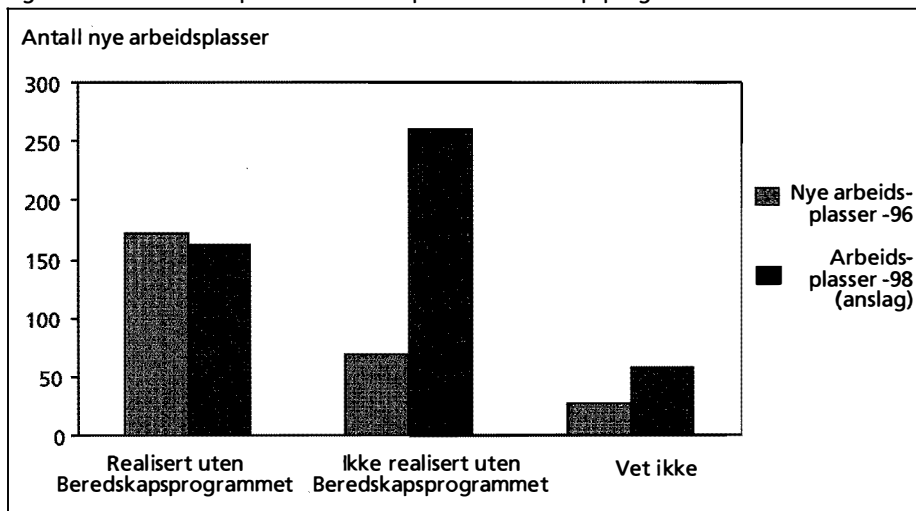
Kommune	Prosjektnavn	Arbeidsplasser -96	Arbeidsplasser -98
Stord	Nettverk Sunnhordaland	100	70
Stord	Oma Baatbyggeri AS	20	40
Åmot	Rena Cateringservice AS	16	5
Høyanger	Leira Næringspark 1 og 2	15	30
Målselv	Trafikkflygerutdanningen	13	13
Målselv	Datakompetanse	11	11
Sum		175	169

Figur 8.9 viser at 64 prosent av arbeidsplassene som var blitt skapt fram til 1996, kunne vært realisert uten Beredskapsprogrammets innsats, mens innsatsen fra Beredskapsprogrammet har vært avgjørende for 26 prosent av de nye arbeidsplassene. Anslagene for 1998, derimot, sier at 54 prosent av de arbeidsplassene som er forventet som resultat av prosjektene, ikke ville vært realisert uten Beredskapsprogrammet. Kommunene forventer med andre ord stor vekst i antall arbeidsplasser i de prosjektene som hadde vært vanskelige å dra i gang uten programmets medvirkning,

Figur 8.8 Nye arbeidsplasser fordelt på strategi



Figur 8.9 Kunne arbeidsplassene vært skapt uten Beredskapsprogrammet?



mens det faktisk er forventet en viss nedgang i antall arbeidsplasser av de som er skapt i prosjekter som ikke har krevd medvirkning fra programmet. Vi må tolke dette som at programmet har vært involvert i prosjekter som innebærer langsiktige investeringer, og som først vil bære frukter i form av arbeidsplasser når det er gått et par år.

På bakgrunn av vårt materiale kan vi også regne ut kostnadene som er forbundet med å skape arbeidsplasser i programmet. Totalt er det utløst 88,9 millioner kroner i programmet. Den totale kostnaden per arbeidsplass, regnet ut fra antall arbeidsplasser i 1996 og 1998, blir da:

Totalt kostnader (1996): $88,9 \text{ millioner kroner} / 250 = 356 \text{ 000 kroner per arbeidsplass}$

Totalt kostnader (1998): $88,9 \text{ millioner kroner} / 450 = 198 \text{ 000 kroner per arbeidsplass}$

Om lag halvparten av disse kostnadene er betalt av det offentlige. De totale offentlige kostnadene ligger med dette i størrelsesordenen 100 000–175 000 kroner per arbeidsplass.

Ser vi på Kommunal- og arbeidsdepartementets andel av kostnadene isolert og tar utgangspunkt i programmets totale kostnader (50 millioner kroner), får vi følgende tall:

Totalt programkostnader (1996): $50 \text{ millioner} / 250 = 200 \text{ 000 kroner per arbeidsplass}$

Totalt programkostnader (1998): $50 \text{ millioner} / 450 = 111 \text{ 000 kroner per arbeidsplass}$

Alternativt kan man ta de prosjektrettede midlene i programmet (totalt 21,9 millioner kroner) som utgangspunkt, noe som gir følgende kostnader for KAD:

Prosjektrettede midler (1996): $21,9 \text{ millioner} / 250 = 87 \text{ 600 kroner per arbeidsplass}$

Prosjektrettede midler (1998): $21,9 \text{ millioner} / 450 = 48 \text{ 700 kroner per arbeidsplass}$

Ser vi bort fra de 100 arbeidsplassene som er kommet gjennom det tidligere omtalte enkeltprosjektet i Stord, blir kostnadene for departementet for nye arbeidsplasser:

Prosjektrettede midler (1996): $21,9 \text{ millioner} / 150 = 146 \text{ 000 kroner per arbeidsplass}$

Prosjektrettede midler (1998): $21,9 \text{ millioner} / 380 = 58 \text{ 000 kroner per arbeidsplass}$

8.5 Kort sammenlikning mellom arbeidsplasskostnadene i Beredkapsprogrammet og i KADs omstillingsbevilgning

For å få en idé om hvorvidt arbeidsplassene som er skapt gjennom Beredkapsprogrammet, er dyre eller billige, kan vi sammenlikne med de tallene som framkommer i Nordlandsforskning sin evaluering av KADs omstillingsbevilgning (Mariussen og Høydahl 1997). Her er kostnaden per arbeidsplass beregnet til 102 000 kroner per arbeidsplass. Utgangspunktet for dette tallet er den direkte støtten gitt til enkeltbedrifter i 34 kommuner som omfattes av Omstillingsbevilgningen, i perioden 1983–95. Disse midlene utgjør 62 prosent av de totale omstillingsmidlene som er gitt til disse kommunene (de øvrige 38 prosent av omstillingsmidlene i disse kommunene har gått til infrastruktur og investeringsselskap). De mest nærliggende tallene å bruke til sammenlikningen med Beredkapsprogrammet, er de arbeidsplasskostnadene som framkommer gjennom å se på de prosjektrettede midlene i programmet. Siden Omstillingsbevilgningen har blitt evaluert opptil tolv år etter at støtten er gitt, er det mest nærliggende å bruke Beredkapsprogrammets tall for 1998 som sammenlikningsgrunnlag, altså 48 700 (eventuelt 58 000) kroner per arbeidsplass. Ut fra denne sammenlikningen er altså arbeidsplassene som er skapt gjennom Beredkapsprogrammet, bare halvparten så dyre for KAD som arbeidsplassene skapt gjennom KADs omstillingsbevilgning.

Vi vil imidlertid understreke meget sterkt at *tallene ikke er direkte sammenlignbare*, av flere årsaker:

- Tallene for nye arbeidsplasser i 1998 er en prognose; virkeligheten kan vise seg å bli ganske annerledes.
- Prosjektmidlene utgjør bare 44 prosent av de totale bevilgningene i Beredkapsprogrammet, noe som gjør at sammenlikningen kommer bedre ut for Beredkapsprogrammet.
- På den annen siden har et viktig formål med mange av prosjektene i Beredkapsprogrammet vært ulike infrastrukturiltak, noe som sjelden skaper mange arbeidsplasser direkte. Infrastrukturiltakene er tatt ut av sammenlikningsgrunnlaget for Omstillingsbevilgningen, noe som gjør at sammenlikningen kommer bedre ut for Omstillingsbevilgningen.
- Omstillingsbevilgningen har blitt evaluert opptil tolv år etter at midlene ble bevilget, slik at en anseelig del av midlene har hatt «lang tid til å virke», mens Beredkapsprogrammets midler bare har «virket» i 0–5 år før denne evalueringen. Denne forskjellen i «virkningstid» kan slå begge veier. På den ene siden

kan man ha fått mer effekt av Omstillingsbevilgningens investeringer i langsiktige tiltak enn tilsvarende investeringer gjennom Beredskapsprogrammet. På den annen side kan bedrifter med liten overlevelsessevne med større sannsynlighet fortsatt være i live i Beredskapsprogrammet, mens slike allerede er lagt ned i de andre omstillingskommunene. Vi antar likevel at lengre virkningstid totalt vil gjøre at sammenlikningen kommer bedre ut for Omstillingsbevilgningen, særlig med tanke på at satsingen under identitetsstrategien i Beredskapsprogrammet for det meste er svært langsiktig, og har skapt få arbeidsplasser direkte.

- Midlene er bevilget i ulike tidsperioder og dermed under ulike internasjonale og nasjonale markødskonjunkturer. I den siste fasen av Beredskapsprogrammet har det vært oppgangstider for mange bransjer, også for flere av hjørnesteinene i Beredskapskommunene, noe som har gjort det lettere å skape nye arbeidsplasser. Omstillingsbevilgningen, på sin side, har vært gitt i både oppgangs- og nedgangsperioder, og totalt medfører dette trolig at sammenlikningen kommer bedre ut for Beredskapsprogrammet.
- Sist, men ikke minst, må en ta i betraktning forskjellene med hensyn til målsetningene for bevilgningene og i mottakerkommunenes situasjon. Mens Beredskapsprogrammet har omfattet kommuner som i utgangspunktet ikke var i krise, har omstillingsmidlene, særlig i første del av tolvårsperioden, gått til tiltak for krisehåndtering. I den siste delen av perioden er det kommet mer langsiktighet og profesjonalisering inn i retningslinjene også for Omstillingsbevilgningen, noe som gjør dem mer like retningslinjene for Beredskapsprogrammet.

Det er umulig å kvantifisere disse ulikhetene på en måte som skaper direkte sammenlignbare tall, og sammenlikningen må derfor brukes med stor varsomhet.

8.6 Hva har vært det viktigste bidraget fra Beredskapsprogrammet til prosjektene?

I et program der partnerskap og felles innsats fra flere parter har vært en grunnleggende filosofi, er det alltid vanskelig å vurdere i ettertid hvem som bidro med hva, og hvilke faktorer som var viktige for at prosjektet skulle føre fram. Ikke desto mindre er det interessant å se på hvordan de involverte selv vurderer hva Beredskapsprogrammet har bidratt med til prosjektene, og vi ba derfor om at både det viktigste og nest

viktigste bidraget fra programmet skulle oppgis for hvert enkelt delprosjekt. Figur 8.10 og 8.11 viser de viktigste bidragene fra programmet målt i størrelsen på prosjektmidlene som er mottatt⁵.

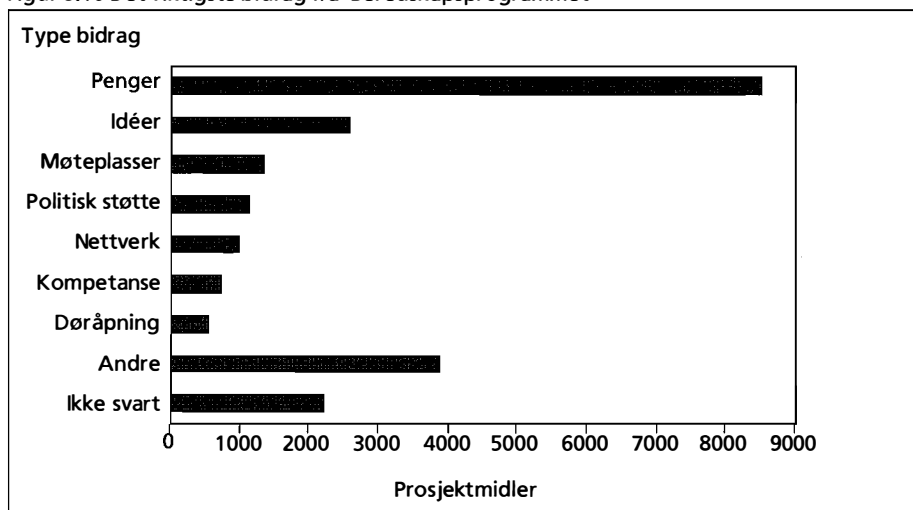
Selv om penger står som det mest betydningsfulle enkeltbidraget, ser vi likevel av Figur 8.10 at mindre enn 40 prosent av prosjektmidlene er brukt i prosjekter der pengene har stått som det viktigste enkeltbidraget. Over 60 prosent av midlene har altså blitt anvendt i prosjekter der pengene i seg selv ikke har vært det mest betydningsfulle bidraget fra programmet. Beredskapsprogrammets prinsipp, «omstilling gjennom små midler», har trolig bidratt til at andelen prosjekter som vektlegger andre bidrag enn penger, blir såpass høy. Igjen må vi imidlertid minne om at mange av skjemaene er utfylt av de prosjektansvarlige i kommunene, og det er naturlig at disse ønsker å framheve at programmet har bidratt med mer enn penger.

I tillegg til penger har tilførsel av kunnskap i en eller annen form også vært et viktig bidrag i mange av prosjektene. Legger man for eksempel sammen kategoriene «idéer» og «kompetanse», ser man at rundt 15 prosent av midlene har vært brukt til prosjekter der kunnskap har vært det viktigste bidraget. Også i kategorien «andre» ligger det mange svar som er knyttet til kunnskap, og uttrykk som teknisk rådgivning, driftsrådgivning, hjelp til markedsanalyse og så videre er gjengangere i spørreskjemaene. «Andre»-kategorien har også mange svar som går ut på at programmet har bidratt til å gi positiv tilbakemelding og moralsk støtte til prosjektet og dermed har bidratt til å gi mottakerne mer «guts» til å gjennomføre prosjektene. Uttrykk som anerkjennelse, oppmuntring, positiv holdning, stimulans og motivasjonsoppbygging er blant de som er hyppigst brukt. Nettverk og møteplasser utgjør også viktige bidrag fra programmet, særlig når vi ser på det nest viktigste bidraget (Figur 8.11).

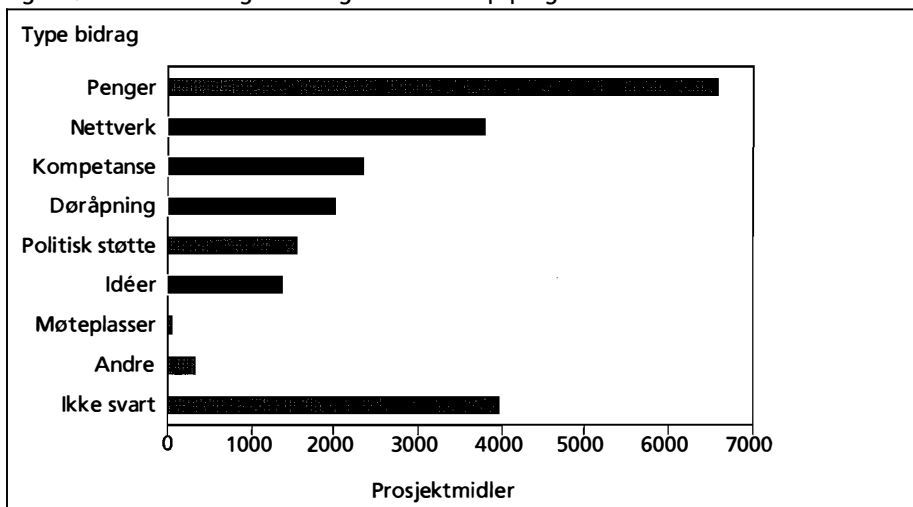
En rimelig tolkning av de to figurene er likevel at penger er og blir en nødvendig ingrediens i lokalt utviklings- og omstillingsarbeid. Dette er ikke overraskende. Det er større grunn til å merke seg at det også har vært mange andre typer bidrag. Samlet tegner dette et bilde som viser at det har gitt en klar ekstragevinst også på prosjektnivå å organisere støtte til lokalt utviklingsarbeid i form av et program med ulike typer aktiviteter og innsats knyttet til prosjektene, i stedet for å dele ut støtten som milde gaver til mer eller mindre gode prosjekter.

⁵ Vi har også målt det som er oppgitt som viktigste bidrag, etter *antall* prosjekter som vurderer henholdsvis penger, kompetanse etc. som viktigste bidrag. Denne målemetoden gir et bilde som er svært likt det som blir presentert i figur 8.10 og 8.11. Vi finner det mest riktig å måle bidragenes betydning i forhold til hvor store prosjektmidler som er mottatt, fordi det er mest interessant hva de store prosjektene i vurderer som det viktigste bidraget fra Beredskapsprogrammet.

Figur 8.10 Det viktigste bidrag fra Beredskapsprogrammet



Figur 8.11 Det nest viktigste bidrag fra Beredskapsprogrammet



8.7 Oppsummering

Kartleggingen av prosjektmidlene fra Beredskapsprogrammet viser at litt flere midler har gått til tiltak under identitetsstrategien enn til knoppskytingsarbeidet. Det er muséer/utstillinger og arrangementer som har fått aller mest penger, men det er også brukt mye til oppstart av nye bedrifter og produktutvikling. Prosjektmidlene har utløst tre ganger så mye midler fra andre kilder som det programmet selv har

bidratt med, totalt kommer noe over halvparten av de totale midlene fra den offentlige sektoren. Målsetningen om å utvikle partnerskap, er nådd i økonomisk forstand. To tredeler av prosjektene ville ikke vært realisert uten programmets medvirkning, og disse prosjektene står for over halvparten av de arbeidsplassene som forventes å være etablert i 1998. I tillegg til å bidra økonomisk, har programmet tilført prosjektene blant annet ideer og kompetanse gjennom støtte og nettverk utviklet rundt prosjektene.

Programmet har resultert i en rekke nye bedrifter og produkter, og rundt 250 nye arbeidsplasser er skapt som resultat av prosjektene. Arbeidsplassene er hovedsakelig skapt i knoppskytingsprosjekter. Sett fra departementets side har arbeidsplassene trolig vært relativt billige sammenlignet med hva det har kostet å skape arbeidsplasser gjennom de ordinære omstillingsmidlene i perioden 1983–95.

Kapittel 9 Noen oppfatninger om næringsutvikling i de fem kommunene

Som nevnt innledningsvis, gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant bedrifter i de fem kommunene. Bedriftene ble valgt ut tilfeldig fra Bedriftsdatabasens næringslivsregister. Det ble trukket et utvalg på totalt 156 bedrifter i de fem kommunene. Bedriftene ble oppringt for telefonintervju fra Opinion as, som gjennomførte undersøkelsen på oppdrag fra Fafo. 21 av dem svarte ikke etter tre gangers oppringning, 15 bedrifter nektet å svare, 13 av dem var nedlagt og seks av registreringsnumrene i databasen viste seg å være tomme. Vi endte opp med 121 svar.

Vi hadde opprinnelig planlagt et utvalg i hver kommune som skulle inneholde ti bedrifter som hadde deltatt i Beredskapsprogrammet, og ti bedrifter som ikke hadde det. Dette viste seg å være vanskelig. Hvert intervju ble åpnet med spørsmål om slik deltakelse, og resultatet ble en litt annen fordeling enn halvparten i hver kategori. Det er færre enn halvparten i vårt utvalg som har deltatt.

Spørsmålene vi stilte, bygde dels på tidligere Fafo-undersøkelser om næringslivets favorittkommuner, dels på kunnskapen vi hadde den gangen om Beredskapsprogrammet. Siktemålet var å kunne sammenlikne kommunene med hverandre. Et av hovedmålene med undersøkelsen var å se om programmet som sådant hadde fått spredningseffekt i næringslivet som helhet, målt ved bedriftenes kjennskap til programmet. Ett av hovedresultatene i programmet har vært nettverksbyggingen og utviklingen av nye samarbeidsarenaer i kommunene. Undersøkelsen tester hvor bredt disse møteplassene favner i næringslivet i kommunene.

9.1 Trekk ved bedriftene

Tre firedeler av bedriftene har eksistert i kommunene i mer enn fem år, og nesten halvparten er mer enn ti år gamle. Stord og Målselv har flest «unge bedrifter»; 35 prosent av bedriftene i disse kommunene har kommet til i løpet av programperioden. I Høyanger er næringslivet mest «satt»; bare fire av 20 bedrifter (20 prosent) er etablert i programperioden.

60 prosent av de 121 bedriftene har fem eller færre ansatte, mens ti prosent av dem har mer enn ti ansatte. Vi snakker med andre ord i all hovedsak om små bedrifter. De minste kommunene i programmet, Åmot og Bardu, har også flest bedrifter med mindre enn fem ansatte og færrest bedrifter med mer enn ti ansatte.

Nesten halvparten av de 121 bedriftene har det lokale markedet som sitt primærmarked. 35 prosent av dem har et regionalt primærmarked, 15 prosent oppgir å ha et nasjonalt primærmarked. Fire prosent av bedriftene har et internasjonalt primærmarked, og disse finner vi i Bardu (én bedrift) og på Stord (to bedrifter).

Bare 26 av de spurte bedriftene har vært involvert i Beredskapsprogrammet. Ni av disse bedriftene ble etablert for mindre enn fem år siden, mens 17 av dem, eller mer enn to tredeler, er eldre enn fem år. Av de 26 bedriftene som oppgir at de har vært involvert i programmet, har tre firedele mottatt økonomisk støtte.

Vi kan med andre ord slå fast at bedriftspopulasjonen i de fem kommunene i hovedsak består av mindre bedrifter som har eksistert i mer enn fem år. De opererer i hovedsak på det lokale og regionale markedet. Om lag en firedel av de tilfeldige utvalgte bedriftene har vært involvert i programmet.

9.2 Bedriftenes oppfatninger om kommunenes næringspolitikk

Vi reiste følgende påstand: Kommunens næringspolitikk er så god at jeg vil anbefale andre selskap å etablere seg her. Bedriftslederne ble bedt om å si seg enige eller uenige i denne påstanden.

- Av de 96 bedriftene som svarte på spørsmålet, var 75 prosent uenige i påstanden.
- Åtte av 19 bedrifter i Åmot er enige i påstanden. På Stord er seks av 20, i Høyanger seks av 19, i Bardu tre av 20 og i Målselv én av 18 bedrifter enige i påstanden.
- De bedriftene som har mottatt støtte fra Beredskapsprogrammet, er i mindre grad enige i påstanden enn de som ikke har mottatt slik støtte.

Vi tolker dette som et uttrykk for at alle de fem kommunene står overfor sentrale utfordringer på det næringspolitiske området. At bedrifter som har deltatt i Beredskapsprogrammet, i mindre grad er enige i påstanden enn andre, kan være uttrykk for flere ulike oppfatninger. På den ene siden kan det være at det å delta i programmet har skapt en annen forståelse for hva som er rimelig å forvente av kommunenes næringslivspolitik, og dermed et annet grunnlag for å vurdere den kommunale

innsatsen på området. På den andre siden kan utvalget av bedrifter som deltar i programmet, være skjevt med tanke på støttebehov, størrelse, alder og så videre.

Vi spurte om bedriftslederen var tilfreds med kommunenes innsats for å stimulere til jobbskaping og etablering. De ble bedt om å krysse av på en skala fra én til seks, der én er «ikke tilfreds» og seks er «svært tilfreds».

- Av de 91 bedriftene som svarte, var 73 prosent ikke tilfreds, lite tilfreds eller delvis tilfreds.
- Åmot har en gjennomsnittsscore på 3,0 og ligger høyest, Høyanger og Bardu ligger lavest med en gjennomsnittsscore på 2,6.
- Bedrifter som har etablert seg siste året, er mer tilfreds enn de øvrige bedriftene.
- Det er bare ubetydelige forskjeller i oppfatningene mellom de som har og de som ikke har deltatt i programmet, mellom «gamle» og «unge» bedrifter og mellom store og små bedrifter.

Bedriftene er ut fra dette lite tilfreds med kommunenes innsats for å skape arbeidsplasser og støtte til bedriftsetablering. Bedrifter som har etablert seg det siste året, er mer tilfreds enn andre. Disse bedriftene bygger antakeligvis sine oppfatninger på erfaringer, mens de andre bedriftene trolig uttrykker mer generelle oppfatninger.

Nedenfor har vi satt opp en tabell som viser hvordan kommunene har scoret på en del spørsmål som spør om deres oppfatninger omkring arbeidet med næringsutviklingen.

Tabell 9.1: Gjennomsnitt for hvor tilfreds bedriftene er med kommunens næringslivsarbeid. Graden av tilfredshet er rangert på en skala fra én (ikke tilfreds) til seks (svært tilfreds), fordelt etter kommune

Hvor tilfreds er bedriften med kommunens ...	Åmot	Stord	Høyanger	Bardu	Målselv
interesse for bedriftenes problemer og utfordringer	3,1	2,8	2,9	2,7	2,8
formidling av kontakt med eksperter og fagfolk	2,8	2,8	3,2	2,6	2,6
veiledning om støtteordninger	2,5	2,4	3,1	3,1	2,8
stimulering til kontakt mellom næringsdrivende	2,9	2,6	2,7	2,9	2,6
stimulering til jobbskaping og etablerervirksomhet	3,0	2,8	2,6	2,6	2,8
samarbeid om strategisk næringsplanlegging	3,0	2,7	3,3	2,6	3,0

Som vi ser, er det ikke stor variasjon i bedriftenes oppfatninger omkring kommunenes næringslivsarbeid. Verdien 3,5 vil være et midtpunkt på vår skala fra én til seks. Som vi ser, er gjennomsnittsverdien lavere enn dette for alle variablene i de fem kommunene. De fem kommunene scorer også noe lavere på disse spørsmålene enn det som er gjennomsnittet i undersøkelsene om næringslivets favorittkommuner (Hødnebo og Lund 1994, Nergaard 1996).

Vi spurte bedriftslederne om hvordan de ønsket å organisere kommunens næringsarbeid i framtida.

- Et flertall på 62 prosent ønsket et frittstående næringselskap eid av kommunen og næringslivet i fellesskap.
- En femdel (20 prosent) ønsket et privateid og privatdrevet utviklingselskap.
- En tidel (11 prosent) ønsket arbeidet organisert som en del av den kommunale administrasjonen.
- Sju prosent svarer at de ikke er sikre

Her finner vi en tendens til at bedrifter som har deltatt i Beredskapsprogrammet, i større grad enn andre bedrifter er tilfreds med den måten som den enkelte kommunen organiserer dette arbeidet på. Måten å organisere arbeidet på, varierer sterkt, slik vi beskrev i kapittel 1, og organisasjonsformen er under endring i flere av kommunene.

Tabell 9.2: Bedriftenes vurderinger av hvor viktig kommunens næringslivsarbeid er. Graden av viktighet er rangert på en skala fra én (ikke viktig i det hele tatt) til seks (svært viktig), fordelt etter kommune

Hvor viktig er kommunens ...	Åmot	Stord	Høyanger	Bardu	Målselv
..interesse for bedriftenes problemer og utfordringer	5,3	5,3	5,2	5,3	5,5
..formidling av kontakt med eksperter og fagfolk	4,6	3,8	4,4	4,0	4,4
..veiledning om støtteordninger	5,3	4,3	5,4	5,0	5,6
..stimulering til kontakt mellom næringsdrivende	5,0	4,3	4,6	4,5	4,7
..stimulering til jobbskaping og etablerervirksomhet	5,5	4,5	5,3	5,6	5,4
..samarbeid om strategisk næringsplanlegging	5,3	4,4	5,6	5,4	5,5

I dette avsnittet har vi til nå presentert hvor tilfredse bedriftene er med kommunenes næringslivsarbeid. Vi har også stilt en del spørsmål om bedriftenes oppfatninger av hvor viktig den kommunale innsatsen på det næringspolitiske området er.

Tabellen viser for det første at bedriftene oppfatter kommunenes innsats på ulike næringspolitiske områder som svært viktig. Kommunene blir med andre ord oppfattet som sentrale aktører i arbeidet med å utvikle næringslivet. Når vi holder dette opp mot graden av tilfredshet på de samme spørsmålene, får vi et mål på hvor store utfordringene i det kommunale næringsutviklingsarbeidet er i alle de fem kommunene. Forskjellen mellom oppfatningene av hvor viktig kommunens ulike former for næringsarbeid er, og hvor tilfreds bedriftene er med kommunen på disse områdene, kan tolkes som et klart uttrykk for at bedriftene har forholdsvis store forventninger til den kommunale næringspolitikken i årene som kommer.

For det andre viser tabellen en systematisk forskjell mellom svarene på Stord og svarene fra de fire andre kommunene. Stord er den største av de fem kommunene, med fem ganger så stort folketall som Bardu og Åmot og med langt flere bedrifter og større variasjon i type virksomhet, bedriftsstørrelse og så videre. Når bedriftene på Stord mener at kommunens næringspolitikk er noe mindre viktig enn bedriftene i de andre kommunene, kan det være et uttrykk for at et større og mer variert næringsliv er mindre avhengig av et samarbeid med kommunen, sett i forhold til de fire andre kommunene.

I så fall kan dette legge føringer på hvordan den næringspolitiske innsatsen bør prioriteres på regionalt og nasjonalt nivå.

Kommunenes formidling av kontakt med ekspertise og deres stimulering til kontakt mellom næringsdrivende blir oppfattet som noe mindre viktige oppgaver enn det å vise interesse for bedriftenes problemer og utfordringer og det å samarbeide om strategisk næringsplanlegging.

Hovedkonklusjonen av undersøkelsen er at bedriftene ser kommunen som en svært viktig aktør i næringsutviklingen, selv om forventningene kan innfris i større grad. Undersøkelsen viser et samsvar mellom bedriftene og Beredskapsprogrammet når det gjelder oppfatningen om at samarbeid mellom næringsliv og offentlige politikk er nødvendig for å skape utvikling.

9.3 Bedriftenes oppfatninger omkring hjørnesteinsvirksomhetenes rolle

På spørsmålet om rollen til hjørnesteinsvirksomheten som støttespiller for utviklingen av næringslivet i kommunen i løpet av de siste tre årene, svarer bedriftene slik:

- 27 prosent av bedriftene sier den har blitt viktigere.
- 15 prosent av bedriftene mener den har blitt mindre viktig
- Halvparten (50 prosent) mener rollen er uendret.
- Åtte prosent av bedriftene er ikke sikre.

Bedrifter som har deltatt i Beredskapsprogrammet på Stord, i Høyanger og i Målselv, oppfatter hjørnesteinsvirksomhetens rolle som viktigere enn det bedriftene i de to andre kommunene oppfatter den som. I mer detaljerte spørsmål om hjørnesteinsvirksomhetens rolle finner vi at:

- 26 prosent av bedriftene mener rollen som kunde eller marked for lokalt næringsliv har blitt viktigere. Dette gjelder særlig på Stord og i Målselv.
- 32 prosent av bedriftene mener hjørnesteinsvirksomhetens rolle som pådriver har blitt viktigere. Dette gjelder i større grad på Stord og i Høyanger enn i de andre kommunene.
- 27 prosent av bedriftene mener hjørnesteinsvirksomhetens rolle som pådriver og støttespiller for utviklingen av kultur og fritidsaktiviteter i kommunen har blitt viktigere. Dette gjelder særlig på Stord (60 prosent av bedriftene) og i Høyanger (35 prosent av bedriftene).
- 42 prosent av bedriftene mener hjørnesteinsvirksomhetens rolle som markedsfører av kommunen har blitt viktigere. Dette gjelder i særlig stor grad i Åmot (71 prosent av bedriftene) og på Stord (50 prosent av bedriftene)
- Vi finner en viss tendens til at bedrifter som har deltatt i Beredskapsprogrammet, oppfatter hjørnesteinsvirksomhetens rolle som viktigere enn bedrifter som ikke har vært involvert i programmet.

Tabell 9.3: Bedriftenes svar på spørsmålet om hvilke konsekvenser det ville få for egen bedrift dersom hjørnesteinsvirksomheten reduserte sin aktivitet betraktelig (prosenttall)

Konsekvenser	Åmot	Stord	Høyanger	Bardu	Målselv	Total
Ingen/små konsekvenser	43	45	45	35	30	40
Sterk midlertidig reduksjon	33	25	15	5	15	19
Sterk permanent reduksjon	24	25	25	40	35	30
Nedlegging/ flytting ut av kommunen	0	0	15	15	15	9
Ikke sikker	0	5	0	5	5	3
Antall bedrifter	21	20	20	20	20	101

En betydelig reduksjon i hjørnesteinsvirksomheten ville fått størst konsekvenser i Bardu og Målselv, det vil si de to forsvarskommunene. Videre ser det ut til at bedriftene i Høyanger regner med å bli rammet hardt av en reduksjon i hjørnesteinsvirksomheten. Av tabellen kan det se ut som om bedriftene i Åmot regner med minst konsekvenser av en slik reduksjon. Dette er imidlertid en konklusjon med forbehold. På dette spørsmålet har bedriftene antakeligvis svart som om hjørnesteinsbedriften var Rena Karton, som kom i krise allerede i 1993. I den samme perioden har Forsvaret bygd ut en ny leir i kommunen, og dette bidrar trolig til at bedriftene ikke regner seg som avhengige av kartongfabrikken i samme grad som tidligere. Dette antar vi påvirker svarene i Åmot.

Generelt viser tabellen at mer enn halvparten av de 101 bedriftene regner med forholdsvis store konsekvenser av en betydelig reduksjon i hjørnesteinsvirksomheten. Nesten ti prosent av dem regner med nedlegging eller flytting ut av kommunen. Dette uttrykker et avhengighetsforhold mellom hjørnesteinsvirksomheten og de mindre bedriftene i kommunene. Dette understreker også nødvendigheten av å trekke hjørnesteinsvirksomhetene aktivt inn i næringsutviklingsarbeidet i kommunene, slik strategiskiftet i Beredskapsprogrammet i 1993/94 la vekt på. Samtidig har vi vist at nesten en tredel av bedriftene mener hjørnesteinsvirksomhetene har blitt viktigere i løpet av de tre siste årene. Det betyr imidlertid ikke at avhengigheten har økt i løpet av programperioden. Som vi skal se, er det mer et uttrykk for at relasjonene mellom aktørene i næringsutviklingen har endret seg i retning av mer samarbeid og samspill. Dette blir drøftet nærmere i det neste kapitlet.

Vi la fram påstanden om at ny næringsvirksomhet bør skje i bransjer som kan dra nytte av hjørnesteinsvirksomheten. Bedriftene ble bedt om å si seg enige eller uenige i påstanden. Svarene er vist i tabell 9.4.

Tabell 9.4: Hvorvidt bedriftene er enige/uenige i påstanden om at ny næringsvirksomhet bør skje i bransjer som kan dra nytte av hjørnesteinsvirksomheten. Prosenttall, fordelt etter kommune

	Åmot	Stord	Høyanger	Bardu	Målselv	Total
Usikker	5	0	0	0	0	1
Uenig	33	45	75	30	70	50
Enig	62	55	25	70	30	49
Antall bedrifter	21	20	20	20	20	101
Ikke sikker	0	5	0	5	5	3
Antall bedrifter	21	20	20	20	20	101

Bedriftene har varierende oppfatninger om hvorvidt ny virksomhet bør knyttes til hjørnesteinsvirksomhetene eller ikke. I Høyanger og Målselv er de fleste bedrifter uenige i påstanden. I Åmot og Bardu er de fleste bedriftene enige. Det er vanskelig å forklare hvorfor svarene fordeler seg helt omvendt i de to nabokommunene Bardu og Målselv. Vi kan tolke det som et uttrykk for at Målselv har større vilje til selvstendighet i forhold til hjørnesteinsvirksomheten enn det Bardu har. En slik tolkning underbygges ved å se på måten de to kommunene har utformet identitetsstrategien i Beredskapsprogrammet. Bardu har definert seg selv som en forsvarskommune, mens Målselv har lagt kulturelt mangfold og samspill mellom Forsvaret og andre lokale krefter inn i strategien.

Tabellen sier antakeligvis en del om forholdet mellom bedriftene og hjørnesteinsvirksomhetene i de fem kommunene. En mulig hypotese er at de bedriftene som sier seg enige i påstanden, er de som har positive erfaringer med å samarbeide med hjørnesteinsvirksomhetene. Det er ikke forskjell i disse oppfatningene mellom bedrifter som regner med store konsekvenser ved reduksjon i hjørnesteinsvirksomheten, og de som ikke gjør det. Det er en klar tendens til at bedrifter som har deltatt i Beredskapsprogrammet, i større grad er enige i påstanden enn de bedriftene som ikke har deltatt.

9.4 Bedriftenes oppfatninger av Beredskapsprogrammet

Vi spurte bedriftene om de kjente til Beredskapsprogrammet. 62 prosent av bedriftene svarer at de ikke kjenner til det eller har lite kjennskap til det. 14 prosent sier de kjenner det svært godt. I Bardu kjenner elleve av de 20 bedriftene til Beredskapsprogrammet, mens bare to av de 21 bedriftene i Åmot sier de har kjennskap til det. Kjennskapen til programmet i bedriftene er et uttrykk for hvordan kommunene har arbeidet med det. I Bardu har programmet gått forholdsvis langt ut med blant annet tildelingen av startmidler og støtte til ny virksomhet. I Åmot har programmet satset mye på arrangementer og har i større grad konsentrert seg om færre prosjekter. I arrangementssatsingen er det kommunen som er synliggjort mer enn selve programmet.

De bedriftene som har kjennskap til programmet, har fått den gjennom å delta i programmets aktiviteter og tiltak, gjennom lokal presse og gjennom direkte informasjon fra programmet.

De bedriftene som har kjennskap til programmet, vurderer resultatene av identitetsstrategien som bedre enn resultatene av knoppskyttingsstrategien. I vurderingen av

resultatene av knoppskytingsstrategien scorer Høyanger høyest. Åmot scorer svært høyt i vurderingen av resultatene av identitetsstrategien.

Bedriftene vurderer kommunens satsing på å skape økt identitet og tydeligere profil utad som svært viktig for næringslivet generelt, men som noe mindre viktig for egen bedrift. På spørsmålet om kommunen har fått en tydeligere profil utad de siste tre årene, svarer 44 prosent «ja». 36 prosent av bedriftene mener at det er skapt en større grad av fellesskapsfølelse innad i kommunen i løpet av de siste tre årene. Hele 15 av 21 bedrifter i Åmot er av denne oppfatningen.

9.5 Oppsummering

Bedriftene ser kommunen som en viktig og sentral aktør i næringsutviklingen, men de er i liten grad tilfreds med innsatsen så langt. Alle de fem kommunene står med andre ord overfor utfordringer på det næringspolitiske området. Beredskapsprogrammet ser ut til å ha bidratt positivt ved å innføre identitetsstrategien. Arbeidet med lokal identitet og profilering av kommunen utad blir oppfattet som viktig. Samtidig viser våre undersøkelser at samarbeid mellom bedriftene og spesielt forholdet til hjørnesteinsvirksomhetene har endret seg i løpet av programperioden. Hjørnesteinsvirksomheten ser ut til å være inkludert i næringsutviklingen i større grad. Hjørnesteinene oppfattes som viktigere nå enn før, både som kunder for bedriftene og som pådrivere i utviklingsarbeidet i kommunene. Vi har ikke mål på bedriftenes avhengighet av hjørnesteinsvirksomhetene fra perioden før programmet startet. En betydelig reduksjon i hjørnesteinsvirksomhetene ville i dag få forholdsvis store konsekvenser for en del av de mindre bedriftene. Det er imidlertid forskjeller mellom bedriftenes syn på hva slags ny virksomhet som bør etableres i kommunene. I kommunene Bardu og Åmot mener bedriftene at ny virksomhet bør kunne knyttes til hjørnesteinsvirksomhetene, mens en større andel av bedriftene i Høyanger og Målselv mener ny virksomhet ikke trenger en slik tilknytning. Vi mener disse forskjellene i oppfatningene har noe å gjøre med måten Beredskapsprogrammet har vært gjennomført på. Dette leder oss til de avsluttende drøftingene i det siste kapitlet.

Kapittel 10 Evaluering av Beredskapsprogrammet

Den generelle statlige innsatsen i næringsutviklingen i kommunene har for en stor del hatt en reaktiv karakter. Virkemidlene har i stor grad omfattet ulike finansieringskilder som enten svarer på en registrert etterspørsel eller trer støttende til i krisesituasjoner som truer med å rive hele næringsgrunnlaget bort. Beredskapsprogrammet har hatt en proaktiv karakter. Programmet skulle styrke mangfoldet i næringslivet og forebygge mot krisesituasjoner knyttet til ensidig hjørnesteinsvirksomhet, og Kommunal- og arbeidsdepartementet var selv aktive i utvelgelsen av kommuner som fikk delta. Programmet skulle styres både nedenfra gjennom lokale initiativ i kommunene og ovenfra gjennom en sentralt vedtatt strategi som ga retning til innsatsen. Programmet er endret underveis som et resultat av prøving og feiling, både i de sentralt styrende organene og i de lokale satsingene i de fem kommunene.

Målene i programmet kan deles i tre hovedkategorier. For det første skulle det bidra til næringsutvikling gjennom knoppskyting fra hjørnesteinsvirksomhetene. For det andre skulle det bidra til styrking av lokal identitet som grunnlag for næringsutvikling. Til sist var det også et klart mål med programmet å utvikle et partnerskap mellom ulike aktører i lokalsamfunnet, private såvel som offentlige, og således skape en utvidet samarbeidsarena. Denne siste målsetningen har vi kalt bygging av lokal infrastruktur for næringsutvikling. I det følgende knytter vi resultatene av programmet til disse tre hovedmålene.

10.1 Resultater av knoppskytingsstrategien

Knoppskytingsstrategien ble lansert i 1993/94 av den sentrale styringsgruppa for programmet. Strategien ble oppfattet som en endring i de fem kommunene. Programmet skulle konsentrere innsatsen om avgrensede områder og muligheter for vekst med utgangspunkt i hjørnesteinsvirksomhetene. Det skulle satses på to knoppskytingsprosjekter i hver av kommunene. Begrepet knoppskyting var imidlertid vagt definert og ble fortolket ulikt og nokså vidt.

Det er få eksempler på det vi kan kalle tradisjonell knoppskyting, det vil si å ta en del av en bedrift ut og etablere en ny bedrift med denne aktiviteten som utgangspunkt. Vi finner eksempler på det i Åmot gjennom planene om Rena Service som en knoppskyting fra Rena Karton. På grunn av krisen i kartongfabrikken ble dette ikke realisert.. Et vellykket eksempel er etableringen av en egen stuksveisebedrift i Høyanger som en knoppskyting fra Hydro Aluminium.

Beveger vi oss over til de lokale fortolkningene av hva knoppskyting kan være for noe, finner vi gode resultater. På Stord har en del mindre bedrifter ekspandert ved hjelp av markedsføringsapparatet til Aker Stord. Planene om et landbasert fiskeoppdrett har et stort potensial dersom den teknologiske utviklingen lykkes. I Åmot har Rena Catering Service as blitt etablert som en vellykket bedrift med utgangspunkt i den lille bedriften Østerdalen Viltforedling. Trafikkflygerutdanningen og IT-bedriften Mente i Målselv utgjør vellykkede bedriftsetableringer som har bygd på kompetanse og infrastruktur i Forsvaret. Trafikkflygerutdanningen var for øvrig et konfliktfylt tema i dialogen mellom sentrale og lokale myndigheter, også innen Beredskapsprogrammet.

Strategien for å få til knoppskyting ut fra hjørnesteinsvirksomheten, har vært vellykket i en del tilfeller, men vi kan også vise til mange eksempler på mislykkede forsøk. Det gjelder i særlig grad forsøkene på å få til knoppskyting med utgangspunkt i Forsvaret. Våre informanter forklarer dette for det første med at Forsvaret representerer en forvaltningskultur som ikke er vant til å tenke forretning og som følgelig har problemer med å påta seg risiko i form av bedriftsetablering. For det andre har Forsvaret nasjonale oppgaver som ikke kan settes til side for lokale næringsutviklingsbehov. Dette betyr på ingen måte at Forsvaret ikke har vært en nyttig hjørnesteinsvirksomhet i programmet. Tvert imot har Forsvaret deltatt aktivt i programgjennomføringen både i Målselv og Bardu. Forsvaret har bidratt med både kompetanse og arbeidskapasitet i forbindelse med gjennomføringen av konkrete prosjekter, særlig innenfor identitetsstrategien i programmet. Gjennom programperioden har Forsvaret dessuten i stadig større grad blitt en viktig kunde for bedriftene i området. Vi vil ut fra dette hevde at valget av de to forsvarskommunene har gitt nyttige erfaringer både for Forsvaret og for kommunal næringsutvikling. Samspillet mellom Forsvaret og andre aktører i lokalsamfunnet har utviklet seg svært mye gjennom programmet. Det som ikke har fungert i disse to kommunene, er strategien om å skape knoppskyting ut fra hjørnesteinsvirksomheten. Dette er det en viss enighet om i de lokale programstyrene. Denne strategien tok oppmerksomheten bort fra de lokale bedriftene og flyttet den over på Forsvaret. Dermed mistet programmet noe av momentet i 1994.

På samme måte viste det seg som en dårlig strategi å satse på knoppskyting fra hjørnesteinsbedriften Rena Karton. Vi finner to hovedårsaker til dette. For det første ble potensialet for knoppskyting redusert til ingenting etter hvert som

kartongfabrikken kom i krise. Oppmerksomheten ble rettet mot å redde det som kunne reddes i Rena Karton framfor å etablere noe nytt. For det andre har vi fått inntrykk av at ledelsen i fabrikken snarere så ny virksomhet som en konkurrent enn som et nyttig tilskudd. Den grunnleggende forståelsen for næringsutvikling som Beredskapsprogrammet bygger på, var ikke til stede hos den daværende fabrikkledelsen, slik vi har oppfattet det.

Det ser ut til at visse trekk ved hjørnesteinsvirksomheten er fordelaktige i gjennomføringen av knoppskytingsstrategien:

- at virksomheten representerer en viss industriell størrelse og tyngde, slik som Aker og Hydro
- at den har kompetanse på bedriftsetablering og bedriftsutvikling
- at den er del av et større system med tilgang til større markeder og mer kompetanse enn den innehar selv
- at ledelsen har interesse av og forståelse for det å styrke det lokale næringslivet
- at ledelsen har interesse for og vilje til å utvikle samarbeid med lokale aktører, både private og offentlige

De tre siste trekkene var til stede i Forsvaret både i Målselv og Bardu, men de to første trekkene var fraværende for denne hjørnesteinen i de to kommunene. Det å være en del av et større system med tilgang til større markeder og mer kompetanse, var noen ganger en fordel i de to forsvarskommunene, men andre ganger viste det seg også å være en direkte hindring for videreutvikling. Eksempelet er Trafikkflygerutdanningen i Målselv.

I Åmot var samtlige av disse trekkene fraværende hos hjørnesteinsvirksomheten, kanskje med unntak av det siste.

Vi vil ut fra dette hevde at avgrensningen den sentrale styringsgruppa gjorde ved å la knoppskytingsstrategien kun gjelde for hjørnesteinsvirksomheten, var altfor snever i kommunene Bardu, Målselv og Åmot, mens den viste seg å fungere på Stord og til en viss grad i Høyanger.

En alternativ strategi i disse tre kommunene ville være å satse mer på å utvikle nye forretningsidéer som ikke baserer seg på aktiviteter i hjørnesteinen. Dette kunne enten skje ved å

- ta tak i andre bedrifter i kommunen og vurdere utviklingsgrunnlaget i disse, som for eksempel Østerdalen Viltforedling, klebersteinsvirksomheten i Målselv, scootersledeproduksjonen i Bardu og lignende.

- invitere bedrifter utenfra til å etablere seg på bakgrunn av en kartlegging av kommunens spesielle fortrinn
- mobilisere lokale krefter til samarbeid om etablering, nettverksdannelse og utvikling, slik som nettverksdannelsene i Målselv/Bardu-regionen er et eksempel på.

Alternativet ville altså være å satse på mangfold framfor å holde på en altfor snever fokusering. Dette vil vi hevde er viktige erfaringer med knoppskytingsstrategien i Beredskapsprogrammet.

10.2 Resultater av identitetsstrategien

Identitetsstrategien var enda vagere definert enn knoppskytingsstrategien. Slik vi har oppfattet den, var den imidlertid mindre knyttet til hjørnesteinsvirksomheten enn det knoppskytingsstrategien var. Forestillingen er at den i større grad fokuserte på lokalsamfunnet som helhet, og at den dermed skulle bidra til integrering av, og samarbeid mellom lokale aktører i vel så stor grad som knoppskytingsstrategien. Denne strategien innebar en langt større grad av lokal handlingsfrihet i gjennomføringen av programmet, noe som også gjenspeiles i de mange ulike lokale fortolkningene av identitetsstrategien (se kapittel 1).

Identitetsstrategien er den største nyvinningen i Beredskapsprogrammet. Den innfører for det første nye perspektiver i næringsutviklingen. Strategien fokuserer på helt andre verdier enn de rene økonomiske vekstmålene som vanligvis næringsutvikling prøves etter, det vil si nye arbeidsplasser, nye bedrifter, økt omsetning, nye markeder og så videre. Identitetsstrategien, slik den er fortolket i samtlige av de fem kommunene, forsøker å bruke kulturelle og sosiale trekk ved lokalsamfunnet som grunnlag for utviklingen av næringsvirksomhet.

For det andre forutsatte identitetsstrategien at flere lokale aktører skulle samarbeide i utviklingsarbeidet. Aktører som vanligvis ikke er involvert i næringsutvikling, så som frivillige organisasjoner, lokale lag innen idrett og kultur og i noen tilfeller forskningsorientert virksomhet, ble involvert i tiltakene under identitetsstrategien, så som for eksempel i arbeidet med Målselvprofil. Det ble med andre ord skapt helt nye arenaer for næringsutviklingen, og dette har gitt nye perspektiv og nytt grunnlag for kommunikasjon og beslutninger.

For det tredje har strategien hatt til hensikt nettopp å endre rollene til de ulike lokale aktørene. Hver enkelt aktør har fått nye perspektiver på sin egen rolle i lokalsamfunnet, og dette har forsterket de nye samarbeidsrelasjonene og skapt vilje til å bidra til det beste for det lokale fellesskapet.

Arbeidet med identitetsstrategien har vært forskjellig fra kommunen til kommune. Den har bidratt til mange ulike resultater:

- Den har skapt prosesser som har satt nytt lys og nye perspektiver på hva vi kan kalle nedarvede lokale motsetninger og konflikter, på en slik måte at de nå er løst. På den måten har strategien bidratt til ny fellesskaps- og helhetsoppfatning i kommunene. Dette er både Åmot og Målselv svært gode eksempler på.
- Den har bidratt til å synliggjøre hva som er særtrekkene ved lokalsamfunnet i den enkelte kommunen og til å bygge opp en lokal bevissthet omkring disse. Dette har foregått gjennom brede mobiliseringer i form av arrangementer, festivaler og andre kulturelle og sosiale tiltak.
- Strategien har bidratt til å opparbeide en lokal stolthet over de grunnleggende verdiene som det er skapt felles bevissthet omkring.
- Strategien har bidratt til å synliggjøre og profilere den enkelte kommunen utad gjennom arrangementer, museumsetableringer og andre prosjekter og tiltak
- Identitetsstrategien har utløst kreativitet i lokalsamfunnet nettopp ved å skape kontakt mellom lokale aktører som vanligvis ikke har så mye med hverandre å gjøre. Eksempelene er mange: Isskulpturfestivalen i Målselv, Forsvarsmuseet i Bardu, Aluminiumssymposiet i Høyanger, sportsturismen på Stord og Birkebeinerrittet i Åmot.

Identitetsstrategien har ut fra dette ikke bare vært en nyvinning i seg selv, den har også bidratt til lokale nyvinninger i de fem kommunene i større grad enn den mer tradisjonelle knoppskytingsstrategien. På den andre siden var strategien i utgangspunktet såpass vag at kommunene brukte mye tid på å finne ut hva de skulle legge i den. Etter vårt skjønn er det noe tidlig å evaluere virkningene av den. Det viser seg blant annet gjennom hva de lokale prosjektlederne forventer seg av strategien i årene som kommer (se kapittel 8).

For vår del er vi overbevist om at denne strategien er et svært viktig bidrag fra Beredskapsprogrammet til næringsutviklingen i Norge generelt.

Det å finne fram til de lokale særtrekkene ved hjelp av den typen analyser som er gjennomført i Målselv, bidrar for det første til et bredt engasjement og samarbeid mellom aktørene i lokalsamfunnet. De får nye perspektiver på hva som er i deres egne respektive interesser, og dette legger grunnlaget for å utvikle noe eget i stedet for å kopiere næringsutviklingstiltak fra andre kommuner helt ukritisk.

Vi har fått et bestemt inntrykk av at identitetsstrategien har bidratt til holdningsendringer i den lokale næringsutviklingen i de fem kommunene. Politikerne

i de fem kommunene står fram med klare uttalelser om at lokale problemer må finne lokale løsninger uavhengig av statlig støtte, så langt det er mulig. Vi mener erfaringene med programmet har vist at de lokale problemene nettopp løses best av lokale krefter. Lokal næringsutvikling kan ikke baseres på ferdige, standardiserte konsepter og faste regler for tildeling av statlig støtte. Til det er de lokale variasjonene mellom kommunene for store, selv innenfor mindre avgrensede regioner.

10.3 Infrastruktur som resultat av Beredskapsprogrammet

Etableringen av de lokale styringsgruppene og arbeidet med de Strategiske næringsplanene hadde blant annet, men kanskje ikke klart uttalt, til formål å skape et samarbeid mellom ulike aktører i lokalsamfunnet. Gjennomføringen av konkrete prosjekter, arrangementer og tiltak har også bidratt til nye samarbeidsrelasjoner i lokalsamfunnet. I noen av kommunene er det etablert mer eller mindre faste nettverk av lokale aktører, enten med rene næringsformål eller med mer kulturelt orienterte formål, og i noen tilfeller en kombinasjon av disse. Programmet har med andre ord bidratt til å åpne og utvide de lokale kommunikasjonsmønstrene, og dette ser for oss ut til å være en viktig forutsetning for både nyskaping og vekst. Disse nye samarbeidsformene har vi definert som et viktig element i den infrastrukturen som er nødvendig for å få til en aktiv næringsutvikling i lokalsamfunnet. I Målselv har denne infrastrukturbyggingen til tider fremstått som det viktigste i gjennomføringen av Beredskapsprogrammet. Det å bygge opp slike infrastrukturer, er en mer langsiktig satsing enn mer kortsiktig orienterte knoppskyttingsprosjekter.

Infrastrukturbyggingen handler i betydelig grad om

- å endre oppfatninger og holdninger hos de ulike aktørene ved å bringe dem sammen
- å utvikle nye felles perspektiver ved at aktørene utveksler erfaringer og kunnskap
- å skape ny aktivitet, enten prosjekt- og tiltaksorientert eller på mer permanent grunnlag
- å finne fram til lokalt vekstpotensial i fellesskap snarere enn hver for seg

Det vi her har kalt infrastruktur, er i realiteten mer en beskrivelse av arbeidsformen i Beredskapsprogrammet. Den var beskrevet i programnotatene som etablering av

partnerskap, og er en konkretisering av de grunnleggende prinsippene i programmet om styring både nedenfra og ovenfra.

En del av prosjektene og tiltakene i Beredskapsprogrammet har utviklet seg nettopp som resultat av at aktører som vanligvis ikke har med hverandre å gjøre, møtes på nye arenaer, slik som beskrevet i forrige avsnitt.

I lokalt næringsutviklingsarbeid bør infrastrukturbygging synliggjøres og programfestes som et viktig element for nyskaping og vekst.

10.4 Konkrete resultater av Beredskapsprogrammet

De konkrete resultatene av Beredskapsprogrammet er synliggjort i kapittel 9. Hovedpoengene er :

- I de fem kommunene har prosjektene totalt utløst mer enn tre ganger så mye midler som bevilgningene fra KAD, når vi ser bort fra det som er brukt til administrasjon og drift av programmet. Dette er langt mer enn det som var planlagt, men det er store variasjoner mellom kommunene. Ulike private støtteordninger utenom hjørnesteinene er de viktigste bidragsyterne.
- 30 nye bedrifter er etablert.
- 22 nye produkter er utviklet og kommersialisert.
- 15 ulike arrangementer er gjennomført, de fleste med betydelige økonomiske ringvirkninger.
- Det er prosjektert og delvis etablert i alt ti museer.
- Nye markeder er åpnet for i alt ni produkter/bedrifter.
- Sju nye utdanningstilbud er etablert
- Tre næringsparker er etablert
- Ni av i alt 169 prosjekter i programmet var resultatløse.
- 268 nye arbeidsplasser er etablert med en eller annen støtte fra programmet. De fleste av disse er skapt i forbindelse med knoppskyttingsstrategien. I 1998 forventes det å være etablert 481 arbeidsplasser som følge av de mer lang-siktige virkningene, og her forventes det at identitetsstrategien vil gi større utslag.

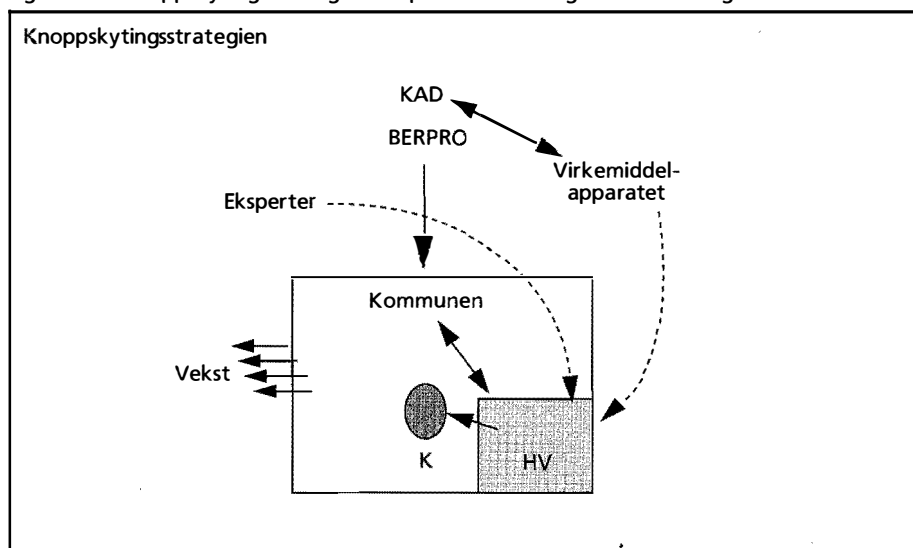
Det er naturligvis ikke riktig å hevde at disse resultatene utelukkende kan tilskrives Beredskapsprogrammet. En del av dem ville antakeligvis vært oppnådd uansett (se kapittel 8).

I en del av prosjektene og tiltakene har Beredskapsprogrammet bare fungert som én av flere støttespillere. Den direkte effekten av et slikt program er alltid vanskelig å måle. De resultatene som er beskrevet her, har likevel blitt oppnådd med en eller annen form for støtte fra programmet.

Vi har funnet det svært komplisert å sammenlikne Beredskapsprogrammet med andre programmer (se kapittel 8).

Ut fra våre beregninger ser det likevel ut til at Kommunal- og arbeidsdepartementet får forholdsvis mye mer ut av satsingen på Beredskapsprogrammet enn av for eksempel Omstillingsbevilgningen. Vi tror dette kan forklares først og fremst med at Beredskapsprogrammet tar et sterkere utgangspunkt i lokale interesser og lokale løsninger på problemene, spesielt gjennom identitetsstrategien. Vi tror arbeidet med lokal identitet, og den infrastrukturbyggingen som følger av denne, har stor betydning for de resultatene som tilskrives også knoppskytingsstrategien. Vi har forsøkt å framstille forskjellen mellom de to strategiene i programmet i figur 10.1 og 10.2.

Figur 10.1: Knoppskytingsstrategien skaper vekst i et avgrenset handlingsrom

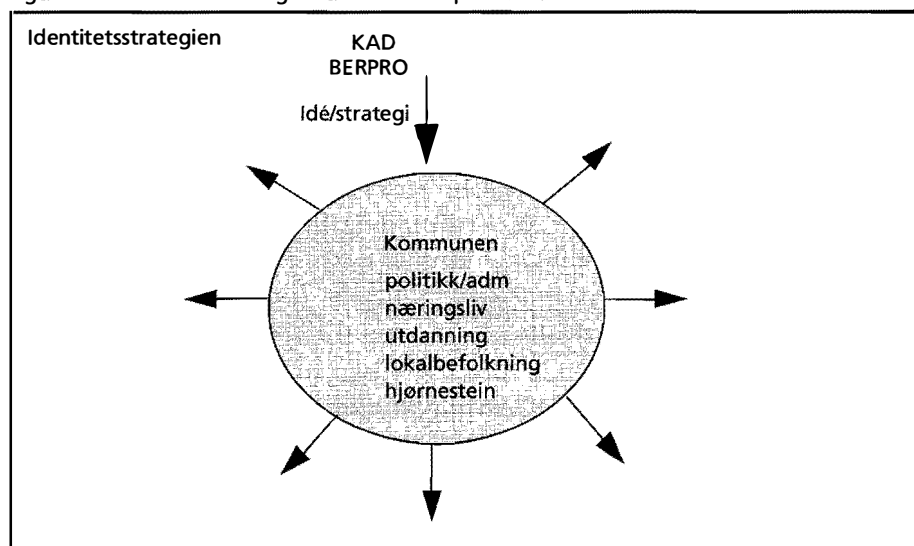


Denne figuren illustrerer vår oppfatning av hvordan knoppskytingsstrategien virker i næringsutviklingen. Den tar utgangspunkt i den eksisterende virksomheten i hjørnesteinen (HV) og prøver å skape en knopp (K) med dette utgangspunktet. Derfor vil en eventuell vekst i kommunen være avgrenset til det som allerede finnes av aktiviteter, og dette reduserer sannsynligheten for å skape noe nytt, nærmere bestemt noe som kan kalles en innovasjon i ordets rette forstand. Retningen og innholdet i veksten vil være bestemt av hjørnesteinsvirksomhetens produktspekter, kompetanse, organisasjon og så videre. Virkemiddelapparatet kan støtte disse prosessene med de ordningene det forvalter. Også i dette ligger det en begrensning i form av standarder, regler for støtte og tradisjoner som er bygd opp over tid.

Identitetsstrategien virker annerledes etter vår bedømmelse.

Identitetsstrategien tar utgangspunkt i kommunen som helhet. På den måten utvides vekstmulighetene til noe mye mer enn det som allerede finnes i hjørnesteinsvirksomheten. Samtidig gir samarbeidet om å synliggjøre felles verdier et grunnlag for kreativitet og nyskaping for alle aktørene på en helt annen måte enn knoppskytingsstrategien. Vi har forsøkt å illustrere dette med pilene som peker i mange retninger. Det nye som skapes, kan like gjerne ta utgangspunkt i hjørnesteinen som i annen virksomhet, og det blir dermed rimelig å hevde at knoppskytingsstrategien kan være en del av og underordnet identitetsstrategien.

Figur 10.2: Identitetsstrategien utvider vekstpotensialet



10.5 Styringsmodellen i programmet

I den første fasen av programmet var den sentrale styringsgruppa mer aktiv enn i den siste. Den fungerte som pådriver i kommunene, og enkelte av gruppas medlemmer jobbet aktivt i forhold til enkelte av kommunene.

I den siste fasen, det vil si etter strategiskiftet i 1994, har den sentrale styringsgruppa vært mer passiv og har fungert mer som et kontrollerende eller etterprøvende organ. Den mistet mye av sin legitimitet i forhold til de lokale styringsgruppene. Dette skyldes tre forhold, så langt vi kan se.

For det første oppfattet de lokale styringsgruppene innføringen av identitets- og knoppskytingsstrategiene som en stor omlegging av det arbeidet de allerede hadde satt i gang. Svaret fra de lokale styringsgruppene var å definere de prosjektene de allerede hadde satt i gang, inn under de to strategiene. Først i 1995 kom enkelte av kommunene i gang med identitetsstrategien. Strategiene møtte med andre ord aktiv motstand i enkelte av kommunene.

For det andre oppfattet de lokale styringsgruppene i enkelte av kommunene strategiomleggingen som en form for sentral styring som begrenset det lokale initiativet og den lokale handlingsfriheten. Spesielt knoppskytingsstrategien skapte motstand, både politisk, hos småbedriftene og i hjørnesteinsvirksomhetene i et par av kommunene.

For det tredje ble tre av kommunene tilbudt konsulenthjelp via den sentrale styringsgruppa. Ingen av konsulentoppdragene som ble gjennomført, resulterte i nevneverdig utvikling. I stedet for å forsøke å overføre sin kompetanse til lokale krefter, foretok konsulentene forholdsvis overfladiske kartlegginger og kom med løsningsforslag som ikke hadde noen lokal forankring.

Disse tre forholdene bidro til å svekke legitimiteten til den sentrale styringsgruppa i enkelte av kommunene.

De lokale styringsgruppene, derimot, har vært aktive gjennom hele programperioden. De har evnet å ta initiativ, mobilisere de rette aktørene og skape handling lokalt, noe resultatene av programmet vitner om. Vi tror skiftet i den sentrale styringsgruppa, fra proaktiv til reaktiv rolle i programmet, har vært en gunstig betingelse for gjennomføringen. Samtidig mener vi styringsgruppas proaktive rolle i den innledende fasen av programmet var viktig for både gjennomføringen og resultatene. Det var riktig å trekke seg noe tilbake etter hvert som de lokale aktivitetene tok form.

Lederen av Beredskapsprogrammet sentralt har hatt stor innflytelse på gjennomføringen av programmet. Han karakteriseres som helt nødvendig både av de lokale styringsgruppene og de lokale programlederne i samtlige av de fem kommunene. Han har

- sørget for å gi de lokale programlederne omfattende opplæring innen næringsutvikling og ledelse, og har også sørget for oppfølging og spredning av denne kompetansen
- vært pådriver og oppfølger i utviklingen av programmet lokalt
- designet og drevet fram prosesser og samlinger som har oppklart uoverensstemmelser og som har skapt samsvar mellom den sentrale og den lokale styringen av programmet
- støttet lokale prosjekter ved å skape kontakt med sentrale myndigheter som har kunnet støtte dem

Disse lederfunksjonene oppsummeres som viktige betingelser for gjennomføringen av programmet.

Styringsmodellen i programmet bygde på prinsipper om styring både ovenfra og nedenfra; en slags kombinasjon av den overordnede strategiutformingen fra sentrale myndigheter og lokalt selvstyre. Selv om våre analyser peker på motsetninger og komplikasjoner i tilknytning til modellen, vil vi karakterisere den som vellykket. Uten dette doble perspektivet ser vi for oss to mulige utfall:

- enten et omstillingsprogram styrt av standardiserte konsepter og tiltakspakker og regelorienterte beslutninger
- eller et lokalt organisert omstillingsprogram som er sterkt preget av ad hoc-løsninger og skjønnspregede beslutninger

Hvilket av disse utfallene man ville få, ville være avhengig av på hvilket nivå styringsretten ble plassert. Beredskapsprogrammet har i motsetning til disse utfallene oppnådd en strategisk styrt og lokalt tilpasset omstilling.

10.6 Sårbarhet, avhengighet og lokal identitet?

Som nevnt var utgangspunktet for programmet et ønske om å redusere avhengigheten av hjørnesteinsvirksomheten i kommuner med sterkt ensidig næringsgrunnlag. I innledningen av programmet var det et poeng å satse på andre utviklingsmuligheter enn de som var knyttet til hjørnesteinsvirksomhetene. Dette utgangspunktet ble forlatt i og med strategiskiftet i 1994. Da skulle hjørnesteinsvirksomhetene tvert imot involveres som støttespillere i programmet og gi muligheter for knoppskyting. Etter dette har hjørnesteinsvirksomhetene vært aktive i programgjennomføringen, om enn på forskjellige måter.

Det har ut fra dette blitt reist spørsmål om programmet kan ha bidratt til økt avhengighet av hjørnesteinsvirksomhetene, i strid med det som var utgangspunktet.

På den ene siden svarer bedriftsutvalget i våre undersøkelser (kapittel 9) at hjørnesteinsvirksomhetene har blitt viktigere gjennom programperioden. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at avhengigheten øker. Avhengighetsrelasjonene avhenger av hvilken rolle de ulike aktørene i næringsutviklingen inntar overfor hverandre. I fire av de fem kommunene er det utviklet et samarbeid mellom lokalpolitiske myndigheter, næringslivet generelt, frivillige organisasjoner og hjørnesteinsvirksomhetene. Unntaket er Åmot, der forholdet er snudd på hodet. I store deler av programperioden var hjørnesteinsvirksomheten langt mer avhengig av kommunen enn omvendt. Gjennom dette samarbeidet er det skapt en felles forståelse hos aktørene om hvor nødvendig det er å styrke den lokale næringsutviklingen. Aktørene ser hverandre mer som ulike slags bidragsytere til dette enn som enkeltaktører som handler ut fra rene egeninteresser. Programmet har skapt en erkjennelse av at avhengighetsforholdet mellom hjørnesteinsvirksomhetene og de andre aktørene er gjensidig, den går begge veier. Med dette som utgangspunkt, vil vi karakterisere den kanskje viktigste endringen som følger i kjølvannet av Beredskapsprogrammet:

Før programmet ble gjennomført, var de lokale aktørene i større grad isolert fra hverandre og levde sin egne liv. Hjørnesteinsvirksomheten la sine strategier for fremtiden på sine egne premisser. Den lokale politikken og det lokale næringslivet ble i mer eller mindre grad tilpasset strategiene til hjørnesteinsvirksomhetene. Hjørnesteinene ble på den måten dominerende; deres skjebne ble lokalsamfunnets skjebne. Hjørnesteinsvirksomheten satt i større eller mindre grad dagsordenen for hele kommunen.

I Beredskapsprogrammet er det skapt nye arenaer med flere aktører, blant annet de frivillige organisasjonene. I planleggings- og strategiutviklingsprosessene fremmes aktørenes interesser som premisser for hva som skal gjøres. På den måten blir dagsordenen nå satt av et lokalt fellesskap, der bidragene fra hver enkelt aktør er synliggjort og tatt hensyn til, både som behov og tilbud. På denne måten er lokal næringsutvikling ikke lenger noe som politiske og administrative organ sliter med mer eller mindre på egenhånd. Næringsutvikling har blitt et fellesanliggende både i offentlig og privat sektor og på en slik måte at ingen av partene er dominerende. Identitetsstrategien er nøkkelen til denne utviklingen, etter vårt skjønn.

Denne modellen representerer en form for demokratisering, og det er etter vår oppfatning denne demokratiseringen som har redusert sårbarheten i lokalsamfunnet og avhengigheten av en dominerende hjørnesteinsvirksomhet. Foreløpig kommer den reduserte avhengigheten til syne gjennom et endret politisk, kulturelt og sosialt kommunikasjons- og beslutningsmønster. Økonomisk sett er avhengig-

heten fortsatt til stede, men det er bare tilsynelatende. Beredskapsprogrammet har helt klart vært avgjørende for denne utviklingen i de fem kommunene.

10.7 Noen implikasjoner for næringsutvikling framover

Identitetsstrategien har etter vårt skjønn et stort potensial. Samtidig snur den opp ned på en del vante forestillinger om næringsutvikling. Den forutsetter og skaper et bredt lokalt engasjement. Holdningene til næringsutvikling og til det lokale ansvaret for vekst blir endret. Initiativet til utvikling blir flyttet ned på lokalt nivå og er ikke avhengig av statlige støtteordninger og tiltak på samme måten som i tradisjonell næringsutvikling. Dermed endres balansen mellom den statlige og den kommunale næringspolitikken i retning av gjensidighet framfor lokal underordning. Satt i system kan dette på den ene siden bidra til langt større mangfold i den kommunale næringsutviklingen og dermed til et større vekstpotensial. På den andre siden blir næringsutviklingen antakeligvis mindre forutsigbar sett i et nasjonalt næringspolitisk perspektiv. Strategien forutsetter med andre ord økt risikovilje i det statlige virkemiddelapparatet når dette blir koplet inn.

For å lykkes med knoppskytingsstrategien, må visse forutsetninger være til stede i hjørnesteinsvirksomhetene. Denne strategien krever med andre ord en differensiering. I noen kommuner vil den være dømt til å mislykkes, mens den i andre kommuner vil kunne spille en avgjørende rolle i næringsutviklingen.

Hovedbudskapet fra Beredskapsprogrammet er å satse på mangfold og lokale særtrekk kombinert med overordnede sentrale strategier. Samspillet mellom statlige og kommunale krefter er et velegnet fremkomstmiddel i prosessen for å komme seg videre. Da er ikke ensidig standardisering, regelstyring og et sterkt sentralisert virkemiddelapparat veien å gå.

Litteratur

Andersen, O.J., m.fl.: *Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag*, Nordlandsforskning, NF-rapport nr 5/97

Borgen, S.O. og Grøgaard, J.B.: *Rana i arbeid*, Fafo-rapport 55, 1986

Brandt, B. og Skaar, S.: *Knoppskyting – planlagt hagebruk eller tilfeldig førspredning?* SINTEF-IFIM 1992

BERPRO Status okt 93

BERPRO Prosjektoversikt 1994

BERPRO Rapport nr. 1 Prosjektstatus mars 1994

BERPRO Prosjektstatus juni 1994

BERPRO Rapport fra evalueringskonferansen sept. 94

BERPRO Evalueringsrapport: Stord i Utvikling, sept 1994

BERPRO Evalueringsrapport: Bardu, sept 1994

BERPRO Evalueringsrapport: Høyanger, sept 1994

BERPRO Evalueringsrapport: Målselv, sept 1994

BERPRO Evalueringsrapport: Åmot, sept 1994

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

Byrkjeland, M.: *Bluss, Høyanger Kjemiske Industriarbeiderforening 1990*

Hødnebo, P.E. og Lund, J.: *Næringslivets favorittkommuner*, Fafo-rapport 175, 1994

Ingebrigtsen, B., m.fl.: *Samarbeid om omstillinger*, SINTEF-IFIM 1994

Kartlegging av muligheter for knoppskyting og ny virksomhetsutvikling med basis i Rena Karton og tilknyttede virksomhetsområder, jan 94

Idéhefte; *Innsamlede idéer omkring knoppskyting og forretningsutvikling*, jan 94

Kartlegging av muligheter for knoppskyting og ny virksomhetsutvikling samt effektiviseringspotensialer ved Rena Karton AS

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

Nergaard, K.: *Næringslivets favorittkommuner 1996*, Fafo-rapport 206, 1996

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

Puijk,R., Spilling, O.R. og Vaagland, J.: *Ny vekst i distriktene?* Østlandsforskning 1992

Identitet, mangfold og utvikling

Beredskapsprogrammet ble gjennomført i regi av Kommunal- og arbeidsdepartementet fra 1992 til 1996. Programmet tok sikte på å redusere sårbarheten i lokalsamfunn med ensidig næringsstruktur og dominerende hjørnesteinsvirksomheter.

Denne rapporten dokumenterer vår evaluering av dette programmet. Vi har lagt vekt på det som skiller programmet fra andre omstillingsprogram og tiltak innen næringsutvikling. Programmet har oppnådd betydelige resultater i de fem prøvekommunene. Arbeidet med lokal identitet som grunnlag for mangfold og utvikling er en nyskaping som tilfører næringsutviklingen nye verdier i spenningsfeltet mellom sentral styring og lokal handlingsfrihet.



Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
[HTTP://www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 220
ISBN 82-7422-186-9