

Evaluering av omstillingsprogrammet i Lærdal

Sluttevaluering av omstillingsprogram



Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland og Latvia. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet

Oxford Research AS

Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Innovasjon Norge

Prosjektperiode

August – oktober 2019

Prosjektteam

André Flatnes

Morten Grønås-Werring

Forord

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Lærdal, som er gjennomført i perioden 2012-19. Formålet med evalueringen er å vurdere resultater av satsingen, samt programmets organisering, innretting og måloppnåelse. Evalueringen skal i tillegg bidra til læring for andre omstillingsprogrammer.

Evalueringen er gjennomført av senioranalytiker André Flatnes og analytiker Morten Grønås-Werring. Oppdraget inngår i en rammeavtale med Innovasjon Norge for sluttevaluering av omstillingsprogrammer. Gry Elisabeth Monsen har vært ansvarlige for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Evaluatoren har i tillegg fått god hjelp av Aleksander Øren Heen og Ole Ramshus Sælthun i Lærdal Næringsutvikling AS. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 24. oktober 2019



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Økonomisk ramme, organisering og forankring	5
1.3 Hovedmål og strategier, resultater og videreføring	5
1.4 Læring	6
2. Evalueringens formål og metode	7
2.1 Evalueringens formål	7
2.2 Evalueringsmetode	7
2.3 Leserveiledning	8
3. Programmets organisering og forankring	9
3.1 Gjennomføringen av programmet	9
3.2 Programmets organisasjon	9
3.3 Budsjett	10
3.4 Programmets forankring	11
3.5 Videreføring	12
4. Målsettinger, tiltak og resultater	13
4.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet	13
4.2 Målstruktur	13
4.3 Omstillingsprogrammets innretting	14
4.4 Faktisk utvikling i kommunen	17
4.5 Resultater av omstillingsprogrammet	20
4.6 Programmets måloppnåelse	22
4.7 Næringslivets utviklingsevne	23
5. Evaluators oppsummering og vurdering	25
5.1 Vurdering av organisering og drift	25
5.2 Vurdering av innretting og måloppnåelse	25
5.3 Overordnet vurdering	27

1. Sammendrag

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Lærdal kommune, som ble gjennomført i perioden 2013-19. Formålet med evalueringen er å vurdere gjennomføringen og resultatene av satsingen, samt bidra til læring for andre omstillingsprogrammer.

1.1 Bakgrunn

Lærdal kommune fikk omstillingsstatus i 2012. Bakgrunnen var bortfall av arbeidsplasser knyttet til Lærdal sykehus og Opplysningen 1881. I tillegg hadde finanskrisen medført utfordringer for industrien i Årdal, som sysselsatte mange personer bosatt i Lærdal. Antall arbeidsplasser i Lærdal sank med 17 prosent fra 2008 til 2012. 50 prosent av arbeidsplassene i kommunen var innen offentlig sektor, og økt utpendling innebar at bortfallet av arbeidsplasser ikke medførte betydelig arbeidsledighet.

1.2 Økonomisk ramme, organisering og forankring

Omstillingsprogrammet hadde et totalt budsjett på 27,4 millioner kroner. Av dette var 20,2 millioner kroner (74 prosent) tilført fra Sogn og Fjordane fylkeskommune og 7,2 millioner kroner (26 prosent tilført fra Lærdal kommune. Omstillingsprogrammet har i tillegg mottatt i overkant av 0,9 millioner kroner fra Innovasjon Norge, i forbindelse med anvendelse av ulike verktøy som er tilgjengelige for omstillingsprogrammer.

Oxford Research mener at omstillingsprogrammet i Lærdal i hovedsak hadde en god og hensiktsmessig organisering og gjennomføring. Programledelsen ble utført på en kompetent og strukturert måte. Lokaliseringen av programledelsen i Lærdal Næringsutvikling, som også fungerte som kommunens næringsavdeling, innebar en formålstjenlig koordinering av næringsutviklingsaktiviteten i kommunen. Omstillingsstyret synes å ha fungert tilfredsstillende, med stort engasjement og nødvendig kompetanse. Det var en god balanse mellom kontinuitet og fornyelse i sammensettingen, samtidig som antall medlemmer og observatører var høyt.

Forankringen av programmet i kommunen og kommunestyret var noe svak. Kommunestyret var dermed passivt i sin rolleutøvelse, men det ble holdt regelmessige møter mellom ordfører, rådmann og omstillingsleder. Programmets forankring i næringslivet i Lærdal var også svakere enn ønsket, og var en utfordring som fulgte programmet gjennom hele omstillingsperioden. Samtidig har en rekke bedrifter vært i inngripen med programmet, som tilsagnsmottakere, deltakere på frokostmøter, etc.

1.3 Hovedmål og strategier, resultater og videreføring

Omstillingsplanene inneholdt relativt vide satsingsområder, som rettet seg mot næringsutvikling (Vekst i Lærdal) og attraktivitetsutvikling (Attraktive Lærdal), med målsettinger knyttet til henholdsvis arbeidsplasser og befolkningstall. Målsettingen for demografisk utvikling i omstillingsperioden var fastsatt til 100 nye innbyggere, og senere til et innbyggertall på 2300. Denne målsettingen er ikke oppnådd. Befolkningstallet ved inngangen til 2019 var 2151, hvilket innebar en reduksjon på 2,5 prosent i omstil-

lingsperioden. Når det gjelder arbeidsplassmålet var dette først formulert til å bidra til 50 nye arbeidsplasser i programperioden, og senere til minst 1200 arbeidsplasser i kommunen. Denne målsettingen er heller ikke oppnådd. I 2018 var det 1058 arbeidsplasser i kommunen, hvilket er flere enn i 2012, men lavere enn i for eksempel 2010. Oxford Research anslår at omstillingsprogrammet i Lærdal har bidratt til etablering av 15 nye arbeidsplasser (årsverk), hvilket vurderes som et svakt resultat. Det er langt under måltallet som ble formulert i den opprinnelige omstillingsplanen. Det er også et svakt resultat sammenlignet med et stort antall andre omstillingsprogrammer som Oxford Research har evaluert. Særlig blir dette klart når antall nye arbeidsplasser ses i forhold til programbudsjettet (kostnadseffektivitet), ettersom omstillingsprogrammet i Lærdal disponerte et relativt stort budsjett.

Næringslivets utviklingsevne har styrket seg noe i perioden, ved at en rekke bedrifter har gjennomført interne utviklingsprosjekter og fått kunnskap om PLP-metodikk. Erfaringen og kompetansehevingen i næringslivet som omstillingsprogrammet har medført tilrettelegger imidlertid for sterkere prioritering av utviklingsaktiviteter i tiden fremover.

En viktig målsetting for omstillingsprogrammer er en permanent oppgradering av kommunens utviklingsevne, det vil si det kommunale apparatet som arbeider med næringsutvikling. For Lærdals del er dette primært knyttet til Lærdal Næringsutvikling, som er kraftig nedskalert etter avslutningen av omstillingsprogrammet, og som potensielt kan bli avvirket.

1.4 Læring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastslår at virkemiddelet «regional omstilling» skal styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser, og at det viktigste kriteriet for måloppnåelse er antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet.

I vurderingen av et omstillingsprograms effekter er det derfor nødvendig å fokusere på årsakssammenhengen mellom den gjennomførte aktiviteten og resultatene som følger. Oxford Research anser målsettinger for demografisk utvikling som lite hensiktsmessig å benytte. Befolkningsutviklingen er naturligvis av stor betydning for en kommune, men ettersom denne påvirkes av en rekke forhold utenfor omstillingsprogrammets kontroll, er den ikke hensiktsmessig å benytte som måleparameter for et omstillingsprogram. Arbeidsplasser derimot er en helt sentral måleparameter, men det er nødvendig å benytte nettotall for å fastslå hvilke og hvor mange arbeidsplasser som kan tilskrives omstillingsinnsatsen. Oxford Research anbefaler at omstillingsprogrammer løpende monitorerer resultatoppnåelsen når det gjelder arbeidsplasser, ettersom dette er viktig styringsinformasjon for programmet.

Det er fylkeskommunen som årlig tar beslutning om tilsagn til omstillingsprogrammer, og som kunnskapsgrunnlag for en slik beslutning bør fylkeskommunen vurdere både prosjektporteføljen og foreløpig resultatoppnåelse. Det bør vurderes om prosjektporteføljen har potensial for å medføre god måloppnåelse, inkludert om næringslivet er aktivt deltakende, og om oppnådde resultater på et gitt tidspunkt er i samsvar med måltavlen. En vurdering av grad av måloppnåelse krever systematisk innhenting av relevante data. At programmet utvikler seg i den retning og med den fremdrift som forutsatt er i første rekke omstillingsstyrets ansvar, men det bør også være et anliggende for fylkeskommunens vurdering og beslutning om finansiering.

2. Evalueringens formål og metode

I dette kapittelet beskrives evalueringens formål, den praktiske metoden som er benyttet i gjennomføringen av evalueringen og rapportens oppbygging.

2.1 Evalueringens formål

Alle omstillingsområder gjennomfører en evaluering av programmet ved avslutning av omstillingsperioden. Formålet med evalueringen er å vurdere resultater av satsingen, samt programmets organisering, innretting og måloppnåelse. Evalueringen skal også bidra til læring for nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid i Innovasjon Norge. Gjennom systematisering av resultater og erfaringer vil evalueringen gi innspill til fremtidig organisering av næringsutviklingsarbeidet i kommunen og gi Innovasjon Norge kunnskap som kan anvendes i andre omstillingsprogrammer.

2.2 Evalueringemetode

Dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse til bedrifter, intervjuer og registerdata er benyttet som metode for datainnhenting. Evaluatør mottok relevante dokumenter fra omstillingsprogrammet ved oppstart av arbeidet. Følgende dokumenter er gjennomgått av evaluatør:

- BDO (2012) Utviklingsanalyse Lærdal 2001-11
- Saksfremlegg fra Sogn og Fjordane fylkeskommune, årlige 2013-18
- Omstillingsplan 2013 og revidert omstillingsplan 2015
- Handlingsplaner, årlige 2013-18
- Årsrapporter, 2013-17
- Sluttrapport 2019
- Programstatusvurderinger, årlig 2014-17
- Prosjektoversikt
- Diverse rapporter fra delprosjekter

Det ble gjennomført en survey til bedrifter som har mottatt tilsagn fra omstillingsprogrammet og/eller deltatt i SMB-utvikling. Undersøkelsen ble sendt til 37 virksomheter, hvorav 30 responderte (én besvarelse var ufullstendig). Dette gir en svarprosent på 81, hvilket vurderes som en svært god svarprosent for spørreundersøkelsen.

Evaluatør innhentet i tillegg data ved å intervjuet et utvalg sentrale aktører. Totalt ble det gjennomført 18 intervjuer. Informantene fremgår av tabell 1.

Tabell 1: Informanter

Navn	Organisasjon og rolle
Arve Tokvam	Lærdal Næringsutvikling, programleder 2013-18
Ole Ramshus Sælthun	Lærdal Næringsutvikling, programleder 2018-19
Aleksander Øren Heen	Lærdal Næringsutvikling, programleder 2019
Jan Geir Solheim	Lærdal kommune, ordfører og leder i omstillingsstyret
Arild Ingar Lægred	Årdal kommune, ordfører og nestleder i omstillingsstyret
Gro Starheimsæter	Kommunestyret i Lærdal, medlem av omstillingsstyret
Jarle Molde	Kommunestyret i Lærdal, medlem av omstillingsstyret
Halvard Thommassen	Simas IKS, medlem av omstillingsstyret
Alf Olsen jr.	Lærdal kommune, rådmann (tidl.) og observatør i omstillingsstyret
Terje Laberg	Årdal Utvikling, observatør i omstillingsstyret
Harald Blåflat Munddal	Lærdal Grønt, tilsagnsmottaker
Roald A Johansen	IFO AS, prosjektleder Næringsvennlig kommune og prosessleder programstatusvurdering
Harald Mo	PwC, prosjektleder SMB-utvikling
Tone Einelia	Prosjektleder Levende lokaler
Audhild Schaathun	Sogn og Fjordane fylkeskommune, observatør i omstillingsstyret (2012-17)
Lars Hustveit	Sogn og Fjordane fylkeskommune, observatør i omstillingsstyret (2017-19)
Jan Heggheim	Sogn og Fjordane fylkeskommune, næringssjef
Rune Fromreide	Innovasjon Norge, observatør i omstillingsstyret

Kilde: Oxford Research

Det er innhentet følgende typer registerdata (kilde i parentes):

- Utvikling i antall arbeidsplasser (SSB)
- Utvikling i andel arbeidsledige (SSB)
- Utvikling i befolkningstall (SSB)
- Pendlingstall (SSB)
- Utviklingen i verdiskaping (Proff)
- Antall nyetableringer (Brønnøysundregistrene)
- Andel virksomheter med positivt driftsresultat (Proff)
- Differensiering av næringsstruktur (Proff/Enhetsregisteret)

2.3 Leserveiledning

Rapporten består av to datakapitler (kapittel 3 og 4) og et kapittel med evaluators vurderinger (kapittel 5). Informasjonen som presenteres i kapittel 3 og 4 er innhentet fra datakildene beskrevet over. Data fra intervjuene er bearbejdet og formulert av Oxford Research og representerer en syntese av de utsagn som ble gitt. Kapittel 5 inneholder evaluators vurdering av omstillingsprogrammets organisering, gjennomføring, resultater og måloppnåelse, samt lærdommer fra programmet.

3. Programmets organisering og forankring

I dette kapittelet beskrives omstillingsprogrammets gjennomføring, organisasjon, budsjett og forankring, samt videreføringen etter programavslutning.

3.1 Gjennomføringen av programmet

Omstillingsstatus ble innvilget til Lærdal kommune høsten 2012, med varighet ut 2017. 2013 regnes som første omstillingsår, samtidig som store deler av dette året ble benyttet til å få på plass organisasjonen og styringsdokumenter. Programperioden ble etter hvert utvidet til å gjelde ut første halvår 2019, blant annet på grunn av forsinkelser i oppstarten og senere som følge av storbrann i kommunen i 2014.

Omstillingsprogrammet skulle gjennomføres i samarbeid med Årdal kommune, som hadde vært omstillingskommune i perioden 2004-07. De to kommunene hadde uavhengig av hverandre søkt Sogn og Fjordane fylkeskommune om utviklingsmidler, og fylkeskommunen vedtok å tildele omstillingsstatus til «Lærdal kommune i samarbeid med Årdal kommune». Bakgrunnen for å inkludere Årdal var tegn til utfordringer for Hydro Årdal som følge av finanskrisen, samtidig som Årdal ikke kvalifiserte for omstillingsstatus på egenhånd. Det var en klar arbeidsmarkedsintegrasjon mellom kommunene, og fylkeskommunens så et potensial for kompetanseoverføring mellom Årdal og Lærdal kommuner.

I de første to omstillingsårene var to millioner kroner av tilsagnet fra fylkeskommunen øremerket Årdal. Midlene gikk til prosjekter tilknyttet Norsun (industri), Sogn Intermediære senter og reiselivsutvikling. Alle disse tre prosjektene var klart avgrenset fra den øvrige aktiviteten i omstillingsprogrammet. Programmet ble i praksis etter hvert begrenset til Lærdal kommune, ettersom Årdal reelt sett trakk seg ut av samarbeidet. Informanter peker på fraværet av felles prosjekter som årsaken til at Årdal ikke opprettholdt sin deltakelse. Det at man ikke lyktes med å identifisere felles prosjekter kan til dels ha sammenheng med ulik næringsstruktur i de to kommunene. Industrikommunen Årdal hadde med stor suksess benyttet en akkvisisjonsstrategi, som i liten grad var relevant for landbrukskommunen Lærdal. Flere informanter argumenterer for at forankringen av programmet i Årdal måtte vært tydeligere dersom samarbeidet skulle ha lyktes, og at utviklingen viste at modellen ikke var hensiktsmessig.

3.2 Programmets organisasjon

Omstillingsprogrammet var organisert med vertskommunen (ved kommunestyret) som eier av programmet, med ansvar blant annet for å vedta styringsdokumenter og å velge omstillingsstyre. Styret var blant annet ansvarlig for fremdrift og retning i programgjennomføringen, mens programledelsen hadde det operative ansvaret.

3.2.1 Programledelse

Programledelsen ble lagt til Lærdal Næringsutvikling AS (LNU). Dette selskapet ble etablert i 2012, og fikk blant annet oppgaven med å håndtere den operative ledelsen av omstillingsprogrammet. Selskapet eies av Lærdal kommune (65,9 prosent) og Lærdal Næringssamskipnad (34,1 prosent). Daglig leder, som også er programleder for omstillingsarbeidet, var på plass i stillingen i oktober 2013. I perioden før dette ble omstillingsarbeidet gjennomført av innleide, eksterne ressurser, i samarbeid med omstillings-

styret, som i praksis fungerte som et «arbeidende styre». Programlederen har om lag 60 prosents stilling knyttet til omstillingsprogrammet, og 40 prosents stilling knyttet til øvrige oppgaver i LNU, som saksbehandling på vegne av kommunen og forvaltning av kommunens næringsfond. Tre ulike personer fungerte i stillingen, hvorav to av dem satt i kortere perioden i programmets slutfase. Det var dermed i hovedsak kontinuitet i denne funksjonen i størstedelen av programperioden. Informantene gir uttrykk for at programledelsen ble utført på en kompetent, strukturert og god måte.

Administrasjonen i LNU har i varierende grad også inkludert personellressurser primært tilknyttet bestemte prosjekter, som Levende lokaler, tettstedsprosjektet, utvikling av Håbakken næringsområde og arrangementskoordinator. LNU har også ansvar for det ordinære næringsutviklingsarbeidet i kommunen, inkludert forvaltning av nærings- og konsesjonsavgiftfondet, og fyller funksjonen som sekretariat for næringsssamskipnaden. LNU har i snitt vært bemannet med om lag tre årsverk, hvorav om lag to årsverk har vært tilknyttet omstillingsprogrammet.

3.2.2 Omstillingsstyre

Omstillingsstyret var sammensatt av styret i LNU, og utvidet med ordfører i Lærdal kommune som styreleder og ordfører i Årdal kommune som nestleder. Styret i LNU besto av to medlemmer valgt av Lærdal kommune, to medlemmer valgt av Lærdal Næringsssamskipnad og ett styremedlem valgt på fritt grunnlag av generalforsamlingen. Frem til 2015 besto omstillingsstyret kun av to politisk valgte medlemmer, men styret ble på dette tidspunktet utvidet med ett medlem som skulle representere opposisjonen i kommunestyret. Omstillingsstyret hadde dermed totalt åtte medlemmer. I tillegg har Innovasjon Norge, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Årdal Utvikling og rådmannen i Lærdal kommune hatt observatørstatus.

Det var betydelig kontinuitet i styresammensetningen, der styreleder og flere av medlemmene og observatørene satt gjennom hele eller tilnærmet hele omstillingsperioden. De to aktørene som representerte Årdal var kun reelt deltakende i tidlig fase av programmet. Informantene beskriver omstillingsstyret som velfungerende, engasjert, kompetent og strategisk, men bemerker samtidig at antall medlemmer og observatører i sum var høyt. Observatørene fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen fungerte som gode rådgivere og aktive ressurser i programgjennomføringen. Dialogen mellom observatørene, omstillingsstyret og programledelsen beskrives som åpen og konstruktiv.

3.2.3 Styringsdokumenter og programstatusvurdering

I strategi- og forankringsfasen i 2012 ble det gjennomført en utviklingsanalyse, kalt Utviklingsanalyse Lærdal 2001-11. BDO var engasjert av kommunen for å utforme denne, og analysen ga et faktagrunnlag for omstillingsarbeidet. På grunnlag av analysen ble det utarbeidet en omstillingsplan for omstillingsarbeidet. Planen ble revidert høsten 2015, det vil si om lag halvveis i programperioden. Det er utarbeidet årlige handlingsplaner. Det ble dessuten gjennomført programstatusvurderinger årlig i perioden 2014-17, med IFO DA som prosessleder. Programstatusvurderingene lå til grunn for utarbeidelsen av kommende års handlingsplan.

3.3 Budsjett

Omstillingsprogrammet hadde et totalt budsjett på 27,4 millioner kroner. Av dette var 20,2 millioner kroner (74 prosent) tilført fra Sogn og Fjordane fylkeskommune og 7,2 millioner kroner (26 prosent

tilført fra Lærdal kommune. I budsjettet er det ikke inkludert midler øremerket til Årdal kommune (om lag to millioner kroner i 2012 og 2013). Budsjettet inkluderer heller ikke to millioner kroner tildelt direkte fra KMD i 2015, ettersom disse midlene ikke var anvendt ved programavslutning.

Tabell 2: Omstillingsprogrammets inntekter fordelt på kilder. 2012-18. Kroner.

År	Sogn og Fjordane fylkeskommune	Lærdal kommune	Totalt
2012	1 000 000	350 000	1 350 000
2013	3 500 000	1 225 000	4 725 000
2014	3 440 000	1 150 000	4 590 000
2015	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2016	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2017	3 500 000	1 200 000	4 700 000
2018	2 800 000	1 250 000	4 050 000
Sum	20 240 000	7 175 000	27 415 000

Kilde: Omstillingsprogrammet i Lærdal og Sogn og Fjordane fylkeskommune

Omstillingsprogrammet har i tillegg mottatt i overkant av 0,9 millioner kroner fra Innovasjon Norge, i forbindelse med anvendelse av ulike verktøy som er tilgjengelige for omstillingsprogrammer. Dette gjelder verktøyene SMB-utvikling, Næringsvennlig kommune, Næringsvennlig region, Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen og styreseminar. Tilsagnene fremgår av tabell 3.

Tabell 3: Tilsagn fra Innovasjon Norge. Prosjekter, tildelingsår og tilsagnsbeløp.

Prosjekt/aktivitet	År	Beløp
SMB-utvikling (FS og FP)	2013, 2014	375 000
Næringsvennlig kommune (FS og FP)	2014, 2015	108 000
Kompetanseprogram for handel- og servicenæringen	2015	207 000
Styreseminar	2015, 2017	26 500
Næringsvennlig region (FS)	2018	185 000
Totalt		901 500

Kilde: Innovasjon Norge

3.4 Programmets forankring

Forankringen av programmet i kommunen og kommunestyret beskrives av informanter som noe svak. Programleder rapporterte hyppig i kommunestyret, men mottok få tilbakemeldinger fra kommunestyret og opplevde lite engasjement og interesse for programmet. Kommunestyret var dermed passivt i sin rolleutøvelse, for eksempel i forbindelse med den årlige behandlingen av handlingsplanen for kommende år. Personene som representerte kommunen i omstillingsstyret tok imidlertid aktivt eierskap til programmet, og det ble holdt regelmessige møter mellom ordfører, rådmann og omstillingsleder.

Programmets forankring i næringslivet i Lærdal var også svakere enn ønsket, og var en utfordring som fulgte programmet gjennom hele omstillingsperioden. Informanter fremholder at det ble gjort en for dårlig jobb med å avklare forventningene til næringslivet i tidlig fase av programmet, og kombinert med fraværet av en kriseforståelse i kommunen, medførte dette i noen utstrekning en oppfatning om at det var kommunen og Lærdal næringsutvikling som skulle gjennomføre omstillingsarbeidet. I tillegg manglet det en kultur for næringsutvikling og entreprenørskap i kommunen. Kommunen har vært preget av

et høyt antall arbeidsplasser i offentlig sektor, og industrien i Årdal har også vært en viktig arbeidsgiver for personer bosatt i Lærdal. Samtidig har en rekke bedrifter vært i inngripen med programmet, som tilsagnsmottakere, deltakere på frokostmøter, etc.

3.5 Videreføring

Kommunen disponerer et nærings- og konsesjonsavgiftfond, som blir indeksregulert årlig og som i 2019 var på 7,4 millioner kroner per år. I omstillingsperioden ble kommunens midler til omstillingsprogrammet tatt fra dette fondet, og det deles også ut midler direkte til næringslivet fra fondet, etter søknad og vurdering opp mot fondets retningslinjer og målsetting.

Omstillingsprogrammene gjennomførte konseptene Næringsvennlig kommune og Næringsvennlig region, som begge har til formål å forbedre kommunens rolle som medspiller for næringslivet. Næringsvennlig kommune ble gjennomført som forstudie og forprosjekt i 2014-15, med IFO AS som innleid prosjektleder. Forstudien avdekket blant annet lav grad av tilfredshet med de tekniske tjenestene i kommunen. Forprosjektet leverte forslag til tiltak for å styrke kommunens rolle som samarbeidspartner og serviceinstitusjon for næringslivet. Informanter fremholder imidlertid at kapasitetsutfordringene i kommuneorganisasjonen, som fulgte brannen i Lærdalsøyri i 2014, medførte at tiltakene kun i noen grad ble implementert. Imidlertid medførte prosjektet en bevisstgjøring og strukturering av kommunens aktivitet overfor næringslivet, og forbedrede rutiner på området. Kommunen har også de seneste årene styrket sin kapasitet og kompetanse på planområdet. Flere informanter trekker frem at et av de viktigste resultatene av omstillingsprogrammet som helhet er en økt bevissthet om kommunens rolle som medspiller for næringslivet.

Næringsvennlig region ble gjennomført som forstudie i 2018, med PwC som innleid prosjektleder. Omstillingsprogrammet i Lærdal tok initiativ til prosjektet, og inviterte med fire nabokommuner. Prosjektet skulle avdekke muligheten for et interkommunalt samarbeid om næringsutvikling. Næringsvennlig region medførte ikke konkrete resultater, ettersom de deltakende kommunene ikke valgte å gå videre med planene.

Omstillingsprogrammet gjennomførte prosjektet «Tataki» som svar på utfordringen med å få med næringslivet i omstillingsarbeidet. Prosjektet tilrettela for møteplasser for næringslivet, som del av arbeidet med å støtte opp om etableringen av en utviklingskultur. En rekke møter ble arrangert, før dalende oppmøte ledet til avvikling av tiltaket. Det skulle også etableres et næringsvennlig utviklingsapparat som videreføring av omstillingsprogrammet. LNU og de kommunale personellressursene i planavdelingen skulle samlokaliseres i første etasje på rådhuset, med enkel tilgang for næringslivet. Planene ble imidlertid ikke realisert.

LNU er videreført etter avslutningen av omstillingsprogrammet, men i nedskalert form. Lokalvalget høsten 2019 medførte utskiftning i den politiske ledelsen i kommunen, og den nye ledelsen har antydning at det er aktuelt å avvikle LNU og legge funksjonen inn i kommuneorganisasjonen.

4. Målsettinger, tiltak og resultater

I dette kapittelet beskrives bakgrunnen for omstillingsprogrammet, programmets målstruktur og innretting, porteføljen av prosjekter, faktisk utvikling i næringslivet i kommunen, resultater og måloppnåelse, og næringslivets utviklingsevne.

4.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Lærdal kommune fikk sammen med Årdal kommune omstillingsstatus i 2012. Bakgrunnen var bortfall av arbeidsplasser knyttet til Lærdal sykehus og Opplysningen 1881. I tillegg hadde finanskrisen medført utfordringer for industrien i Årdal, som sysselsatte mange personer bosatt i Lærdal. Antall arbeidsplasser i Lærdal sank med 17 prosent fra 2008 til 2012. 50 prosent av arbeidsplassene i kommunen var innen offentlig sektor, og økt utpendling innebar at bortfallet av arbeidsplasser ikke medførte betydelig arbeidsledighet. Informanter argumenterer for at det ikke var en opplevelse av krise i kommunen.

4.2 Målstruktur

Utviklingsanalysen fra 2012 lå til grunn for valg av satsingsområder og formulering av målsettinger. Omstillingsplanen, som hadde navnet «Utviklingsplan for omstilling i Lærdal 2013-17», ble vedtatt av kommunestyret i Lærdal i juni 2013. Programmet opererte opprinnelig med nettotall for arbeidsplassmål og befolkningsutvikling, men benyttet bruttotall fra 2015. Omstillingsprogrammets satsingsområder og tilhørende målsettinger fremgår av tabell 4.

Tabell 4: Satsingsområder og målsettinger i programmet, fra omstillingsplanene fra 2013 og 2015

Satsingsområder	Målsetting 2013	Målsetting 2015
A) Vekst i Lærdal	Minst 50 nye arbeidsplasser innen 2017	Minst 1200 arbeidsplasser innen 2018
B) Attraktive Lærdal	Tilflytting av minst 100 innbyggere frem til 2017, 30 av disse i alderskategorien 20-40 år	2300 innbyggere innen 2018, 525 i alderskategorien 20-40 år
C) Opplev Lærdal	Antall betalende gjester til attraksjoner skal øke med 20 000, og antall gjestedøgn skal øke med 30 000, fram til 2017	
D) Knutepunkt Lærdal	Utvikle næringer der Lærdal har naturlige fortrinn, som helse, reiseliv, landbruk og samferdsel/logistikk	

Kilde: Omstillingsprogrammet i Lærdal

4.2.1 Revideringer av målstrukturen

Omstillingsplanen ble revidert høsten 2015, og prosessen medførte en spissing av innrettingen i programmet. I omstillingsplanen ble antall satsingsområder redusert fra fire til to. Satsingsområdene Vekst i Lærdal (næringsutvikling) og Attraktive Lærdal (bostedsattraktivitet) ble videreført. Satsingsområdet Opplev Lærdal (besøksattraktivitet) ble avvirket, ettersom programmet i liten grad hadde lyktes med å mobilisere reiselivsnæringen, samtidig besøksattraktivitet ble videreført i satsingsområdet Attraktive Lærdal. Knutepunkt Lærdal ble fra starten av betraktet mer som en konseptuell tilnærming, eller overbygning, til omstillingsarbeidet, mer enn et eget satsingsområde. Endringen i satsingsområdene innebar

dermed i seg selv ikke en spissing av innsatsen. Av de utvalgte næringene ble særlig landbruk arbeidet videre med under satsingsområde A.

I forbindelse med revideringen av omstillingsplanen og utarbeidelsen av handlingsplanen for 2016 ble det imidlertid valgt å satse på særlig to prosjekter. Disse var stedsutviklingsprosjektet Levende lokaler (samt Tettstedsprogrammet) og utvikling av næringsområdet Håbakken, som særlig var knyttet til landbruksnæringen og Lærdal Grønt.

4.2.2 Programstatusvurderinger

Det er gjennomført fire programstatusvurderinger i Lærdal, i perioden 2014-17. Disse vurderingene fokuserer på mulige forbedringspunkter i leveransen av programmet. I 2014 ble det blant annet pekt på behovet for å avklare Årdals posisjon i omstillingsarbeidet, inkludert relasjonen til Årdal Utvikling. Behovet for revidering av omstillingsplanen var blant innspillene i 2015. I 2016 ble det anbefalt å påbegynne arbeidet for å avklare hvordan utviklingsarbeidet kunne videreføres etter endt omstillingsperiode, mens det i 2017 ble anbefalt å definere et måltall for nye arbeidsplasser, samt å bruke nettotall som reflekterer effekten av omstillingsarbeidet. Behovet for sterkere inngripen med næringslivet var tema i både 2016 og 2017.

4.3 Omstillingsprogrammets innretting

Omstillingsprogrammets aktiviteter kan deles inn i tre hovedaktiviteter. For det første er midler anvendt til administrasjon av omstillingsprogrammet. Det er benyttet om lag 5,1 millioner kroner under denne budsjettposten. Dette utgjør 20,2 prosent av totalt anvendte midler, hvilket er på nivået Innovasjon Norge anbefaler for administrasjon av omstillingsarbeid (om lag 20 prosent). En sentral del av programmet var en søkbar tilskuddsordning for bedrifter. Om lag 4,6 millioner kroner ble kanalisert gjennom denne ordningen, hvilket utgjør 18,4 prosent av totalt anvendte midler.

Omstillingsorganisasjonen har selv hatt ansvaret for en stor andel av prosjektene i programmets portefølje. Det ble gjennomført 35 prosjekter der LNU selv var prosjektansvarlig, og der prosjektene var prioritert i forbindelse med utarbeidelse av de årlige handlingsplanene. Disse prosjektene ble gjennomført av omstillingsorganisasjonen selv eller med innleide prosjektlederressurser. Om lag 15,5 millioner kroner ble benyttet på de prioriterte prosjektene, og dette utgjør 61,4 prosent av totalt anvendte midler. De prioriterte prosjektene er til dels bedriftsrettede, som for eksempel SMB-utvikling, og til dels til retteleggende, som for eksempel utvikling av Håbakken næringsområde og Levende lokaler. Fordeling av midler på hovedbudsjettposter fremgår av tabellen under.

Tabell 5: Fordeling av midler på hovedbudsjettposter. Antall prosjekter, samlet beløp og andel.

Budsjettpost	Antall prosjekter	Samlet beløp	Andel
Administrasjon av omstillingsarbeidet		5 097 849	20,2
Søkbar tilskuddsordning	38	4 640 017	18,4
Prioriterte prosjekter	35	15 475 474	61,4
Totalt	73	25 213 340	100,0

Kilde: Omstillingsprogrammet i Lærdal

4.3.1 Søkbar tilskuddsordning for bedrifter

Omstillingsprogrammet ga tilskudd til 38 bedriftsprosjekter, med et totalt tilsagnsbeløp på 4,64 millioner kroner. Tabellen under viser fordelingen av tilsagn til bedrifter, fordelt på antall og samlet tildelt beløp (realisert) per år. Tre prosjekter i Årdal i programmets tidlige fase er her holdt utenfor. Tilsagnsbeløpene varierte fra 15 000,- kroner til 733 500,- kroner, med et gjennomsnitt på 122 000,- kroner.

Tabell 6: Tilsagn fra tilskuddsordningen per år. Antall og beløp.

Årstall	Antall tilsagn	Samlet beløp
2013	5	424 598
2014	8	710 500
2015	8	1 337 295
2016	5	1 035 970
2017	2	313 500
2018	10	818 154
Totalt	38	4 640 017

Kilde: Omstillingsprogrammet i Lærdal

Bedriftene som mottok størst samlet tilsagnsbeløp var Simas Næring, Fretland Bygg, Lærdal Grønt og Smak av Sogn. Antall tilsagn og samlet tilsagnsbeløp fremgår av tabellen under.

Tabell 7: Største tilsagnsmottakere. Antall og beløp.

Årstall	Antall tilsagn	Samlet beløp
Simas Næring AS	2	843 500
Fretland Bygg AS	3	531 000
Lærdal Grønt SA	2	369 373
Smak av Sogn FLI	1	300 000
Øvrige	30	2 596 144
Totalt	38	4 640 017

Kilde: Omstillingsprogrammet i Lærdal

Omstillingsprogrammet forsøkte ulike typer tiltak for å mobilisere næringslivet. Det ble gjennomført noen møter med enkeltbedrifter og det er etablert møteplasser for næringslivet. Initiativer mot reiselivs-næringen førte ikke frem. Landbruksnæringen er imidlertid preget av kompetanseutvikling, innovasjon og gründerkultur.

4.3.2 SMB-utvikling

Omstillingsprogrammet har gjennomført konseptet SMB-utvikling, der deltakende bedrifter mottar bistand til å identifisere og følge opp utviklingsidéer i egen bedrift. Forstudie og forprosjekt ble gjennomført i 2013-14, med PwC som ekstern prosjektleder. Prosjektet hadde en kostnad på om lag 900 000,- kroner, hvorav Innovasjon Norge finansierte 375 000,- kroner. Utvelging og mobilisering av bedrifter ble foretatt i samarbeid mellom PwC og LNU. I forstudien deltok 17 bedrifter, hvorav elleve gikk videre til forprosjektfasen. Av disse gjennomførte åtte hovedprosjekt, med PwC som kompetanseressurs også i denne fasen. Flere av hovedprosjektene mottok finansiell støtte fra næringsfondet til Lærdal kommune.

Flere av informantene fremholder at SMB-utvikling ikke medførte vesentlige resultater i form av nye arbeidsplasser, og at de deltakende bedriftene ikke gjennomførte bedriftsinterne tiltak som kunne forventes å medføre denne type resultater. Det argumenteres for at bedriftene var veletablerte og noe fastlåste i sin måte å drive på, med noe begrenset evne og vilje til å foreta justeringer i virksomheten.

Fra enkelte hold fremholdes det dessuten at bedriftene etterspurte en annen type kompetanse enn den prosesskompetansen som PwC kunne tilby.

4.3.3 Tettstedutvikling og Levende lokaler

Som del av aktiviteten under satsingsområdet «Attraktive Lærdal» gjennomførte omstillingsprogrammet en tettstedsanalyse, med Arkitektgruppen Cubus som engasjert prosjektleder. Analysen skulle identifisere utfordringer og mulige løsninger for å få mer liv i gamle Lærdalsøyri. Mulighetsstudien ble fulgt opp med en skisse for en park sentralt i kommunesenteret. Det ble bevilget om lag 1,8 millioner kroner totalt fra omstillingsprogrammet til tettstedsutviklingsprosjektet.

Design og arkitektur Norge (DogA) iverksatte våren 2016 pilotprosjektet Levende lokaler i tre ulike kommuner. Prosjektet gikk over to år, frem til 2018. En av kommunene var Lærdal, som vant frem i konkurranse med en rekke andre kommuner. Hensikten med prosjektet var å teste ut hvordan man kan arbeide med aktivisering av tomme lokaler, hva slags aktiviteter og virksomheter de kan fylles med, hva som er gode arbeidsmåter, etc. Prosjektet skulle styrke besøksattraktiviteten og aktiviteten i gamle Lærdalsøyri, samt øke verdiskapingen gjennom bedriftsetableringer og samarbeid mellom bedrifter. Aktiviteten ble gjennomført av prosjektleder i 50 prosent stilling, bekostet av omstillingsprogrammet. Totalt er det bevilget om lag tre millioner kroner fra omstillingsprogrammet til forprosjekt og hovedprosjekt av Levende lokaler. Pilotprosjektet inkluderte en følgeevaluering ved NIBR.

Som resultat av Levende lokaler er det etablert og utviklet om lag åtte-ti bedrifter i gamle Lærdalsøyri. Dette er bedrifter innen overnatting, kafédrift, design og interiør, lokalmat og gallerivirksomhet. Flere av de konkrete bedriftsetableringene mottok finansiell støtte fra omstillingsprogrammet eller kommunens næringsfond. Informanter anslår at prosjektet Levende lokaler har bidratt til etablering av om lag fem-åtte nye heltidsarbeidsplasser, i form av nyetableringer eller som utvidelse av etablerte bedrifter.

4.3.4 Håbakken næringsområde

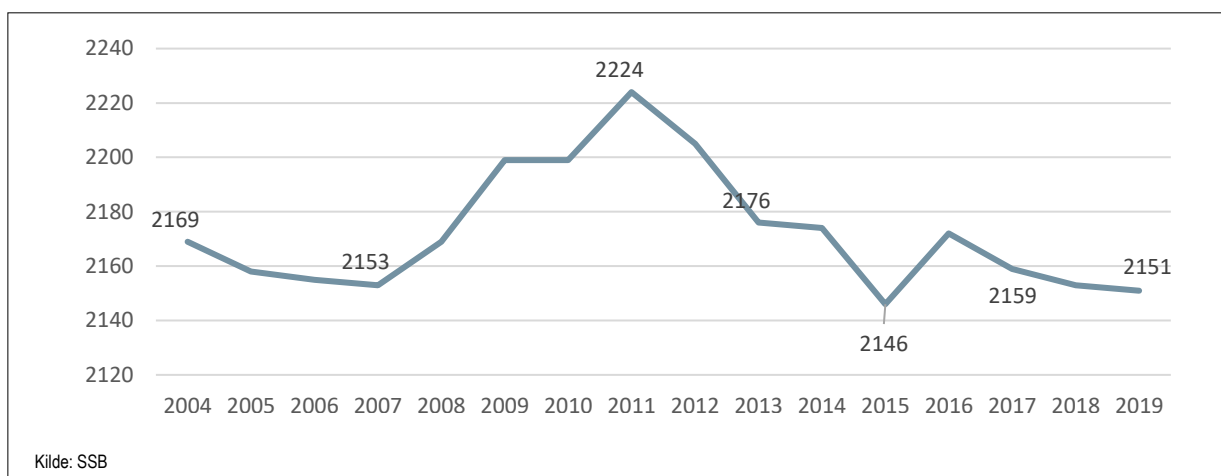
Utvikling og tilrettelegging av Håbakken næringsområde ble valgt som ett av to prioriterte prosjekter i omstillingsprogrammet. Tilrettelegging av infrastruktur for næringsaktivitet er primært en kommunal oppgave, og i hovedsak utenfor det aktivitetsfeltet som omstillingsmidler kan benyttes til. Omstillingsprogrammet kan imidlertid ta en rolle som pådriver i prosessen, utreder, etc., og hadde deler av omstillingsperioden en egen personellressurs allokert til dette prosjektet. Planleggingen og den fysiske opparbeidelsen av området har pågått gjennom mange år, men utviklingen har gått sent blant annet på grunn av manglende kapasitet, og tidvis kompetanse, i kommunen, og dermed mangel av en reguleringsplan for området. Omstillingsprogrammet fikk gjennomført en mulighetsstudie for helhetlig og langsiktig utvikling av området.

Omstillingsprogrammet var involvert i primært to mulige etableringer i næringsområdet. Den første var avfallshåndteringsanlegget Ecoinowaste, som ikke ble realisert. Det interkommunale renovasjonselskapet Simas sto bak dette initiativet, som også mottok tilsagn fra omstillingsprogrammet. Den andre var Lærdal Grønt, et samvirke med over 40 deltakende aktører, som over flere år har arbeidet med planer for etablering på Håbakken. Lærdal Grønt har også mottatt tilsagn fra omstillingsprogrammet, til prosjekter omhandlende innholdet i et nytt anlegg på Håbakken. Omstillingsprogrammet har støttet opp om begge disse aktørene, og vært en pådriver og dialogpartner.

4.4 Faktisk utvikling i kommunen

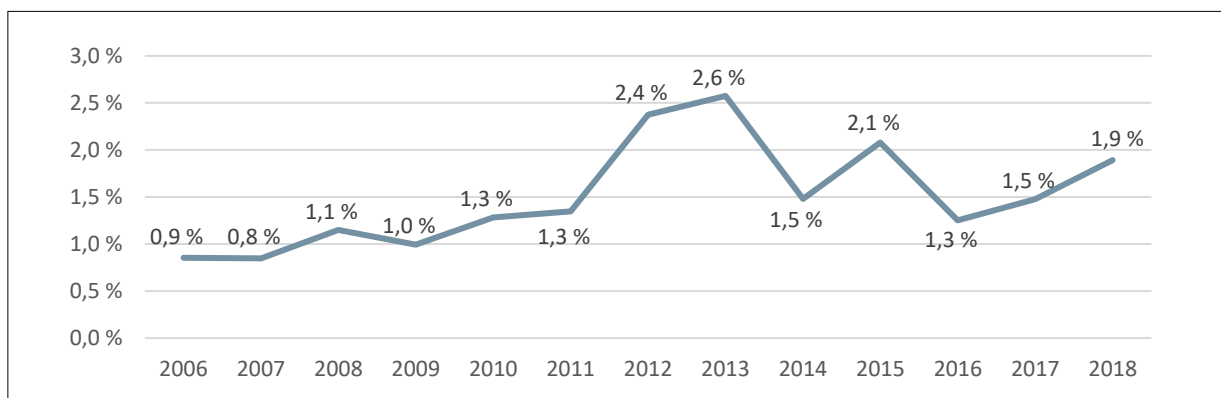
Befolkningen i Lærdal kommune ble redusert fra 2169 1. januar 2004 til 2151 1. januar 2019, en reduksjon på 18 personer (0,8 prosent). I omstillingsperioden fra 2012 til 2019 sank befolkningstallet fra 2205 til 2151, hvilket er en reduksjon på 54 personer og 2,5 prosent. Det var et brudd i befolkningsutviklingen i 2011, da flerårig oppgang ble endret til jevn nedgang. Befolkningsutviklingen fremgår av figur 1. I 2019 var 464 personer, hvilket utgjør 21,6 prosent av befolkningen, i alderskategorien 20-39 år.

Figur 1: Befolkningsutvikling i Lærdal. 2004-19, per 1. januar.



Figur 2 viser registrert arbeidsledighet i Lærdal kommune, blant personer fra 15 til 74 år, i perioden 2006-18. Arbeidsledigheten økte noe i perioden 2011-13, i forbindelse med bortfallet av arbeidsplasser knyttet til Lærdal sykehus og Opplysningen 1881. Hovedbildet er imidlertid at arbeidsledigheten i Lærdal har vært relativt lav i hele perioden.

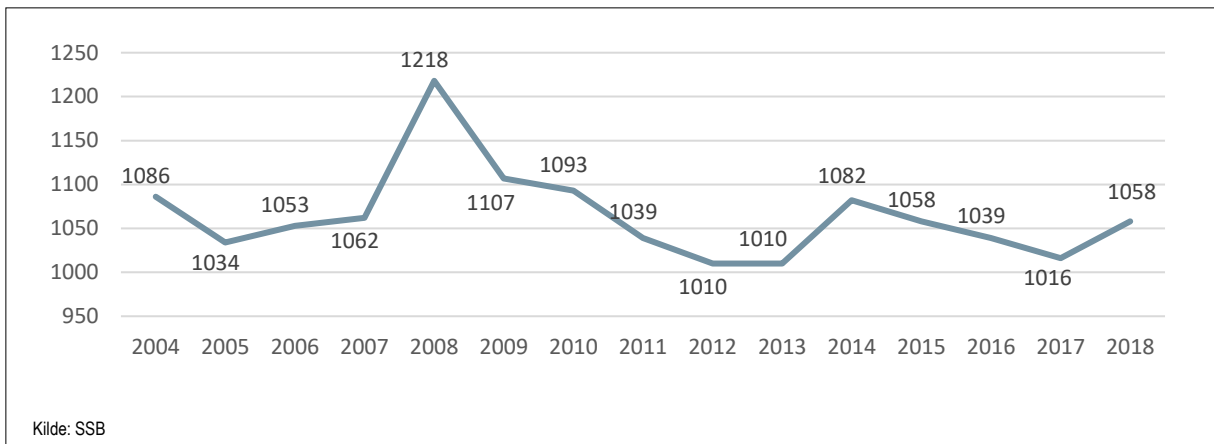
Figur 2: Registrert arbeidsledighet i Lærdal kommune per år. 2006-18.



Figur 3 viser sysselsettingsutviklingen i Lærdal i tidsrommet 2004-18. Sysselsettingstallene er basert på arbeidssted (ikke bosted). I år 2004 var det 1086 sysselsatte (arbeidsplasser) i Lærdal, mens det i 2018 var 1058, en nedgang på 28 sysselsatte (2,6 prosent). I omstillingsperioden fra 2012 til 2018 økte antall arbeidsplasser i kommunen fra 1010 til 1058, hvilket er en økning på 48 arbeidsplasser (4,8 prosent).

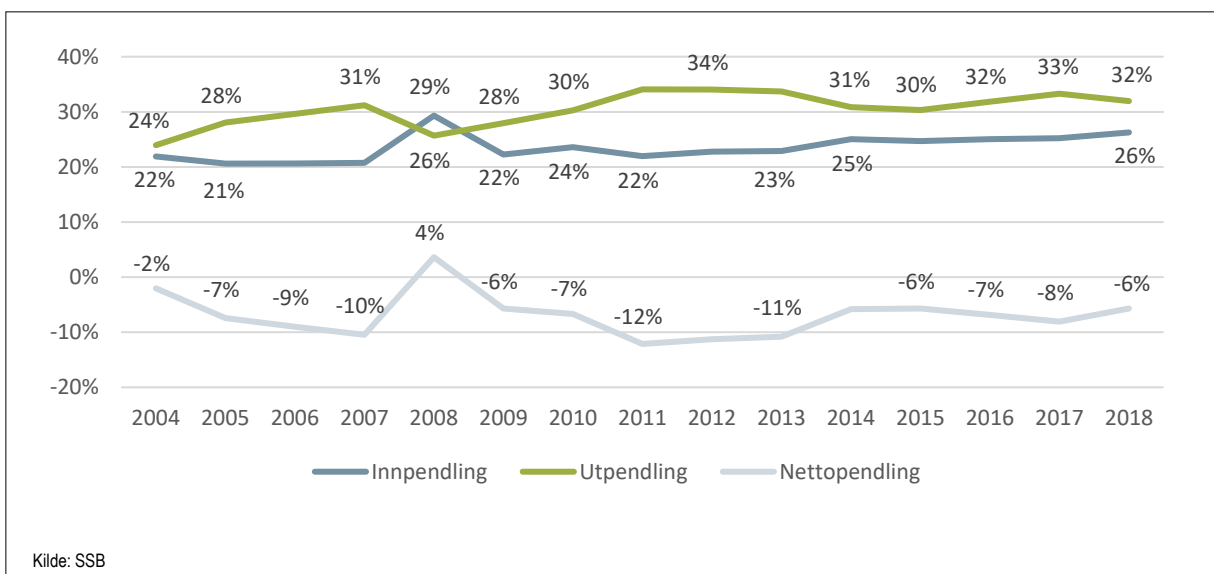
Hovedbildet for perioden som helhet er en relativt stabil utvikling, med noen større endringer i enkelte år.

Figur 3: Antall sysselsatte med arbeidssted Lærdal per år. 2004-18.



Figur 4 viser omfanget av pendlingen for Lærdal kommune, i perioden 2004-18. Innpendling er andelen som har arbeidssted i Lærdal kommune og bosted utenfor kommunen av det totale antallet sysselsatte med arbeidssted i Lærdal kommune, og utpendling er andelen som har arbeidssted utenfor Lærdal kommune og bosted i kommunen av det totale antallet sysselsatte med arbeidssted i Lærdal kommune. Lærdal er del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion, med betydelig pendling både inn og ut av kommunen. I hele perioden, med unntak av i 2008, har kommunen hatt en netto utpendling. Netto utpendling for Lærdal i 2018 var seks prosent. Nettoppendlingen har i omstillingsperioden ligget mellom minus åtte og minus 6 prosent, etter å ha blitt redusert fra minus elleve prosent i 2012 og 2013. Muligheten for utpendling innebærer en robusthet for kommunen, i den forstand at arbeidsledige kan absorberes i et større arbeidsmarked.

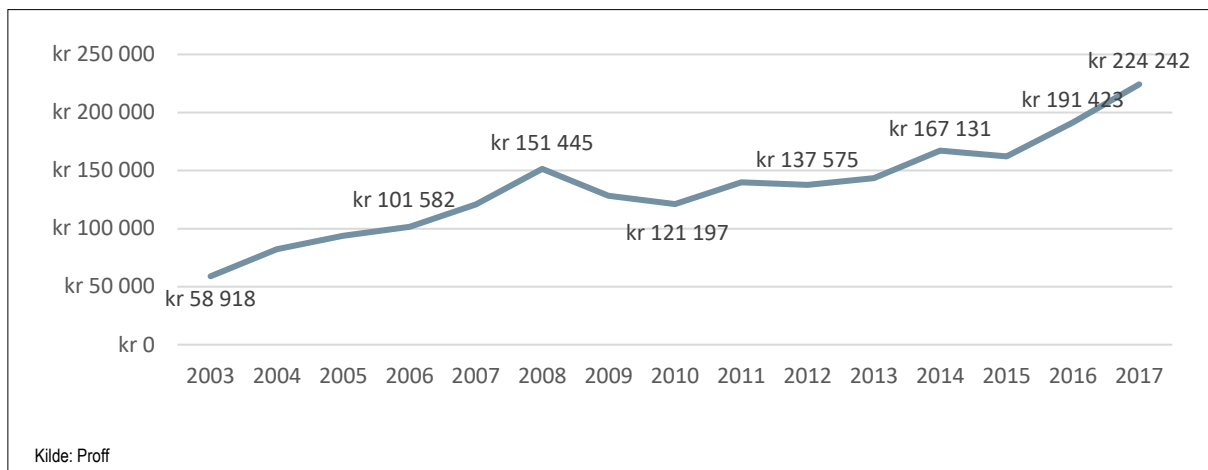
Figur 4: Innpendling, utpendling og netto innpendling for Lærdal per år. 2004-18.



Figur 5 viser samlet verdiskaping for aktører i Lærdal kommune i perioden 2003 til 2017. Verdiskaping kalkuleres ved å summere lønnskostnader og driftsresultat for alle bedrifter som er registrert i kom-

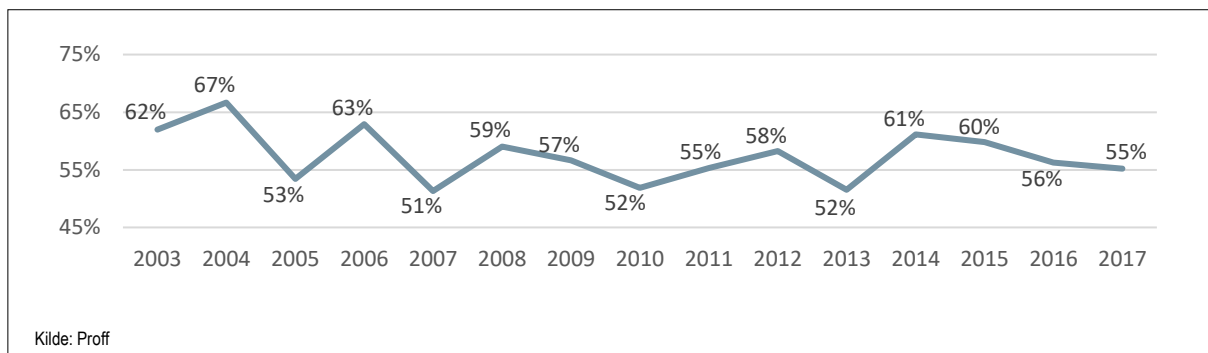
munen. Dersom én eller flere bedrifter går med underskudd kan den samlede verdiskapningen bli negativ. Underavdelinger er ikke inkludert i beregningen. Figuren viser en betydelig forbedret verdiskaping i tidsperioden.

Figur 5: Samlet verdiskapning i Lærdal per år. 2003-17. Tall i tusen kroner.



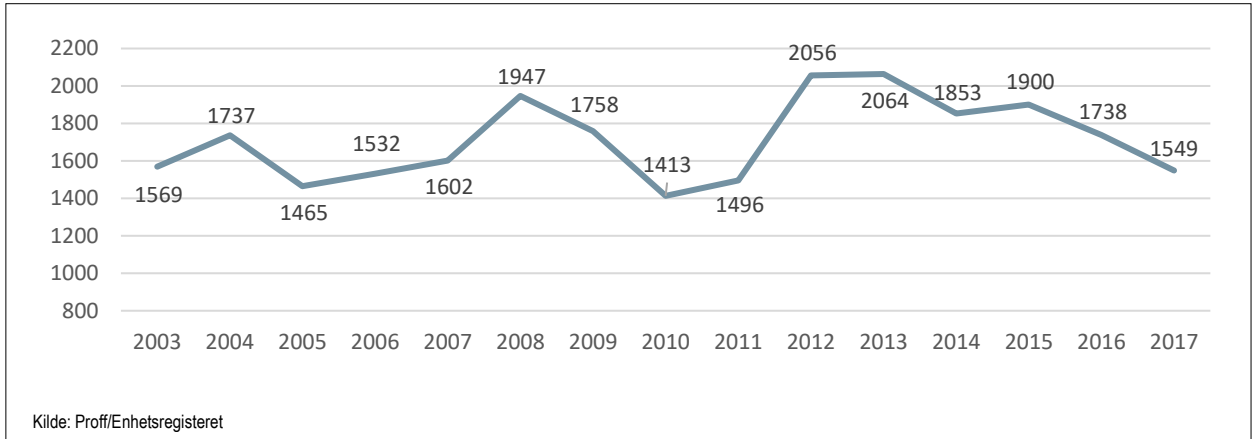
Soliditeten i bedriftsporteføljen er et element i robustheten til næringslivet i en kommune, og en indikator på soliditet er andel bedrifter med positivt driftsresultat. Data for perioden 2003 til 2017 fremgår av figur 6. Dataene viser ingen klar positiv eller negativ trend.

Figur 6: Andel bedrifter med positivt driftsresultat i Lærdal per år. 2003-17



Lærdal har moderat konsentrasjon i sin næringsstruktur. Figur 7 presenterer en Herfindahl/Hirschmann-indeks (HHI) for næringsstrukturen i kommunen. Framgangsmåten innebærer å kalkulere prosentandelen av samlet lønnskostnader de ulike hovednæringene etter NACE-klassifikasjonen, kvadrere disse og summere dem. Skalaen kan variere fra 0 til 10 000, hvor 0 indikerer fullstendig dispersjon på de ulike næringene, og 10 000 indikerer at alle bedriftene tilhører samme næring. En HHI på under 1500 regnes vanligvis for å innebære lav konsentrasjon, mellom 1500 og 2500 for å være moderat og over 2500 regnes som høy konsentrasjon. Lærdals HHI-verdi for 2017 er 1549, som altså indikerer moderat konsentrasjon i næringsstruktur.

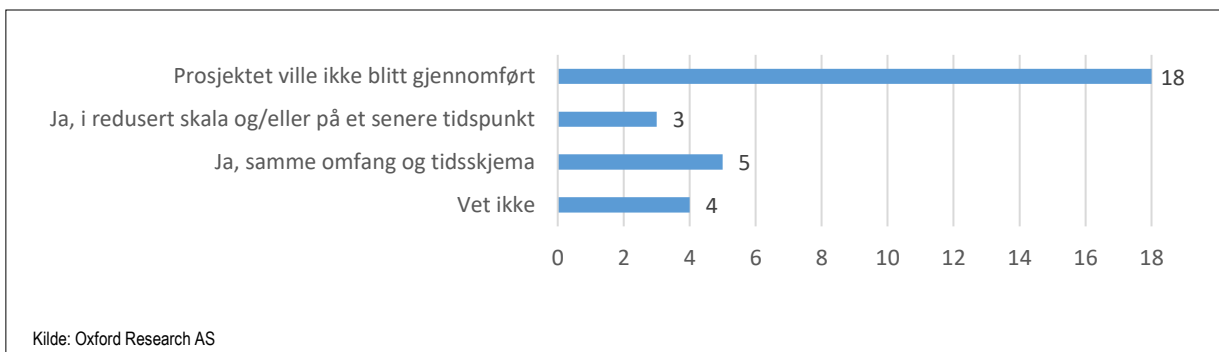
Figur 7: Herfindahl/Hirschmann-indeks for hovednæringer i Lærdal kommune. 2003-17.



4.5 Resultater av omstillingsprogrammet

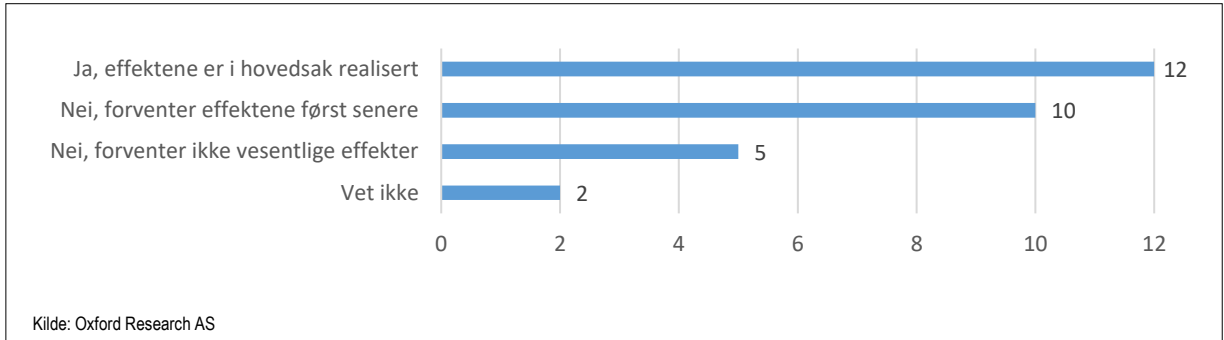
I spørreundersøkelsen til bedriftene støttet av omstillingsprogrammet ble det undersøkt om det aktuelle prosjektet (utviklingsaktiviteten) ville blitt realisert uten støtten (figur 8). Dette omhandler satsingens innsatsaddisjonalitet, altså i hvilken grad den offentlige støtten er avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Offentlige virkemidler for næringsutvikling blir gjerne legitimert på grunnlag av deres addisjonalitet. Av 30 respondenter svarer 18 at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet og tre at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Totalt 21 av 30 respondenter (70 prosent) svarer dermed at støtten var avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Innsatsaddisjonaliteten kan dermed betegnes som høy.

Figur 8: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet



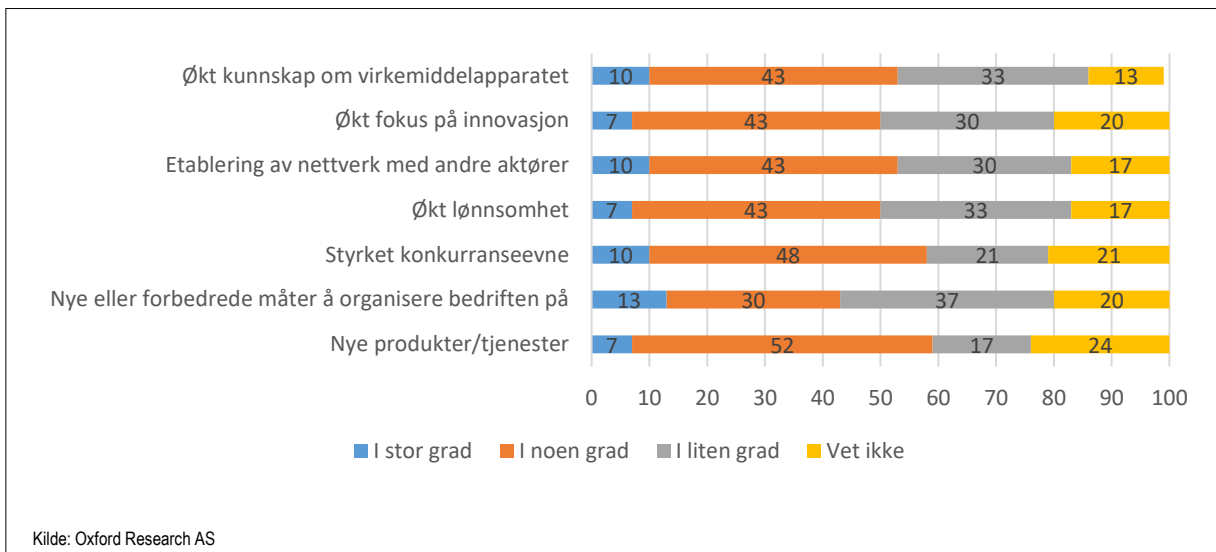
Respondentene ble videre spurt om hvorvidt prosjektets forventede effekter er realisert (figur 9). Av 29 respondenter svarer tolv at effektene i hovedsak er realisert, mens ti forventer at effektene inntreffer senere. Totalt 22 av 29 respondenter (76 prosent) av respondentene gir dermed uttrykk for at deres eget prosjekt er gjennomført som planlagt, og har medført de effektene som var ønsket og forventet.

Figur 9: Realisering av effekter



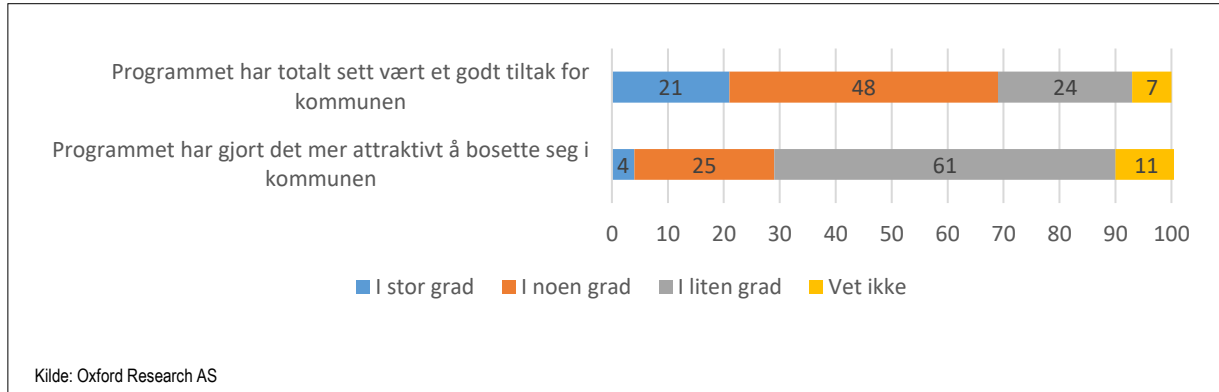
Bedriftene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten hadde gitt ulike typer effekter for mottakers egen utviklingsevne og virksomhet (figur 10). Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad» ser man at effekten har vært størst for «nye produkter/tjenester» (59 prosent) og «styrket konkurransevne» (58 prosent).

Figur 10: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene



Respondentene ble spurt om deres overordnede vurdering av programmet (figur 11). 69 prosent av alle respondentene mener at programmet i stor eller noen grad totalt sett var et godt tiltak for kommunen, hvorav 21 prosent i stor grad. Tilsvarende mener 29 prosent at programmet i stor eller noen grad har gjort kommunen mer attraktiv som bosettingskommune, hvorav fire prosent i stor grad.

Figur 11: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet



4.6 Programmets måloppnåelse

Som del av evalueringsarbeidet er det innhentet data for hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å etablere. Spørreundersøkelsen til næringsaktører omfatter de 37 bedriftene som har mottatt tilsagn fra programmet og/eller deltatt i SMB-utvikling. 29 bedrifter har gitt tilbakemelding på spørsmålet, og disse rapporterer om totalt 8,55 nyetablerte årsverk. Arbeidsplassene er realisert i elleve bedrifter, mens 18 bedrifter ikke rapporterer en effekt i form av etablerte årsverk. Tallene fremgår av tabell 8. Dersom det stipuleres at effekten var lik for de øvrige åtte bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, er effekten i form av nye arbeidsplasser på 10,9 årsverk.

Tabell 8: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	18	0,00
0,1 til 0,9 skapte årsverk	6	2,55
Ett eller flere skapte årsverk	5	6,00
Totalt	29	8,55

Kilde: Oxford Research

Seks av arbeidsplassene er realisert i fem bedrifter. Tabell 9 viser antall nye arbeidsplasser realisert i hver av disse bedriftene.

Tabell 9: Nye arbeidsplasser fordelt på bedrifter

Bedrift	Antall nye arbeidsplasser
Lærdal Grønt SA	2
Økonomiservice AS	1
Håbakken Eigedom AS	1
Outtt AS (tidl TurApp AS)	1
Lokreim Bygg og Betong AS	1
Totalt	6

Kilde: Oxford Research

Omstillingsprogrammet har også bidratt til nye arbeidsplasser gjennom prosjektet Levende lokaler. Antallet arbeidsplasser (årsverk) blir estimert av informanter til mellom fem og åtte, men bedriftene bistått gjennom dette prosjektet er til dels overlappende med bedriftene kartlagt gjennom spørreundersøkelsen. De fem til åtte arbeidsplassene kan dermed ikke fullt ut plusses på de 10,9 arbeidsplassene dokumentert i spørreundersøkelsen.

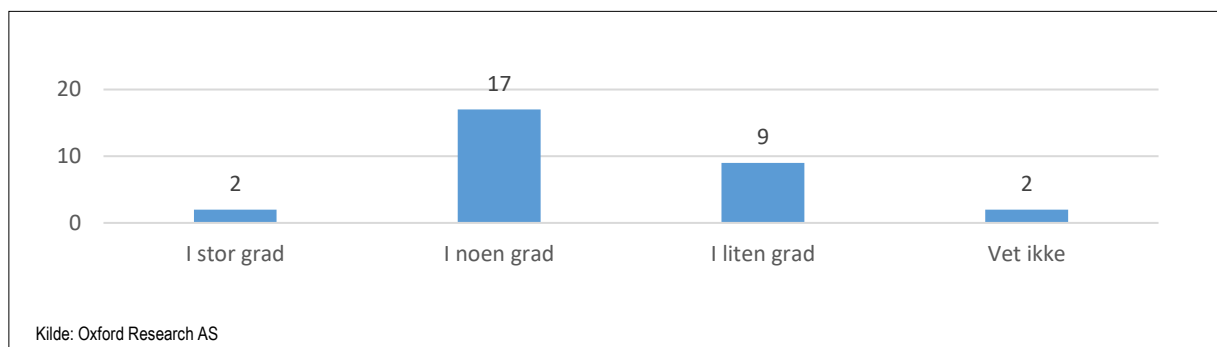
Det er videre spurt om hvor mange arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å sikre. De 29 bedriftene som har svart på spørsmålet rapporterer om totalt 34,8 sikrede årsverk. Dersom det stipuleres at effekten var lik for de øvrige åtte bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, er effekten i form av sikrede arbeidsplasser på 44,4 årsverk.

4.7 Næringslivets utviklingsevne

Omstillingsprogrammet har bidratt til å styrke næringslivets utviklingsevne gjennom PLP-kurs og andre kompetansehevende tiltak, SMB-utvikling, rådgivning og støtte til gjennomføring av bedriftsinterne utviklingsprosjekter.

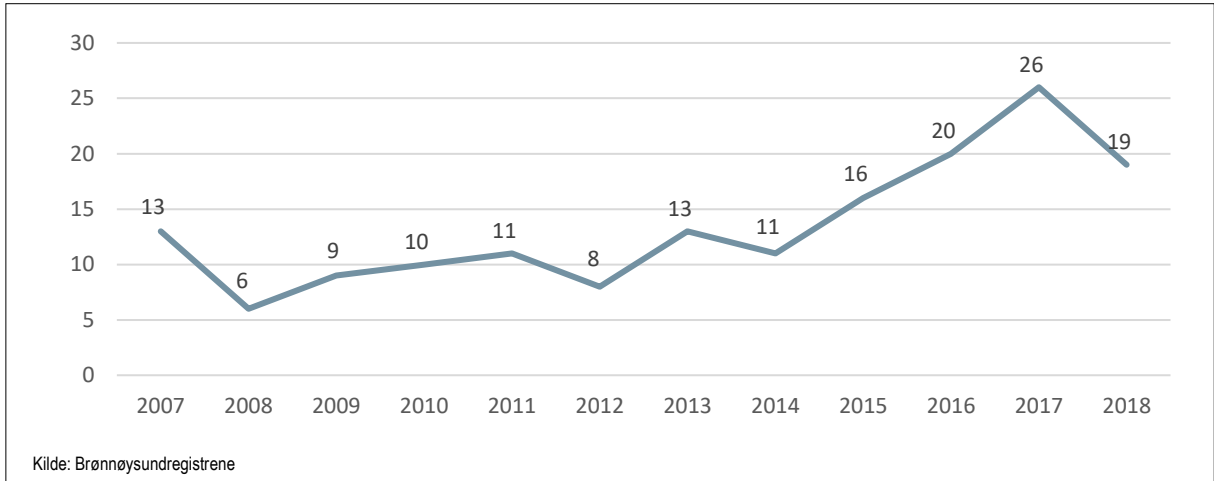
Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmet betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne (figur 12). Svarene viser at 19 av 30 respondentene oppgir at programmet har hatt stor eller noen grad av betydning for styrking av utviklingsevnen. 63 prosent av de deltagende bedriftene har dermed styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

Figur 12: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne



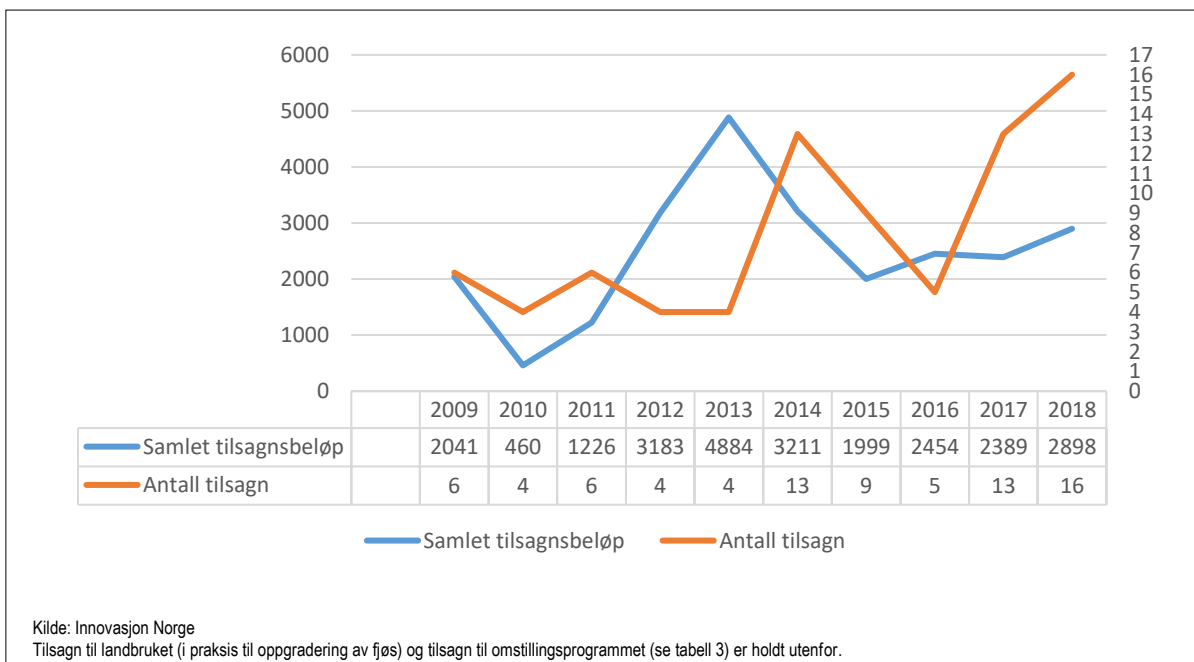
En indikator på næringslivets utviklingsevne kan være antall bedriftsetableringer. Antall bedriftsetableringer (AS og ENK) i Lærdal per år i perioden 2007-18 fremgår av figur 13. Antallet varierer mellom seks og 26 i perioden, med en klar økende tendens i perioden. Gjennomsnittlig antall etableringer i omstillingsperioden 2013-18 var 17,5, hvilket er markant høyere enn i perioden 2007-12, da gjennomsnittet var 9,5 etableringer årlig.

Figur 13: Antall bedriftsetableringer i Lærdal per år. 2007-18.



En annen indikator på næringslivets utviklingsevne kan være antall innvilgede søknader fra Innovasjon Norge og beløpsmessig omfang av støtte. Figur 14 viser antall tilsagn og samlet tilsagnsbeløp til aktører i Lærdal, årlig i perioden 2009-18. Hovedbildet er at næringslivet i kommunen i begrenset grad er aktive kunder av Innovasjon Norge. Gjennomsnittlig antall tilsagn per år er åtte, og samlet tilsagnsbeløp har de fleste årene ligget under 3,5 millioner kroner. Tendensen i perioden er imidlertid positiv. I perioden 2009-13 var det i snitt 4,8 tilsagn og det gjennomsnittlige samlede årlige tilsagnsbeløpet var 2,36 millioner kroner. For perioden 2014-18 var dette økt til 11,2 tilsagn og et samlet tilsagn på 2,59 millioner kroner i snitt per år. Av de 80 tilsagnene gitt i perioden er 71 gitt til landbruksbedrifter, hvorav tilnærmet samtlige omhandler produksjon av frukt og bær.

Figur 14: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Lærdal. 2009-2018. Antall og beløp i tusen kroner.



5. Evaluators oppsummering og vurdering

Dette kapitlet inneholder Oxford Researchs oppsummering og vurderinger av omstillingsprogrammet i Lærdal, basert på data presentert i de foregående kapitlene.

5.1 Vurdering av organisering og drift

Oxford Research mener at omstillingsprogrammet i Lærdal i hovedsak hadde en god og hensiktsmessig organisering og gjennomføring. Det var kontinuitet i posisjonen som programleder gjennom størstedelen av omstillingsperioden, og programledelsen ble utført på en kompetent og strukturert måte. Lokaliseringen av programledelsen i Lærdal Næringsutvikling, som også fungerte som kommunens næringsavdeling, innebar en formålstjenlig koordinering av næringsutviklingsaktiviteten i kommunen.

Omstillingsstyret synes å ha fungert tilfredsstillende, med stort engasjement og nødvendig kompetanse. Det var en god balanse mellom kontinuitet og fornyelse i sammensettingen, samtidig som antall medlemmer og observatører var høyt. Oxford Research hadde gjerne sett at styret i større grad innhentet kunnskap om sammenhengen mellom porteføljen og grad av måloppnåelse, for på denne måten å kunne ta kunnskapsbaserte, strategiske beslutninger om programmets videre innretting.

Oxford Research mener Sogn og Fjordane fylkeskommune valgte en uvanlig og noe kunstig modell da Årdal kommune ble påkoblet programmet i en underordnet stilling. Ordningen var motivert blant annet av et ønske om kompetanseoverføring mellom kommunene, ikke minst fra Årdal, som tidligere hadde gjennomført et omstillingsprogram. Oxford Research mener at en slik modell krever tydelig rolleavklaring og forankring i kommunene, hvilket ikke ble gjort. Man lyktes ikke med å etablere en god samhandling på tvers av kommunene og mellom de to utviklingselskapene. Man klarte heller ikke å identifisere felles prosjekter, og Årdals involvering i programmet ble dermed gradvis avvirket, om ikke formelt så i det minste reelt.

5.2 Vurdering av innretting og måloppnåelse

Omstillingsprogrammet lyktes i begrenset grad å få en god inngripen med næringslivet, hvilket medførte at en betydelig andel av midlene gikk til egeninitierte prosjekter, og en mindre andel til bedriftsinterne prosjekter. Når midlene til administrasjon av omstillingsprogrammet er holdt utenfor, gikk om lag tre fjerdedeler til egeninitierte prosjekter og om lag én fjerdedel til bedriftsinterne prosjekter.

Oxford Research erfarer, basert på kjennskap til en lang rekke omstillingsprogrammer, at næringslivets involvering i stor grad avhenger av vekstkraften og utviklingsevnen i næringslivet, det vil si bedriftenes evne og vilje til vekst. Vekstkraften i næringslivet i Lærdal synes å være begrenset, med lite gründermentalitet og få utviklingsorienterte bedrifter. Landbrukets frukt- og bærproduksjon er et markant unntak. Oxford Research erfarer videre at næringsutviklingskompetanse og en proaktiv rolle for omstillingsprogrammet kan ha stor betydning for å mobilisere næringsaktører som i utgangspunktet ikke ønsker å prioritere utviklingsarbeid. Omstillingsprogrammet i Lærdal arbeidet i liten grad mobiliserende overfor næringslivet. Det ble gjennomført få én-til-én møter med bedrifter, og programorganisasjonen fungerte i liten grad som rådgiver for enkeltbedrifter. En slik rådgivende, proaktiv funksjon fantes imidlertid i

satsingen SMB-utvikling. Ettersom denne satsingen viste seg å gi få resultater, kan det argumenteres for at vekstkraften i næringslivet i kommunen var såpass svak at økt fokus på en rådgivende, proaktiv funksjon i programmet nok ikke ville hatt vesentlig effekt.

Metodikken som benyttes i omstillingsprogrammer kan potensielt være en barriere for bedrifters deltagelse. PLP-metodikken innebærer terminologi og strukturering av utviklingsarbeidet som vil være fremmed for mange, og det vil derfor gjerne være behov for bistand fra programledelsen eller andre i utarbeidelsen av prosjektplaner, etc. Programledelsen i Lærdal opplevde at bedrifter betraktet PLP-metodikken som formalistisk og en barriere for deltagelse, samtidig som den bisto bedriftene i bruken av metodikken og generelt la til grunn en fleksibel anvendelse av PLP.

Omstillingsplanene (opprinnelig plan fra 2013 og revidert plan fra 2015) inneholdt relativt vide satsingsområder, som rettet seg mot næringsutvikling (Vekst i Lærdal) og attraktivitetsutvikling (Attraktive Lærdal), med målsettinger knyttet til henholdsvis arbeidsplassstall og befolkningstall. Et eget satsingsområde for reiselivsnæringen og besøksattraktivitet ble tatt ut av planen i forbindelse med revisjonen etter halvgått løp, og inkorporert i de to øvrige satsingsområdene, da programmet ikke lyktes med å komme i inngripen med denne næringen.

Målsettingen for demografisk utvikling i omstillingsperioden var fastsatt til 100 nye innbyggere, og senere til et innbyggertall på 2300. Denne målsettingen er ikke oppnådd. Befolkningstallet ved inngangen til 2019 var 2151, hvilket innebar en reduksjon på 2,5 prosent i omstillingsperioden. Heller ikke delmålet knyttet til alderskategorien 20-40 år ble nådd.

Når det gjelder arbeidsplassmålet var dette først formulert til å bidra til 50 nye arbeidsplasser i programperioden, og senere til minst 1200 arbeidsplasser i kommunen. Denne målsettingen er ikke oppnådd. I 2018 var det 1058 arbeidsplasser i kommunen, hvilket er flere enn i 2012, men lavere enn i for eksempel 2010. Uavhengig av programmets egenformulerte målsettinger for arbeidsplassutviklingen, er Oxford Research primært opptatt av effekten av programmet, det vil si antall arbeidsplasser som er etablert med bistand fra programmet. Det er utfordringer knyttet til å presist måle en slik type effekt, men i prinsippet må det ligge til grunn en reell økning i antall arbeidsplasser i en bedrift, samtidig som bistanden fra programmet bør være av substansiell karakter, det vil si i form av økonomisk støtte og/eller omfattende rådgivning. Evalueringen dokumenterer om lag elleve nye arbeidsplasser blant bedriftene som har mottatt tilsagn fra programmet og/eller har deltatt i SMB-utvikling. I tillegg er en håndfull arbeidsplasser etablert med bistand gjennom prosjektet Levende lokaler. Korrigert for overlapp i disse to grupperingene av bedrifter anslår Oxford Research at omstillingsprogrammet i Lærdal har bidratt til etablering av 15 nye arbeidsplasser (årsverk). Det kan i teorien tenkes at også andre aktiviteter i omstillingsprogrammet kan ha bidratt til etablering av nye arbeidsplasser, men årsakssammenhengen mellom aktiviteten og eventuelle resultater blir i disse tilfellene såpass diffus at det ikke er rimelig å ta resultatene til inntekt for programmet.

Oxford Research vurderer resultatet på 15 nye arbeidsplasser som et svakt resultat. Det er langt under måltallet som ble formulert i den opprinnelige omstillingsplanen. Det er også et svakt resultat sammenlignet med et stort antall andre omstillingsprogrammer som Oxford Research har evaluert. Særlig blir dette klart når antall nye arbeidsplasser ses i forhold til programbudsjettet (kostnadseffektivitet), ettersom omstillingsprogrammet i Lærdal disponerte et relativt stort budsjett.

Næringslivets utviklingsevne har styrket seg noe i perioden, ved at en rekke bedrifter har gjennomført interne utviklingsprosjekter og fått kunnskap om PLP-metodikk. Antall bedriftsetableringer er markant høyere i omstillingsperioden enn i årene før, og det har også vært en positiv tendens når det gjelder antall tilsagn fra Innovasjon Norge. Innovasjon Norge benyttes primært av landbruksbedrifter innen produksjon av frukt og bær. Erfaringen og kompetansehevingen i næringslivet som omstillingsprogrammet har medført tilrettelegger imidlertid for sterkere prioritering av utviklingsaktiviteter i tiden fremover.

En viktig målsetting for omstillingsprogrammer er en permanent oppgradering av kommunens utviklingsevne, det vil si det kommunale apparatet som arbeider med næringsutvikling. For Lærdals del er dette primært knyttet til Lærdal Næringsutvikling, som er kraftig nedskalert etter avslutningen av omstillingsprogrammet, og som potensielt kan bli avvirket. Utviklingsevnen for kommunen avhenger av økonomiske ressurser, personell og kompetanse. Sammenlignet med de fleste andre kommuner er Lærdal godt stilt når det kommer til økonomiske ressurser til næringsutvikling, med et årlig nærings- og konsesjonsavgiftfond på om lag 7,4 millioner kroner (tall for 2019). Hvis LNU avvikes vil mye av kompetansen fra omstillingsprogrammet forsvinne, selv om PLP-kompetanse og bevisstgjøring om viktigheten av å være næringsorientert nok i noen utstrekning er institusjonalisert i kommuneorganisasjonen. Uavhengig av omstillingsprogrammet har kommunen dessuten styrket sin planavdeling de seneste årene.

5.3 Overordnet vurdering

Omstillingsprogrammet ble levert på en god måte av programledelsen og omstillingsstyret, samtidig som effekten av innsatsen er beskjeden. Antall arbeidsplasser som programmet bidro til å realisere er lavt, og utviklingsevnen er kun i noen grad forbedret i næringslivet og i kommuneorganisasjonen.

Styret og programledelsen arbeidet strategisk og fremoverlent, også mot næringslivet, for å realisere omstillingsplaner og handlingsplaner, men lyktes ikke med å etablere en prosjektportefølje som kunne nå målsettingen knyttet til nye arbeidsplasser. Årsaken synes å være et lite utviklingsorientert næringsliv, der landbruk og bygg og anlegg er sentrale sektorer, og fravær av en entreprenørskapskultur. Det kan tenkes at en mer proaktivt mobiliserende tilnærming fra programmets side kunne medført at næringslivet hadde blitt mer involvert enn det faktisk ble. Samtidig erfares det at gjennomføringen av SMB-utvikling, der mobilisering og bedriftsrådgivning er sentrale elementer, heller ikke ga resultater i form av nye arbeidsplasser og mer utviklingsorienterte bedrifter. Det kan også pekes på at næringslivet i Lærdal i liten utstrekning er kunder av Innovasjon Norge. Unntaket er landbruksnæringsen, og da i særdeleshet produsenter av frukt og bær, som er svært fremoverlente og utviklingsorienterte. Omstillingsprogrammet arrangerte en rekke møteplasser for næringslivet, men disse er ikke egnet til å mobilisere bedrifter på samme måte som individuell oppfølging.

Omstillingsprogrammet valgte etter hvert bruttotall for antall arbeidsplasser og innbyggere i kommunen innen 2018, som måltall. Omstillingsstyret holdt fast på å benytte bruttotall, til tross for at det blant annet i programstatusvurderinger ble anbefalt å definere netto måltall. Oxford Research mener at valg av målsettinger og måltall, samt registreringen av måloppnåelse underveis i programperioden, ikke var optimal i omstillingsprogrammet i Lærdal. KMD fastslår at virkemiddelet skal styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser, og at det viktigste kriteriet for måloppnåelse er antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet.

I vurderingen av et omstillingsprograms effekter er det derfor nødvendig å fokusere på årsakssammenhengen mellom den gjennomførte aktiviteten og resultatene som følger. Oxford Research anser derfor målsettinger for demografisk utvikling som lite hensiktsmessig å benytte. Befolkningsutviklingen er naturligvis av stor betydning for en kommune, men ettersom denne påvirkes av en rekke forhold utenfor omstillingsprogrammets kontroll, er den ikke hensiktsmessig å benytte som måleparameter for et omstillingsprogram. Arbeidsplasser derimot er en helt sentral måleparameter, men det er nødvendig å benytte nettotall for å fastslå hvilke og hvor mange arbeidsplasser som kan tilskrives omstillingsinnsatsen. Oxford Research anbefaler at omstillingsprogrammer løpende monitorerer resultatoppnåelsen når det gjelder arbeidsplasser, ettersom dette er viktig styringsinformasjon for programmet.

Oxford Research mener det er rimelig å spørre om det totale budsjettet for omstillingsprogrammet var for stort, gitt utfordringen med å engasjere næringslivet. Av et samlet budsjett på 27,4 millioner kroner gikk kun 4,6 millioner kroner til bedriftsinterne prosjekter. I tillegg var næringslivet involvert blant annet i prosjekter som SMB-utvikling og Levende lokaler. Gitt primærmålsettingen om å bidra til nye arbeidsplasser, mener Oxford Research balansen mellom bedriftsrettede prosjekter og tilretteleggende prosjekter i et omstillingsprogram bør være klart i favør av førstnevnte. Det er fylkeskommunen som årlig tar beslutning om tilsagn til omstillingsprogrammer, og som kunnskapsgrunnlag for en slik beslutning bør fylkeskommunen vurdere både prosjektporteføljen og foreløpig resultatoppnåelse. Det bør vurderes om prosjektporteføljen har potensial for å medføre god måloppnåelse, inkludert om næringslivet er aktivt deltakende, og om oppnådde resultater på et gitt tidspunkt er i samsvar med måltavlen. En vurdering av grad av måloppnåelse krever systematisk innhenting av relevante data. At programmet utvikler seg i den retning og med den fremdrift som forutsatt er i første rekke omstillingsstyrets ansvar, men det bør også være et anliggende for fylkeskommunens vurdering og beslutning om finansiering.

Til slutt kan det spørres om Lærdal etter seks-syv år som omstillingskommune er blitt «omstilt», og nå er mer robust og forberedt på å møte eventuelle nye nedbemanninger eller lignende. Oxford Researchs vurdering er at situasjonen for kommunen ikke er betydelig endret. For det første kan det pekes på at situasjonen i 2012 ikke var svært dramatisk, og det var liten opplevelse av at kommunen var i krise. Kommunen har en relativt differensiert næringsstruktur, og muligheter for utpendling fungerer som en effektiv sikkerhetsventil for å absorbere ledig arbeidskraft. Økningen i arbeidsledighet i 2012-13 var svært beskjeden og høyst midlertidig. For det andre har effekten av programmet vært liten. Programmet har bidratt til å etablere noen nye arbeidsplasser, og har også vært instrumentelt i å smøre prosesser blant annet knyttet til Håbakken næringsområde, Lærdal Grønt og Levende lokaler. I sum indikerer imidlertid evalueringen at situasjonen ved avsluttet omstillingsprogram ikke er vesentlig forskjellig fra situasjonen ved oppstarten.

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu