

Rapport 2022:03

Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?

Vi har studerat policyinstrument för lokalt och regionalt omställningsarbete i Norge, Finland och Sverige.

Dnr: 2021/139

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Jörgen Lithander

Telefon: 010-447 44 54

E-post: jorgen.lithander@tillvaxtanalys.se

Förord

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

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

Rapporten är skriven av analytikerna Jörgen Lithander och Ulf Tynelius. Rapporten är en delstudie i ramprojektet "Vad kan staten göra för att underlätta för regioners omställningsförmåga?".

Jörgen Lithander har varit projektledare. Projektets referensgrupp har bestått av Ole Magnus Aurdal (Fagdirektør, Kommunal- og distriktsdepartementet, Norge); Åsa Bjelkeby (enhetschef, Tillväxtverket); Bente Boye Lund (Utredningsleder, Kommunal- og distriktsdepartementet, Norge); Markus Grillitsch (docent, Lunds universitet); Örjan Hag (kansliråd, Näringsdepartementet) och Hans Westlund (professor KTH samt Jönköping International Business School).

Vi har även tagit in synpunkter från Anne Helgesen (Spesialrådgiver, Innovasjon Norge); Petra Stenfors (Senior Specialist, Arbets- och näringsministeriet, Finland), Marjukka Aarnio (Industrial Councillor, Arbets- och näringsministeriet, Finland) samt Niklas Ulfvens (Utvecklings- och näringslivschef, Österbottens landskapsförbund).

Förutom ovanstående har vi också i enskilda frågor rådgjort med ett stort antal personer. Ett varmt tack till alla dem som har bidragit med värdefulla inspel.

Östersund, mars 2022

Håkan Gadd, avdelningschef, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	5
Summary	11
1. Introduktion	18
1.1 Syfte	18
1.2 Studiens bakgrund och motiv	18
1.3 Avgränsning	24
1.4 Omställningsförmåga	25
1.5 Del av ett större ramprojekt	25
1.6 Disposition	26
2. Metod och material	27
2.1 Deskriptiv ansats – dokumentstudier och intervjuer	27
2.2 Fallstudier – subjektivt och strategiskt urval	28
3. Svenskt omställningsarbete	29
3.1 Ordinarie system, men också särskilda grupperingar och paketlösningar	29
3.2 Varseluppdrag till Tillväxtverket	31
4. Omställningsinstrument i Norge	32
4.1 Omställningsverktyg i snart 40 år	32
4.2 Statlig utredning lägger grunden	33
4.3 Mål	34
4.4 Kriterier för att erhålla omställningsstöd	34
4.5 Medel	35
4.6 Aktörer	36
4.7 Upplägg	37
4.8 Vad kan omställningsmedel användas till?	40
4.9 Struktur för utvärderingar och lärande	41
4.10 Reflektion	42
5. Omställningsinstrument i Finland	45
5.1 Införande av tre verktyg för omställning under 2000-talet	46
5.2 Start i skogsindustri, men idag branschobundet	47
5.3 Mål	47
5.4 Kriterier för att erhålla omställningsstöd	48
5.5 Medel	48

5.6	Aktörer	50
5.7	Upplägg.....	50
5.8	Vad kan omställningsmedlen användas till?	53
5.9	Struktur för utvärderingar och lärande	55
5.10	Reflektion	55
6.	Fallstudier	57
6.1	Omställningsarbete i Norge: Rollag kommun	57
6.2	Omställningsarbete i Finland: Kajana ekonomisk region.....	70
6.3	Omställningsarbete i Sverige: näringslivspaket till Gotland	82
7.	Analys och policydiskussion	98
7.1	Instrumentjämförelse.....	98
7.2	Utvärdering, lärande och bedömning av resultat	99
7.3	Reflektion	100
7.4	Policydiskussion.....	104
7.5	Tänkbara policyåtgärder	109
	Referenser	112
	Bilaga 1: Centrala frågeställningar i utarbetandet av fallstudierna	122

Sammanfattning

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

Kontinuerlig anpassning, men också hantering av kriser

För att bibehålla eller stärka sin konkurrenskraft behöver såväl enskilda företag som hela länder kontinuerligt anpassa sig till förändrade förhållanden. En sådan process betecknas ofta som ett strukturomvandlingstryck. Ur ett långsiktigt nationellt perspektiv är det ett nödvändigt inslag i en ekonomi som är dynamisk och växande. Produktionsresurser inom den svenska ekonomin flyttas från stagnerande, lågproduktiva sektorer och aktiviteter till mer expansiva och produktiva. Sammantaget bidrar en sådan förändring till ekonomisk tillväxt och ökat nationellt välstånd.

Som en del av, eller i tillägg till, ett ständigt närvarande omvandlingstryck kan även mer plötsliga händelser såsom ekonomiska chocker inträffa. Det kan till exempel röra sig om landsövergripande exogena kriser som den så kallade 1990-talskrisen eller den globala finanskrisen 2007–10. Men det kan också vara mer avgränsade händelser som drabbar en enskild ort eller kommun, till exempel i form av stora företagsnedläggningar.

Geografiskt ojämnt fördelade konsekvenser

Strukturomvandlingstryck och ekonomiska kriser eller chocker kan därmed få stora, och ojämnt fördelade, konsekvenser för näringslivet. Medan näringslivet i vissa orter eller kommuner genom sin sektorstillhörighet till stor del tillhör "vinnarna" med ökad sysselsättning och högre skatteintäkter kan andra områden drabbas av det motsatta: Förlorade arbetstillfällen, minskade skatteintäkter, ökad utflyttning, minskat serviceutbud och förlorad framtidstro. Tydligast framträder detta på lokal och regional nivå i samband med större företagsnedläggningar. Att uppmärksamma konsekvenserna för ett avgränsat geografiskt område kan kallas för att ha ett *platsperspektiv*. *Det är det perspektivet vi har i rapporten.*

Kriser initierar ett omställningsarbete

Större chocker eller kriser initierar normalt en process för att mobilisera resurser och söka lösningar. Syftet är då att reducera negativa konsekvenser, stimulera näringslivets omställningsförmåga, men också identifiera och ta tillvara nya möjligheter. I sådana policyåtgärder kan det involveras såväl lokala, som regionala och nationella aktörer. En efterfrågan på förstärkande policyåtgärder kan uppstå.

Olika vägar i Norden – ordinarie strukturer och omställningsinstrument

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

Hur ser instrumenten ut och finns det något för Sverige att inspireras av?

I den här rapporten studerar vi norska och finska omställningsinstrument utifrån följande frågeställningar: Hur är instrumenten utformade? Vilka aktörer är involverade? Vilka är erfarenheterna? Finns det inslag i de norska eller finska instrumenten som Sverige skulle kunna inspireras av i sitt omställningsarbete?

För att kunna jämföra instrumenten med en svensk omställningsinsats har vi även gjort en fallstudie av en så kallad "paketlösning" – ett riktat näringslivspaket till Gotland.

Instrumenten i Norge och Finland har olika profil

I rapportens kapitel 4 och 5 beskriver vi de båda instrumenten utförligt. För att ge en översiktlig bild belyser tabellen nedan ett antal karaktärsdrag i det norska och finska instrumenten. Som jämförelse har motsvarande beskrivning gjorts för den svenska fallstudien. Även om jämförelsen haltar en aning, just med tanke på att vi jämför två nationella instrument med en specifik insats, framträder vissa likheter och olikheter.

Översiktlig jämförelse mellan det norska (RO) och finska (ÄRM) omställningsinstrumenten samt den svenska fallstudien

	RO (Norge)	ÄRM (Finland)	Gotland
Motiv	Kris, slow burn, ensidig näringsstruktur	Kris	Potentiell kris
Platsinriktat	Ja	Delvis	Ja
Individinriktat	Nej	Delvis	Nej
Central aktör initiering	Region (<i>fylkeskommun</i>)	NTM-central	Regeringen
Central aktör genomförande	Kommun (omst. grp.)	Regional aktörsgrupp	Tillväxtverket & region
Näringslivets medverkan	Genomgående tydlig	Viss. Främst gm "utlösande" ftg, delvis i övrigt.	Främst i dialogmöten under analysfasen, i övrigt svag
Struktur	Tydlig	Viss generell, men mycket fallspecifik	Fallspecifik
Territoriell enhet genomförande	Vanligast: Enskild kommun	Vanligast: Ekonomisk region (flera närliggande kommuner)	Enskild kommun
Utvärdering & lärande enskild insats	Tydlig	Svag	Tydlig
Utvärdering & lärande systemnivå	Tydlig	Svag	Svag
Ordinarie medel i statsbudget	Ja	Normalt, men ngt varierande belopp	Nej

Anmärkning: RO = *Regional omstilling*, ÄRM = Äkillinen *rakennemuutos* (Plötslig omställning). Slow burn = områden med mer långsiktig nedgång i befolkning och antal arbetsplatser.

Det norska RO-instrumentet – tydliga rutiner och platsperspektiv

RO har årligen särskilt budgeterade medel, för 2022 är summan motsvarande drygt 100 miljoner svenska kronor. Till det tillkommer kommunal medfinansiering och ibland även regionala medel. Instrumentet kan både användas för att lindra effekter av direkta kriser och för att försöka bryta mer långsiktiga negativa trender med nedgång i befolkning och antal arbetsplatser (så kallade "slow burns"). RO har använts i nästan 40 år och utvärderas återkommande, såväl i sin helhet som i enskilda projekt. Intrycket är att det, ur en administrativ/organisatorisk synpunkt, är moget och välstrukturerat. Här finns distinkta aktörsroller, genomföranderutiner och utvärderingsstruktur. Instrumentet är tydligt platsinriktat och har inslag av både omställning och utveckling. Kommun och *fylkeskommun* (region) har centrala roller i analys och genomförande. Andra betydelsefulla aktörer är *Kommunal og distriktsdepartementet* (KDD) och *Innovasjon Norge* (IN). Instrumentet har en inriktning som understryker betydelsen av lärande, lokal förankring och medverkan från näringslivet.

Det finska ÄRM-instrumentet – lösare struktur samt både plats- och individperspektiv

Även ÄRM har normalt medel i statsbudgeten, större summor än RO, men också mer varierande år från år. Under perioden 2007–11 användes i genomsnitt 44 miljoner euro per år. Instrumentet skiljer sig lite i inriktning från det norska. ÄRM är avgränsat till att lindra effekterna av större företagsnedläggningar eller uppsägningar medan "slow burns" inte nämns i de styrdokument vi tagit del av. Till skillnad från det norska RO är individperspektivet mycket tydligt. Platsutvecklande inslag finns, men är mindre framträdande. Instrumentet har funnits i 16 år, men är förvånansvärt lite utvärderat. Instrumentets ramar är vida och det finns en relativt stor flexibilitet i aktörssammansättning och arbetsformer för själva genomförandet. Arbets- och näringsministeriet (ANM), Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) och en särskilt bildad regional aktörsgrupp har betydelsefulla roller. Den senare har huvudrollen i analys och genomförande. Gruppens sammansättning varierar från fall till fall. Vanligtvis deltar kommunen, landskapsförbundet, NTM-centralen och Arbets- och näringsbyrån (TE-byrån). Kommunen har en mindre framträdande roll än i det norska instrumentet. Det lokala näringslivet likaså (förutom det enskilda företaget som lägger ner eller reducerar personalstyrkan).

Den svenska fallstudien – enskild insats

Sverige har till skillnad från Norge och Finland inga specifikt budgeterade omställningsmedel. Den svenska fallstudien är ett exempel på en så kallad paketlösning i form av en statligt, geografisk riktad insats med särskilt beslutade ekonomiska medel. I detta fall näringslivsutveckling på Gotland. Bakgrunden var ett regeringsbeslut att skydda Ojnarenskogen som också innebar att företaget Nordkalks planer på en ny kalktäkt inte kunde realiseras. Ett särskilt näringslivspaket för Gotland skulle då tas fram. Paketet omslöt 100 miljoner kronor och hade "fokus på framtida industriell utveckling". En statlig samordnare fick i uppdrag att ta fram ett förslag till genomförande.

Intrycket är att Gotlandspaketet organiserades och genomfördes som en enskild insats. Det finns inga tecken på att erfarenheter av tidigare "paketlösningar" nyttjades, det fanns inga särskilt utarbetade omställningsverktyg som i RO och inte heller någon uttalad

ambition att strukturerat lära för framtida "paketlösningar". I avsaknad av någon färdig struktur att falla tillbaka på var det inte givet vilken aktör som "ägde" frågan eller vem som skulle utarbeta de underlag som krävdes. Å ena sidan utsåg regeringen en nationell samordnare för att genomföra den initiala behovsanalysen, formulera insatsmål och göra en indikativ resursfördelning. Å andra sidan har region Gotland sedan 1997 ett statligt regionalt utvecklingsuppdrag. Här uppstod, åtminstone initialt, en viss oklarhet. Hur förhöll sig samordnarens arbete till regionens befintliga arbete?

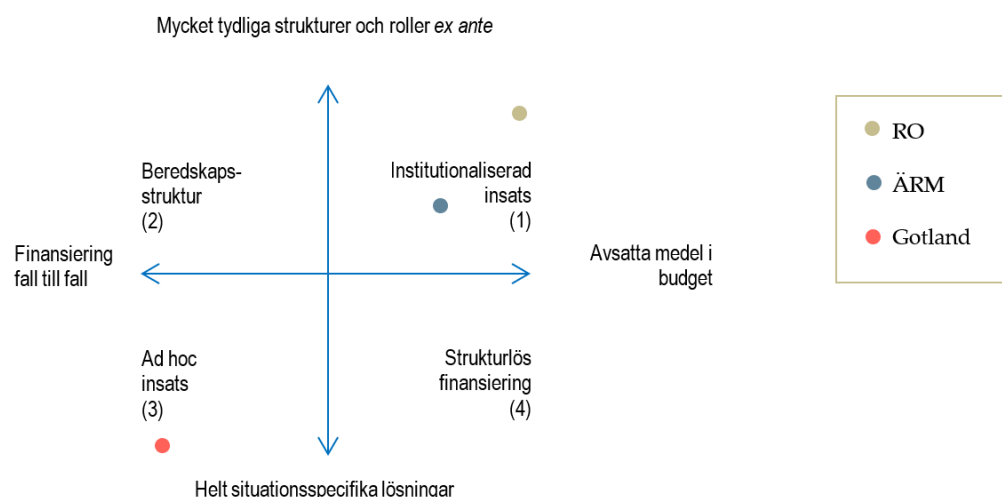
Regeringen tilldelade Tillväxtverket uppdraget att samordna genomförandet av insatserna tillsammans med regionen (som fick ett erbjudande att delta). Att rent operativt jobba tillsammans med en enskild kommun/region på detta sätt var en ny erfarenhet för myndigheten.¹ Över tid fann Tillväxtverket och regionen sina roller även om det fanns blandade uppfattningar om vem som var den egentliga "programägaren".

Utvärderarna pekar på tecken att gällande förordningar inte fullt ut var anpassade för satsningar som Gotlandspaketet. Det uppstod därför en spänning mellan upplevda behov, tillgängliga medel och befintliga regelverk.

Struktur och finansiering

I figuren nedan illustrerar vi de två instrumenten samt den svenska fallstudien genom en schematisk fyrfältsmatrix. Den vertikala dimensionen betecknar graden av tydlig struktur och rollfördelning medan den horisontella indikerar finansieringsförhållanden. Positionerat i matrisen hamnar både Norges RO och Finlands ÄRM i kvadrant 1 "Institutionaliserad insats", med RO tydligt högre upp och ÄRM mer till vänster. Motivet till positioneringen är återkommande medel i statsbudgeten och tydliga strukturer för instrumenten, i synnerhet för RO. Det svenska Gotlandspaketet hamnar i kvadrant 3 "Ad hoc insats" motiverat av det enskilda regeringsbeslutet om finansiering, den fallspecifika strukturen, den oklara rollfördelningen och det svaga systemlärandet.

Schematisk kategorisering av omställningsinsatser



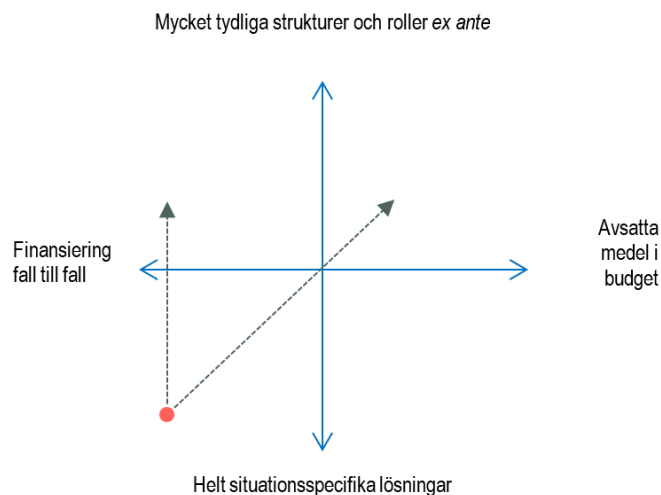
¹ År 2017 fick dock Tillväxtverket ett pilotprojekt att bidra som processledare vid varsel och omställning, som senare förlängts i flera omgångar. Man kan därmed säga att erfarenhetsläget idag är mer gynnsamt.

Policyförslag – förtjänster med proaktivt utvecklade rutiner

Vi ser inget skäl att förvänta oss en utveckling med avtagande omvandlingstryck eller färre lokala/regionala situationer med negativa eller positiva ekonomiska chocker (större företagsnedläggningar respektive etableringar). Snarare tvärtom. Vår bedömning är att det i sådana situationer bör vara rationellt att proaktivt ha utvecklat tydliga aktörsroller samt rutiner i analys, genomförande och utvärdering. Detta kan ske genom att utveckla rutiner "i beredskap" för mer enskilda insatser eller genom att, likt Norge eller Finland, utveckla ett särskilt omställningsinstrument.

Uttryckt i matristermer rekommenderar vi därför enligt figuren nedan en förflyttning av framtida svenska omställningsinsatser från kvadrant 3 till kvadrant 2 eller 1. Valet av "målkvadrant" 2 eller 1 handlar om politisk preferens.

Rekommenderad förflyttning, två alternativ mot tydligare struktur



Efter en samlad genomgång av studiens empiriska material rekommenderar Tillväxtanalys nedanstående policyåtgärder.

- Uppdrag till Tillväxtverket:
 - Ett permanent uppdrag att *bistå kommuner och regioner vid större varsel och omställning i näringslivet*. Uppdraget bör inkludera såväl proaktiva åtgärder som hantering av negativa och positiva chocker.
 - Uppdraget ges karaktären av *kompetenscentrum* med inspiration från Innovasjon Norges roll i norska RO.
 - Ta fram ett *förslag på strukturer för omställningsinsatser*. Dessa bör inkludera tydliga aktörsroller, rutiner för analys, genomförande och utvärdering.
- Uppgifter till Tillväxtanalys:
 - *Metodutveckling*. Ta fram ett sammanhållet metodförslag för utvärderingar av platsinriktade omställningsinsatser.
 - *Pilotutvärdering*. Pröva metoden på en enskild insats.

- Ansvar för *systemutvärdering inom området*, med lämpligt intervall beroende på insatsernas framtida frekvens.

Dokumentstudier och intervjuer

Vår studie är huvudsakligen deskriptiv och omfattar empiri från Norge, Finland och Sverige. Studien bygger på omfattande dokumentstudier kompletterat med intervjuer.

Del av ett större ramprojekt

Denna rapport ingår i ramprojektet "Vad kan staten göra för att underlätta för regioners omställningsförmåga?". Ramprojektet innehåller totalt fyra delstudier, varav detta är den andra. Den första var en nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga. Där identifierade vi bland annat förekomsten av de två omställningsinstrument som vi i denna rapport har detaljstuderat.

Summary

The *purpose* of this report is to increase knowledge of specific policy instruments so as to promote local and regional conversion work in times of crisis. We do this by describing two specific conversion instruments, one from Finland and one from Norway. We have also added a Swedish case study to be able to better compare with Swedish conditions.

Continuous adaptation, but also management of crises

In order to maintain or strengthen their competitiveness, there is a need for both individual companies and entire countries to continuously adapt to changing conditions. Such a process is often referred to as structural transformation pressure. From a long-term national perspective, this is a necessary element of an economy that is dynamic and growing. Production resources in the Swedish economy are moving from stagnant, low-productivity sectors and activities to more expansionary and productive ones. All in all, such a change contributes to creating economic growth and increased national prosperity.

As part of, or in addition to, an ever-present transformation pressure, more sudden events, economic shocks, can also occur. For example, it could be an international exogenous crisis such as the so-called 1990s crisis or the global financial crisis of 2007-10. But it could also be more limited events that affect an individual city or municipality, for example in the form of large company closures.

Geographically unevenly distributed consequences

Structural transformation pressure, economic crises or shocks can thus have major, and unevenly distributed, consequences for business. While the business community in some municipalities, through its sector affiliation, is largely among the "winners", thereby creating employment and tax revenues, other areas may suffer the opposite. Job losses, reduced tax revenues, increased emigration, reduced service provision and loss of confidence in the future. This is most evident at local and regional level in the context of major company closures. Attention given to these consequences for a defined geographical area can be called a *place perspective*. *This is the perspective we have in the report.*

Crises initiate a conversion process

Major shocks or crises typically initiate a process of mobilising resources and seeking solutions. It is about an ambition to reduce negative consequences and stimulate the business sector's conversion ability, but also to identify and seize new opportunities. Such policy measures may involve local, regional and national actors. A demand for supporting policy measures may arise.

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

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

What do the instruments look like? Is there anything for Sweden to be inspired by?

In this report we are studying the Norwegian and Finnish instruments designed to promote local and regional conversion work. *Key issues* are: How are the instruments designed? Which actors are involved? What experiences can be drawn? Are there elements in the Norwegian or Finnish instruments that Sweden can be inspired by in its work? With the aim of being able to compare these instruments with a Swedish conversion effort, we have also included a case study of a so-called "package solution" – a targeted business package for Gotland.

The instruments in Norway and Finland have different profiles

Chapters 4 and 5 of the report describe the two instruments in detail. The table below highlights a number of characteristics of the Norwegian and Finnish instruments. For comparison, a corresponding description has been made for the Swedish case study. Although the comparison cannot be exact, precisely because we compare two national instruments with a specific effort, some similarities and differences are made clear.

Overview comparison between the Norwegian (RO) and Finnish (ÄRM) conversion instruments and the Swedish case study

	RO (Norway)	ÄRM (Finland)	Gotland
Motive	Crisis, slow burn, one-sided business structure	Crisis	Potential crisis
Place-oriented	Yes	Partially	Yes
Individual-oriented	No	Partially	No
Central actor initiating	Region (<i>fylkeskommun</i>)	NTM centre	Government
Central actor implementing	Municipality (trans. grp.)	Regional actor group	Tillväxtverket and region
Business participation	Clear throughout	Some. Mainly through "triggering", partly otherwise.	Mainly in dialogue meetings during the analysis phase, otherwise weak
Structure	Clear	Some general, but very case-specific	Case specific
Territorial unit implementing	Most common: Individual municipality	Most common: Economic region (several neighbouring municipalities)	Individual municipality
Evaluation & learning, individual effort	Clear	Weak	Clear
Evaluation & learning, system level	Clear	Weak	Weak
Ordinary funds in the state budget	Yes	Normally, but slightly varying amounts	No

Remark: RO = *Regional omställning* (regional conversion), ÄRM = *Äkillinen rakennemuutos* (sudden conversion). Slow burn = areas with a longer-term decline in population and number of jobs.

The Norwegian RO instrument – clear procedures and place perspectives

RO has specially budgeted funds each year: for 2022 SEK 101 million. In addition, there is municipal co-financing and sometimes also regional funds. The instrument can be used both to mitigate the effects of direct crises and to try to break longer-term negative trends of a decline in population and number of workplaces (so-called "slow burns"). RO has been used for almost 40 years and is evaluated regularly, both in its entirety and in individual projects. The impression is that, from an administrative/organisational point of view, it is mature and well structured. There are distinct actors' roles, implementation procedures and evaluation structure. The instrument is clearly place-oriented and has both conversion and development elements. Municipalities and counties (regions) are given central roles in analysis and implementation. Other important actors are the Ministry of Local Government and Regional Development (KDD) and Innovation Norway (IN). The importance of learning, local endorsement and the involvement of the business community is underlined.

The Finnish ÄRM instrument – looser structure and both place and individual perspectives

ÄRM too normally has funds in the state budget, larger sums than RO, but also varying more year on year. During the period 2007-11, an average of EUR 44 million was spent per year. The instrument differs slightly in focus from the Norwegian one. ÄRM is limited to mitigating the effects of major company closures or layoffs, while "slow burns" are not mentioned in the policy documents we have seen. Unlike the Norwegian RO, the individual perspective is very clear. Place developing elements exist, but are less prominent. The instrument has been around for 16 years, but is surprisingly little evaluated. The framework of the instrument is broad and there is a relatively great flexibility in the composition of actors and working methods for the implementation itself. The Ministry of Economic Affairs and Employment (ANM), the Centre for Economic Development, Transport and the Environment (NTM centre) and a specially formed regional stakeholder group have important roles. The latter has the main role in analysis and implementation. The composition of the group varies from case to case. Usually, the municipality, the regional council, the NTM Centre and the TE Office usually participate. The municipality has a less prominent role than in the Norwegian instrument. As has the local business community (except for the individual company that closes or reduces its workforce).

The Swedish case study – individual effort

Unlike Norway and Finland, Sweden does not have any specially budgeted conversion instruments. The Swedish case study is an example of a so-called package solution, a state-directed, geographically targeted effort with specially decided financial funding. In this case, SEK 100 million for business development on Gotland. The background is a government decision to protect the Ojnarekogen forest, which also meant that the company Nordkalk's plans for a new lime source could not be realised. A special business package for Gotland was then to be developed. The package was for SEK 100 million and had a "focus on future industrial development". A government coordinator was tasked with developing a proposal for implementation.

The impression is that the Gotland package was organised and implemented as an individual effort. There is no evidence that experiences of previous "package solutions" were used, there were no specially developed conversion tools as in RO, nor any stated ambition for structured learning for future "package solutions". In the absence of any complete structure to fall back on, it was not a given which actor "owned" the issue or who would draw up the necessary documentation. On the one hand, the government appointed a national coordinator to carry out the initial needs analysis, formulate action targets and an indicative allocation of resources. On the other hand, region Gotland has had a state-directed regional development mission since 1997. Here, at least initially, there was a certain ambiguity. How did the coordinator's work relate to the region's existing work?

The government assigned the Swedish Agency for Economic and Regional Growth (Tillväxtverket) the task of coordinating the implementation of the efforts together with the region (which received an offer to participate). Working together purely operationally with an individual municipality/region in this way was a new experience for the agency.² Over time, Tillväxtverket and the region found their roles, although there were mixed perceptions of who was the actual "programme owner".

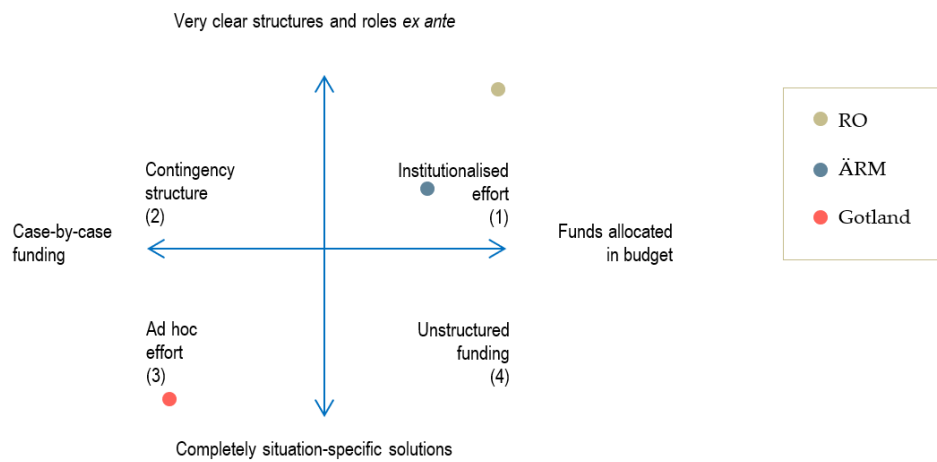
The evaluators point to signs that applicable regulations were not fully adapted for initiatives such as the Gotland package. There was thus tension between perceived needs, available funds and existing rules.

² In 2017, however, Tillväxtverket received a pilot project to contribute as a process leader in notification and conversion, which was later extended for several years. It can therefore be said that experience position today is more favourable.

Structure and financing

In the figure below, the two instruments and the Swedish case study are illustrated through a schematic four-field matrix. The vertical dimension denotes the degree of clear structure and division of roles, while the horizontal indicates financing conditions. Positioned in the matrix, both Norway's RO and Finland's ÄRM would end up in quadrant 1 ("Institutionalised effort"), with RO clearly higher up and ÄRM more to the left. The reason is recurring funds in the state budget and clear structures for the instruments, especially for RO. The Swedish Gotland case would end up in quadrant 3 ("Ad hoc effort") because of the individual government decision on funding, the case-specific structure and the weak systematic learning.

Schematic categorisation of conversion efforts

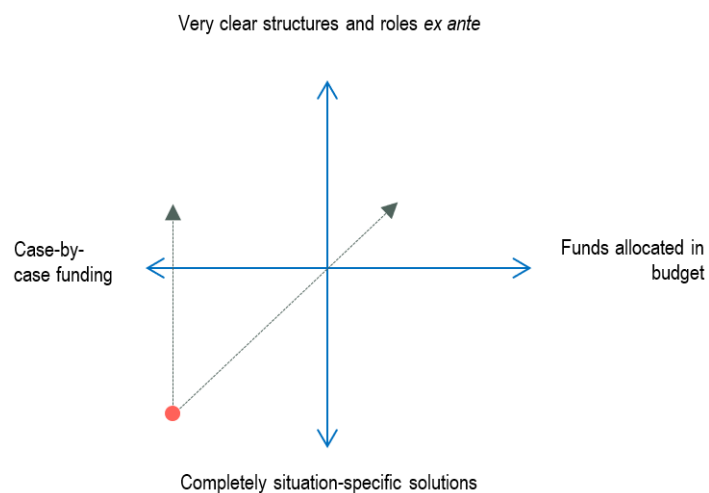


Policy proposals – gains with proactively developed procedures

We see no reason to expect a development with decreasing transformation pressure or fewer local/regional situations with negative or positive economic shocks (major company closures and establishments respectively). Quite the opposite. Growth Analysis' assessment is that in such situations it should be rational to have proactively developed clear actors' roles as well as procedures in analysis, implementation and evaluation. This can be done by developing a special conversion instrument like Norway or Finland or by developing routines "in readiness" for more individual operations.

Expressed in matrix terms, we therefore recommend according to the figure below a transfer of future Swedish conversion efforts from quadrant 3 to quadrant 2 or 1. The choice of "target quadrant" 2 or 1 is a matter of political preference.

Recommended movement, two options for clearer structure



After a comprehensive review of the study's empirical material, Growth Analysis recommends the following policy measures.

- Assignment for Tillväxtverket:
 - The agency is given a permanent assignment to *assist municipalities and regions in greater notification and conversion in the business sector*. The assignment should include proactive measures as well as the management of negative and positive shocks.
 - The assignment is given the character of *competence centre* with inspiration from Innovation Norway's role in the Norwegian RO.
 - The agency is given the task of producing a *proposal for structures for conversion efforts*. Should include clear actor roles and procedures in analysis, implementation and evaluation.

- Assignment for Growth Analysis:
 - *Method development.* The agency develops a coherent methodological proposal for evaluations of place-oriented conversion efforts.
 - *Pilot evaluation.* The method is tested on a single operation.
 - Responsibility for *system evaluation in this area*, at an appropriate interval depending on the future frequency of operations.

Document studies and interviews

The study is mainly descriptive and includes empirics from Norway, Finland and Sweden. The study is based on extensive document studies supplemented by interviews.

Part of a larger framework project

This report is part of the framework project "What can the state do to facilitate the conversion ability of regions?". The framework project contains a total of four sub-studies, of which this study constitutes the second. The first sub-study of the framework project was a Nordic study of regional policy and adaptability. It identified, among other things, the existence of the two conversion instruments that we study in detail in this report.

1. Introduktion

Strukturuomvandlingstryck, ekonomiska kriser eller chocker kan få stora, och ojämnt fördelade, konsekvenser för näringslivet. Tydligast framträder detta på lokal och regional nivå i samband med större företagsnedläggningar. Som regel inleds då en process för att mobilisera resurser och söka lösningar. En efterfrågan på policyåtgärder uppstår. De nordiska länderna har valt olika institutionella strukturer och system för att hantera sådana situationer. Medan Sverige och Danmark i huvudsak använder sig av ordinarie förvaltningsstrukturer och system har både Norge och Finland utformat specifika omställningsinstrument. I rapporten presenteras dessa instrument närmare tillsammans med fallstudier som tydliggör det praktiska genomförandet. Som jämförelse beskrivs även en svensk så kallad paketlösning – ett riktat näringslivspaket till Gotland.

Kapitlet inleds med en presentation av syfte och en kort bakgrund. Sedan följer avsnitt om avgränsning och en orientering om ramprojektet (där delstudien ingår) samt en definition av vad vi i rapporten avser med begreppet omställning. Kapitlet avslutas med en disposition.

1.1 Syfte

Rapportens *syfte* är att öka kunskapen om specifika policyinstrument för att främja lokalt och regionalt omställningsarbete. *Centrala frågor* blir då: Hur är instrumenten utformade? Vilka aktörer är involverade? Vilka är erfarenheterna? Finns det inslag i de norska eller finska instrumenten som Sverige skulle kunna inspireras av i sitt omställningsarbete?

För att uppfylla syftet och besvara frågorna har vi närmare beskrivit de omställningsinstrument i Norge och Finland som identifierats i ramprojektets första delstudie (se avsnitt 1.5). Med ansatsen att kunna jämföra dessa instrument med en svensk omställningsinsats har vi även inkluderat en svensk fallstudie av en så kallad "paketlösning".

Det *övergripande målet* är att kunna bidra med policyrelevant kunskap inom regionalpolitik.

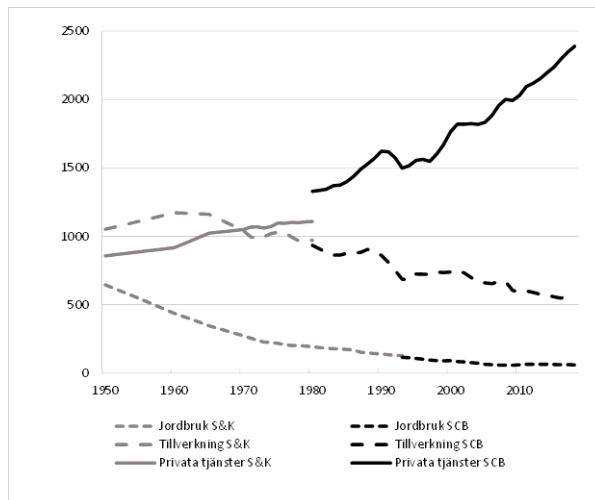
1.2 Studiens bakgrund och motiv

Strukturuomvandling – en nödvändig process...

Företag verkar i en konkurrensutsatt, ofta globaliserad, miljö. Ett sådant landskap är inte statiskt, utan i princip sker förändringar löpande – låt vara ofta ojämnt fördelade i fråga om hastighet, bransch och geografi. För företagen ska bibehålla eller stärka sin konkurrenskraft finns därmed ett behov av kontinuerlig anpassning till förändrade förhållanden. En sådan process betecknas ofta som ett strukturuomvandlingstryck.

Strukturuomvandlingens effekter kan ses ur flera perspektiv. Ur ett långsiktigt nationellt perspektiv är det ett nödvändigt inslag i en ekonomi som är dynamisk och växande. Produktionsresurser inom den svenska ekonomin flyttas från stagnerande, lågproduktiva sektorer och aktiviteter till mer expansiva och produktiva.

Figur 1 Strukturomvandling i Sverige, total sysselsättning (tusental) efter sektor, 1950–2018



Anmärkning: Tjänster definieras fr.o.m. 1980 som branscherna SNI 2007 45–98

Källa: Eliasson K m.fl., (2021), "Strukturomvandling och omställningspolitik i svenskt näringsliv".

Historiska exempel som illustrerar detta kan vara hur antalet sysselsatta förändrats och rört sig från jordbruk till industri och från tillverkningsindustri till privata tjänster (se figur 1 ovan). Sammantaget bidrar en sådan förändring till att skapa ekonomisk tillväxt och ökat nationellt välstånd.

...med en baksida

Men en strukturomvandling har också, åtminstone kortsiktigt, en baksida. När företag med lägre konkurrenskraft slås ut förlorar anställda sina jobb. Ofta kan inte dessa personer på kort sikt flytta över till de växande sektorerna. Det kan handla om andra kompetenskrav och/eller för stort avstånd till de nya jobben som omöjliggör arbetspendling. En uppmärksamhet riktad mot dessa konsekvenser kan kallas för ett *individperspektiv*.

Effekterna av strukturomvandling kommer inte heller att vara geografiskt homogena. Medan näringslivet i vissa orter eller kommuner genom sin sektorstillhörighet till stor del tillhör "vinnarna" och därigenom skapar sysselsättning och skatteintäkter kan andra områden drabbas av det motsatta: förlorade arbetstillfällen, minskade skatteintäkter, ökad utflyttning, minskat serviceutbud och förlorad framtidstro. Beroende på perspektiv kan därför effekterna värderas olika, åtminstone kortsiktigt. En uppmärksamhet riktad mot dessa konsekvenser kan kallas för ett *platsperspektiv*. Det är det perspektivet vi har i rapporten.

Ekonomiska chocker – såväl negativa som positiva

Som en del av, eller i tillägg till, ett sådant brett, ständigt närvarande omvandlingstryck kan även mer plötsliga händelser, ekonomiska chocker, inträffa. Det kan till exempel röra sig om landsövergripande exogena kriser som den så kallade 1990-talskrisen eller den globala finanskrisen 2007–10. Men det kan också vara mer avgränsade ekonomiska chocker som drabbar en enskild ort eller kommun. Tydliga exempel på det senare kan vara stora företagsnedläggningar som drabbat Trollhättan eller Bjuv (se faktaruta nedan).

Exempel på negativa chocker: företagsnedläggningar i Trollhättan och Bjuv

Saab Automobile begärdes i konkurs i januari 2012. Det var då Sveriges största konkurs med sammantaget drygt 3 700 varslade för Saab och dess underleverantörer. Konkursen initierade ett omfattande omställningsarbete i Trollhättan med omnejd, där syftet var att bidra till långsiktig förnyelse av näringslivet och att skapa förutsättningar för tillväxt i regionen.

Källa: Västra Götalandsregionen, (2016)

Findus verksamhet i Bjuv lades ner 2016 vilket direkt berörde 450 anställda och indirekt ett stort antal lantbrukare. Kommunen har cirka 15 000 invånare och Findus var den största privata arbetsgivaren. Nedläggningen medförde att ett betydande omställningsarbete startades i syfte att skapa ersättningsjobb.

Källa: www.tillvaxtverket.se

Här kan konsekvenserna för en enskild plats eller kommun vara omfattande och medför i regel olika former av lokalt eller regionalt omställningsarbete.

Det är emellertid viktigt att komma ihåg att ekonomiska chocker på lokal eller regional nivå inte nödvändigtvis behöver vara negativa, även om den kategorin kraftigt dominerar. Stora nyetableringar eller kraftiga expansioner kan ses som positiva chocker som ställer nya, utmanande krav på den aktuella orten eller kommunen. Det kan till exempel handla om omfattande insatser inom fysisk planering, investeringar, kompetensförsörjning och attraktivitetsåtgärder (se faktaruta nedan). Oavsett negativa eller positiva förtecken får sådana händelser konsekvenser, inte bara för direkt involverade företag och vidare i deras värdekedjor, utan även för individer och platser på kort och lång sikt.

Exempel på positiv chock: 5 000 nya jobb i Skellefteå

Företaget *Northvolt* beslutade 2017 att etablera en storskalig batterifabrik i Skellefteå. Investeringen uppskattas till cirka 30 miljarder kronor och planen är att företaget ska växa till ungefär 3 000 anställda. Med underleverantörer och andra indirekta jobb som väntas uppstå beräknas det totalt handla om 5 000–6 000 nya arbetstillfällen. Utifrån en befolkningsmängd på cirka 73 000 personer i hela kommunen, varav knappt 45 000 i själva tätorten, innebär det samtidigt en rejäl samhällsomvandling och många utmaningar som måste hanteras på kort tid. Exempel på frågor som kommunen själv eller i samverkan med andra aktörer måste arbeta med är: kompetensförsörjning, infrastruktur, bostäder, fysisk planering, fritid och kultur.

Källa: Tillväxtanalys, (2021), PM 2021:01.

Individperspektivet

Individperspektivet när det gäller negativa chocker (företagsnedläggningar och friställningar) är tämligen välbeforskat, inklusive genom tidigare rapporter från

Tillväxtanalys.³ Oaktat dess betydelse kommer vi därför inte att vidare belysa det denna gång, annat än i nedanstående komprimerade reflektion.

På aggregerad nivå visar statistiken att återanställningsgraden för Sverige i jämförelse med andra OECD-länder är hög: "... at over 85% the share of retrenched workers who find a new job within one year is higher than in any other OECD country."⁴ Förklaringen står till stor del att finna i Sveriges modell med partsgemensamma lösningar där organisationer som Trygghetsrådet, Trygghetsstiftelsen, Trygghetsfonden och Omställningsfonden i ett tidigt stadium och på olika sätt stöttar den uppsagde att hitta nytt arbete, exempelvis genom vidareutbildning.⁵

Individeffekter av företagsnedläggningar/friställningar har emellertid fler dimensioner än en aggregerad nivå av återanställningsgraden på årsbasis. Olika egenskaper och attribut på individnivå kommer också att påverka sannolikheten fört friställning, återanställning och framtida löneinkomster. Kunskap om sådana samband har utvecklats i tidigare studier, bland annat de från Tillväxtanalys som refererades ovan.

Platsperspektivet

Vi lämnar nu individperspektivet och kommer i resterande del av rapporten att anlägga ett platsperspektiv, en så kallad "*place-based approach*".⁶ Det innebär att vi tar platsens utveckling som utgångspunkt. Det knyter också väl an till det synsätt som lyfts fram i den nationella strategin för regional utveckling: "*insatser som främjar hållbar regional utveckling [behöver ha] ett territoriellt perspektiv.*"⁷ Vi utgår därmed från effekter och omställningsarbete i ett avgränsat geografiskt område som direkt påverkas av en ekonomisk chock.

Hur den lokala/regionala ekonomin påverkas är en komplex process

Som tidigare berörts kan sådana chocker få stora lokala och delvis även regionala konsekvenser. Men dessa konsekvenser kommer inte att vara geografiskt uniforma. Om en sådan chock inträffar kommer de faktiska förutsättningarna på olika platser och i olika kommuner och regioner att påverka hur och i vilken omfattning de påverkas.

³ Se t.ex. Fallick BC, (1996), "A Review of the recent empirical literature on Displaced Workers"; Eliasson M & Storrie D, (2006), "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-term Effects of Job Displacement"; Ohlsson H & Storrie D, (2012), "Long term effects of public policy for displaced workers in Sweden: Shipyard workers in the west and miners in the north"; Tillväxtanalys, (2013), "Ekonomiska kriser och friställning av arbetskraft – erfarenheter från 1990-talskrisen och finanskrisen"; Eliasson K & Hansson P, (2016), "Are Workers More Vulnerable in Tradable Industries?"; Eriksson RH m.fl., (2018), "Sectoral and geographical mobility of workers after large establishment cutbacks or closures"; Tillväxtanalys, (2020), "Nedläggningar och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller – en analys utifrån geografi och kön"; Eliasson K m.fl., (2021).

⁴ OECD, (2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, s. 11.

⁵ Tillväxtanalys, (2021), "Statens roll vid friställningar och nedläggningar". I en annan, närliggande, rapport från Tillväxtanalys studeras offentliga styrmedel för att mer generellt stödja kompetensutveckling och lärande, se Tillväxtanalys, (2022), "Hur kan staten underlätta näringslivets framtida kompetensförsörjning?".

⁶ Se t.ex. Barca F m.fl., (2012), "The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches".

⁷ Regeringens skrivelse 2020/21:133, "Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030", s. 25.

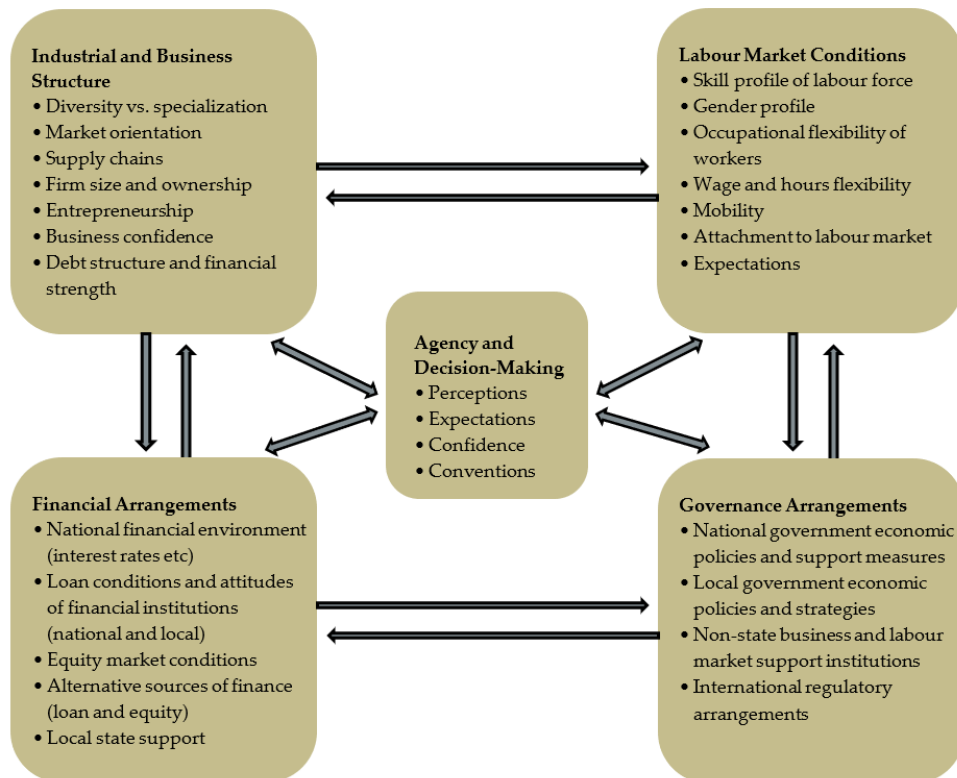
Den kommande delstudie tre i detta ramprojekt kommer att innehålla en forskningsöversikt över området. Här nöjer vi oss med att illustrera den komplexa processen med hjälp av en figur från Martin och Sunley:s välciterade artikel om ämnet.⁸ De menar att en lokal/regional ekonomisk motståndskraft och återhämtningsförmåga huvudsakligen påverkas av fyra interagerande delsystem:

- näringslivets struktur (*industrial and business structure*)
- förhållanden på arbetsmarknaden (*labour market conditions*)
- finansiella förhållanden (*financial arrangements*)
- policyinsatser (*governance arrangements*).

Dessa delsystem med åtföljande uppsättning bestämningsfaktorer visas nedan i **Fel! Hittar inte referensälla..** Som synes finns både faktorer som till sin karaktär är generella och faktorer som är lokalt specifika samt trögrörliga respektive mer kortsiktigt påverkbara. Då denna studie inriktar sig på det mer direkta handlingsutrymmet (konkreta policyåtgärder) i samband med faktiska chocker innebär det att vi huvudsakligen intresserar oss för faktorer som i **Fel! Hittar inte referensälla.** placerats i den nedre högra kvadranten (*governance arrangements*) och delar av den nedre vänstra (*financial arrangements*). Även de involverade aktörernas tolkning av situationen, deras agerande och interagerande, placerade i figurens mittersta box (*agency and decision-making*), kommer i praktiken också att vara av intresse i det praktiska omställningsarbetet.

⁸ Martin R & Sunley P, (2015), "On the notion of regional economic resilience: Conceptualization and explanation".

Figur 2 Bestämningfaktorer för lokal/regional motståndskraft och återhämtning



Källa: Martin R & Sunley P, (2015), "On the notion of regional economic resilience: Conceptualization and explanation".

Kriser initierar ett mobiliseringsarbete

När allvarliga ekonomiska chocker drabbar en ort eller kommun påbörjas vanligtvis en process för att mobilisera resurser och söka lösningar. En efterfrågan på förstärkande policyåtgärder uppstår. Det handlar om att reducera de negativa konsekvenserna, stimulera omställningsförmåga i näringslivet och minska sårbarhet, men också om att identifiera och ta tillvara nya möjligheter. I sådana policyåtgärder kan såväl lokala och regionala som nationella aktörer involveras. Insatser kan ske inom ramen för ordinarie förvaltningsstrukturer och system eller genom särskilda omställningsinstrument.

Norge och Finland har valt specifika omställningsinstrument

I ramprojektet inkluderas en nordisk utblick. I den första delstudien utfördes därför en jämförande nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga där bland annat den specifika frågan om omställningsinstrument undersöktes.⁹

De nordiska länderna uppvisar många likheter. De är små, öppna ekonomier med hög utbildningsnivå och liknande välfärdssystem. Borrar man lite djupare framträder dock även olikheter. I tabell 1 nedan ges exempel på några av dem med relevans för regional utveckling och omställningsförmåga.

⁹ Tillväxtanalys, (2021), "Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga".

Tabell 1 Nordisk jämförelse i fyra dimensioner kopplade till regionalpolitik och omställning

	Direktvalda regioner	Ansvar för regional utvecklingsstrategi	Ansvar att genomföra regionalpolitik	Särskilda instrument för ekonomisk omställning
Finland	Nej	Landskapsförbund	Landskapsförbund	Ja
Sverige	Ja	Region	Region	Nej
Norge	Ja	Fylkeskommun	Fylkeskommun	Ja
Danmark	Ja	Region	Mellankommunala näringslivshus	Nej

Källa: Tillväxtanalys, (2021), "Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga".

Vår kartläggning visar att regionerna generellt har en stark regionalpolitisk roll. Danmark skiljer sig något, eftersom regionerna där saknar egna resurser eller institutioner för att genomföra strategierna. I stället har kommunerna stärkt sin roll genom en konstruktion med mellankommunala näringslivshus som ansvarar för genomförandet. I Finland är regionerna indirekt valda, via kommunvalet.¹⁰ De andra länderna genomför direktval.

Samtliga länder har i olika omfattning de senaste årtiondena genomfört kommun- och/eller regionreformer. Danmark har genomfört de kraftigaste förändringarna, i samband med kommunreformen 2007. De resulterade i att de tidigare 270 kommunerna reducerades till 98 och att samtliga 13 amt (motsvarigheten till de svenska länen) lades ner och ersattes med fem regioner. En stor del av amtens uppgifter överfördes till kommunerna. I Norge reducerades antalet fylken (regioner) 2020 från 19 till 11 och antalet kommuner från 426 till 356. I Sverige har ansvaret för regional utveckling förts över från de statliga länsstyrelserna till landstingen (som i och med det kallas regioner) i en successiv förändring från 1999–2019.

Länderna har valt olika institutionella strukturer och system för att hantera omställningar orsakade av ekonomiska kriser eller chocker. Medan Sverige och Danmark i huvudsak använder sig av ordinarie förvaltningsstrukturer och system fann vi att både Norge och Finland utformat specifika omställningsinstrument. I denna studie ser vi närmare på dem.

1.3 Avgränsning

Som berörs i avsnitt 1.1 ovan avgränsas rapporten till ett platsperspektiv på omställning. Det innebär att individperspektiv och strukturomvandlingseffekter på nationell nivå inte berörs. Perspektivvalet medför att plats, kommun och delvis region blir relevanta geografiska territorier för studien. Vidare ligger fokus på geografiskt riktade policyåtgärder för

¹⁰ Efter att rapporten skrevs har en reform antagit som innebär att 21 "välfärdsområden" (i princip regioner) har bildats. Lagstiftningen trädde i kraft 1 juli 2021. Hela social- och hälsovården samt räddningsväsendet flyttas från kommunerna till dessa välfärdsområden. Helsingfors är dock ett undantag i reformen där staden även fortsättningsvis behåller ansvaret för dessa frågor. Det högsta beslutande organet i välfärdsområdet heter välfärdsområdesfullmäktige och väljs via direktval (4 år). Det första valet genomfördes 23 januari 2022. Välfärdsområdenas verksamhet är huvudsakligen statligt finansierad.

återhämtning och omställning, det vill säga aktiva åtgärder i syfte att hantera effekter av ekonomiska chocker eller kriser i en enskild ort eller kommun.

En betydelsefull fråga är givetvis *om* staten ska agera i situationer med tydliga chocker eller kriser (stora företagsnedläggningar, massuppsägningar eller stora etableringar, kraftig expansion, samhällsomvandling). Den diskussionen förs dock inte i denna rapport. Här konstaterar vi, *de facto*, att offentliga aktörer som kommuner och regioner i princip alltid involveras och att staten på olika sätt och med ojämna mellanrum också träder in. *Givet* att sådana offentliga insatser förekommer bör det vara av intresse att de är välstrukturerade och effektiva. Vi studerar därför hur sådana insatser och instrument är uppbyggda (i Norge och Finland), vilka erfarenheter som finns samt om vi, utifrån det materialet, kan se möjligheter till förbättringar i en svensk kontext.

En annan avgränsning handlar om mängden skrivet material. En jämförande studie mellan länder blir till sin natur omfattande. Många aktörer och strukturer behöver introduceras och förklaras. För att göra läsningen mer lättillgänglig, men samtidigt inte förlora nyanserna, har vi valt att dela upp studien i två publikationsformer:

- Denna rapport, som fångar helheten men med delvis förkortade texter.
- Två längre underlagsrapporter, med mer detaljerade beskrivningar av kapitel 4, 5 och 6. Dessa utgörs av:
 - en underlagsrapport med instrumentbeskrivning och fallstudie för Norge (PM 2022:03:01),
 - en med motsvarande material för Finland (PM 2022:03:02).

1.4 Omställningsförmåga

I nästkommande delstudie inkluderar vi som nämndes ovan en forskningsöversikt över sakområdet, som bland annat inbegriper de olika begrepp som förekommer där. Vi går därför inte in på den diskussionen här. Undantaget är termen "omställningsförmåga", som i olika sammansättningar förekommer frekvent i rapporten. Det kan därför vara lämpligt att redan här förklara vad vi avser. Vi använder den för att beskriva förmågan hos ett geografiskt område (plats, kommun eller region) att efter en chock – en kris eller en större företagsnedläggning/-etablering – ställa om till en ny situation där närings- och företagsstrukturerna delvis har förändrats och kan fungera som nya drivkrafter för utveckling och tillväxt.¹¹

Generellt ser vi en brist på entydiga, allmänt accepterade, definitioner i den litteratur som finns inom området. Vi vill understryka att ovanstående är vad *vi* avser med begreppet i *denna* studie.

1.5 Del av ett större ramprojekt

Denna studie är en del av det större ramprojektet "Vad kan staten göra för att underlätta för regioners omställningsförmåga?". Ramprojektet innehåller totalt fyra delstudier,

¹¹ Jämför diskussionen om resiliensprocess hos Martin R & Sunley P, (2015), "On the notion of regional economic resilience: Conceptualization and explanation".

varav denna studie utgör den andra. Den första delstudien var en nordisk översikt om regionalpolitik och omställningsförmåga.¹²

Ramprojektet pågår under perioden 2021–23 och sammanfattas i en slutrapport.

1.6 Disposition

De efterföljande kapitlen i studien är disponerade på följande sätt:

Kapitel 2 presenterar metod och material, det vill säga hur vi gått till väga, hur vi inhämtat material, vilka fallstudier vi valt och hur urvalet har gått till.

Kapitel 3 ger en kort orientering om relevanta strukturer inom svenskt omställningsarbete.

Kapitel 4 beskriver det norska omställningsinstrumentet.

Kapitel 5 presenterar de finska omställningsverktygen.

Kapitel 6 innehåller tre förtydligande fallstudier av praktiskt omställningsarbete:

- Rollag kommun, Norge
- Kajana ekonomisk region, Finland
- "Hållbara Gotland", Sverige.

Kapitel 7 innehåller en jämförelse av det empiriska materialet, en sammanfattande diskussion samt policy slutsatser.

¹² Tillväxtanalys, (2021), "Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga".

2. Metod och material

I detta kapitel förklarar vi kort hur vi genomfört arbetet. Först ger vi en generell beskrivning sedan en mer specifik om valet av fallstudier.

2.1 Deskriptiv ansats – dokumentstudier och intervjuer

Studien är huvudsakligen deskriptiv och omfattar empiri från Norge, Finland och Sverige. För de två förstnämnda länderna beskrivs befintliga policyverktyg för lokal/regional omställning, kompletterat med en konkret fallstudie för respektive land.

För *Sverige*, som i princip saknar sådana specifika instrument, presenteras i stället en kort orientering om relevanta strukturer med koppling till omställning samt en fallstudie av en så kallad "paketlösning". Materialet om Sverige har skrivits i dialog med Näringsdepartementet och Tillväxtverket. Texten om det *norska* omställningsinstrumentet har utarbetats av Tillväxtanalys. För instrumentbeskrivningen när det gäller *Finland* har dels Tillväxtanalys arbetat fram eget material, dels externa konsulter anlits.¹³ Det sammantagna materialet har sedan bearbetats av Tillväxtanalys. Det ska också sägas att det varit oväntat svårt att få fram precisa uppgifter om det finska instrumentet. Trots att vi själva haft upprepade kontakter med ANM och de externa konsulterna arbetat med frågan har vi inte lyckats nå den konkretiseringsnivå som vi önskat. Det har uppenbarligen saknats sammanställda uppgifter. Under hand har även ANM meddelat att de i närtid avser att starta upp en utvärdering av ÄRM-instrumentet.

Studien bygger på dokumentstudier kompletterat med intervjuer. Dokumentstudierna baseras på genomförda utvärderingar, officiella policydokument, offentliga utredningar, beslutshandlingar och liknande. Tidiga kontakter har tagits med departement, nationella och regionala myndigheter, kommuner och forskningsinstitut för hjälp att identifiera centrala dokument. Vidare har referenser i identifierade relevanta dokument använts för fortsatt litteraturgenomgång för att bredda och fördjupa underlaget. Som komplement har även egna litteratursökningar via EBSCO, Google Scholar och Google genomförts.

Intervjuer kopplade till omställningsinstrumenten har genomförts med identifierade nyckelpersoner i respektive land. Dels har de handlat om relevanta personer på nationell nivå som Kommunal- och distriktsdepartementet¹⁴ (KDD, Norge), Arbets- och näringsministeriet (ANM, Finland), Näringsdepartementet (Sverige), dels om motsvarande vid genomförandemyndigheter såsom Innovasjon Norge (IN) och Tillväxtverket eller regionala aktörer som Österbottens landskapsförbund.

Texten om omställningsinstrument i Norge har kvalitetssäkrats av KDD och IN. Motsvarande för Finland har gjorts av ANM. Den kortare svenska orienteringen om svenskt omställningsarbete har, som tidigare nämndes, skrivits i dialog med Näringsdepartementet och Tillväxtverket.

¹³ För Finland det finska företaget MDI och svenska Oxford Research i samarbete, för Sverige (Gotland) WSP.

¹⁴ Kommunal- och moderniseringsdepartementet bytte (efter regeringsskifte) namn 1 januari 2022 till Kommunal- och distriktsdepartementet. Vi har valt att genomgående använda det nya namnet, förkortat KDD.

Respektive lands instrumentbeskrivning och fallstudie beskrivs i förkortad form i rapporten och återges i fulltext (med utförligare metodbeskrivning) i särskilda underlagsrapporter, se avsnitt 1.6.

2.2 Fallstudier – subjektivt och strategiskt urval

Vårt syfte är att beskriva och analysera en företeelse, inte kvantifiera den. Vi har därför använt oss av ett strategiskt och subjektivt urval. Det innebär att vi avsiktligt valt fall som bedömts vara informationsrika utifrån studiens syfte.¹⁵ Valet av fallstudie har i det sammanhanget även diskuterats med insatta personer i respektive land. Kriterierna var att insatsen skulle ha skett relativt nära i tid och vara utvärderad och informationsrik. Dessa samtal har i Norge genomförts med KDD och Innovation Norge, i Finland med det finska konsultteamet. Den svenska fallstudien valdes efter Tillväxtanalys egen genomgång av exempel på senare tids så kallade "paketlösningar".

Även om urvalet är strategiskt och subjektivt uppstår alltid frågan om hur representativa våra informationsrika fallstudier kan sägas vara? En omställningsinsats bygger på en specifik lokal situation med egna förutsättningar i form av "kriskaraktär", omställningsmedlens storlek, geografiskt läge, branschstruktur, aktörer etcetera. Enskilda insatser (instrumenttillämpningar) kan därför ha stora individuella skillnader i innehåll. I det avseendet kan vi därför inte hävda en representativitet. Däremot verkar insatserna inom det specifika instrumentets förutbestämda spelregler och opererar i enlighet med dem. Det gör att det norska och finska exemplet ska ses som en konkretisering av respektive lands instrumentstruktur och är i det avseendet att betrakta som representativa. Då Sverige saknar en generell struktur för sådana insatser är det inte särskilt meningsfullt att diskutera ett enskilt falls representativitet.

För samtliga fallstudier har ett antal övergripande frågeformuleringar arbetats fram och använts (se bilaga 1). En preliminär version av respektive lands fallstudiebeskrivning har faktagranskats. Det norska fallet av KDD, IN och den operativa programledaren i Rollag. Det finska fallet av en, vid nedläggningsprocessen, högt uppsatt och operativt involverad tjänsteman vid pappersbruket i Kajana. Slutligen har den svenska fallstudien faktagranskats av Region Gotland.

Den *norska fallstudien* har skrivits av Tillväxtanalys baserat på norska utvärderingar, projektdokumentation samt intervju med programledaren. Kompletterande frågor har ställts via mejl till KDD, IN och den operativa programledaren i Rollag.

Den *finska fallstudien* har delvis skrivits av det finska konsultföretaget MDI, som dels använt sig av dokumentstudier, dels genomfört egna intervjuer. Som ett komplement har Tillväxtanalys genomfört egna intervjuer och även tagit hjälp av forskaren Siv Sandberg, Åbo Akademi.

Den *svenska fallstudien* har genomförts av konsultföretaget WSP, som också tidigare hade Tillväxtverkets uppdrag att löpande utvärdera själva insatsen. Konsulterna har dels nyttjat det tidigare materialet, dels genomfört nya intervjuer med ett flertal aktörer, både regionalt och nationellt, samt analyserat nya dokument och annan data. Som ett komplement har Tillväxtanalys även inhämtat synpunkter direkt från Region Gotland.

¹⁵ Denscombe M, (2016), *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*.

3. Svenskt omställningsarbete

Sverige har inget särskilt utformat omställningsverktyg på samma sätt som Norge och Finland. Däremot finns olika rutiner, grupperingar och uppdrag som har direkt relevans för omställningsarbete i samband med större företagsnedläggningar eller kriser. I kapitlet lämnas en kort orientering om detta.

3.1 Ordinarie system, men också särskilda grupperingar och paketlösningar¹⁶

Befintliga strukturer ska användas, men...

Vid större varsel och omställning är det de berörda företagen som i första hand har ansvar för sina anställda, tillsammans med övriga parter på arbetsmarknaden genom kollektivavtal, inklusive exempelvis omställningsavtal. Statens stöd i dessa situationer är i första hand tänkt att hanteras inom ordinarie system och med hjälp av de resurser och myndigheter som finns inom respektive område.

Regioner och kommuner genomför på frivillig basis insatser vid varsel och omställning. Dessa aktörer har en god lokal kännedom som är nödvändig för att snabbt komma i gång med omställningsarbetet och för att få en överblick över de insatser som behövs för att hantera den specifika händelsen i samverkan med berörda aktörer. Regioner har också kännedom om de insatser som redan identifierats inom ramen för ordinarie uppdrag inom det regionala utvecklingsarbetet. Regionernas arbete med de regionala utvecklingsstrategierna är ett tydligt exempel.

...nationella nivån involveras i ibland.

Men vid större varsel och omställning i en ort eller inom en bransch krävs ofta involvering från den nationella nivån, särskilt i ett inledande skede när kontakter tas med – eller från – företrädare för kommuner, regioner samt andra aktörer.

Inom Regeringskansliet finns en *statssekreterargrupp* som kan aktiveras när varsel och omställning inträffar. Det är landsbygdsministerns statssekreterare som är sammankallande för gruppen. Det är också landsbygdsministern och dennes statssekreterare som är den primära ingången i Regeringskansliet på politisk nivå när kontakter tas med – eller från – berörda kommuner och regioner avseende varsel- och omställningsfrågor.

Till statssekreterargruppen kopplas även en *interdepartemental arbetsgrupp* (IDA-grupp) för tjänstemän i statssekreterargruppen. De respektive grupperna träffas löpande vid behov.

Arbetet i statssekreterargruppen och IDA-gruppen berör framför allt arbetsmarknads-, närings-, finans-, och utbildningsdepartementen, men även andra departement kan bjudas in efter behov.

En övergripande uppgift för statssekreterargruppen är att koordinera Regeringskansliets kontakter, insatser och resurser vid varsel och omställning med syftet att regeringens

¹⁶ Avsnittet har skrivits i dialog med Näringsdepartementet och Tillväxtverket.

åtgärder ska vara väl avvägda, samordnade och komplettera de insatser som görs på regional och lokal nivå.

Forum för dialog och samverkan inom regionalt utvecklingsarbete

Det har i åtminstone 15 års tid funnits en mer formaliserad dialog och samverkan på politisk nivå mellan regeringen och regionalt utvecklingsansvariga. Åren 2007–14 bedrevs det inom *Nationellt forum för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning*.¹⁷ På tjänstemannanivå fanns också en dialog och samverkan som bedrevs såväl av Regeringskansliet som Tillväxtverket och dess organisatoriska föregångare Nutek, dock inte inom ramen för ett formaliserat forum. Detta tillkom senare.

Under perioden 2015–21 har dialog och samverkan på både politisk nivå och tjänstemannanivå förts mellan regeringen/Regeringskansliet och regionalt utvecklingsansvariga, med stöd av Tillväxtverket. Regeringen inrättade i juli 2015 ett *Forum för hållbar regional utveckling och attraktionskraft*, namnändrat 2021 till *Forum för regional utveckling och attraktionskraft*.¹⁸ Det senaste beslutet, att inrätta *Forum för hållbar regional utveckling 2022-30*, fattades i slutet av februari 2022.¹⁹ Forumet är regeringens mötesplats med politiker och tjänstepersoner från regionerna och Gotlands kommun samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Målet med forumet är att göra det regionala utvecklingsarbetet mer effektivt och resultatinkänt. Forumet möjliggör detta genom att ge tillfälle till ökad dialog, samverkan och lärande och kunskapspridning mellan företrädare för regionerna, regeringen och berörda statliga myndigheter.

Forumet möts vanligen fyra gånger per år vardera för *Tjänstemannaforum* respektive *Politikerforum*.²⁰ De regionala organisationerna utser två politiker till Politikerforum, en från den politiska majoriteten och en från oppositionen. Till tjänstemannaforum utser regionerna var sin ledamot, sin regionala utvecklingsdirektör. Dessutom involveras relevanta statliga myndigheter som har betydelse för det regionala tillväxtarbetet.

Ordförande för Politikerforum är landsbygdsministerns statssekreterare. Tillväxtverkets representanter i forum respektive grupperingar är generaldirektören och chef för avdelning "Regioner". Övriga deltagare i Politikerforum är statsråd, statssekreterare samt tjänstepersoner på Regeringskansliet. Tillväxtverket deltar i forumet eftersom det har ansvar och uppdrag inom den regionala utvecklingspolitiken, näringspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken. Därtill har det ett regeringsuppdrag att utgöra kanslifunktion för forum.

Särskilda statliga paketlösningar förekommer

Särskilda riktade ekonomiska stöd från statligt håll förekommer med ojämna mellanrum, exempelvis genom så kallade *paketlösningar*. Några exempel kan vara Bergslagsproposi-

¹⁷ Regeringsbeslut 2006-12-06, N2006/11184

¹⁸ Regeringsbeslut 2015-06-04, N2015/04609; 2017-02-02, N2017/00826; 2018-11-08, N2018/05372

¹⁹ Regeringsbeslut 2022-02-17, NN2022/00421

²⁰ Under pandemin gjordes mötena om till distansmöten. I inledningen av pandemin hölls fler, men kortare, forummöten för att diskutera utvecklingen i regionerna och för att stämma av olika frågor.

tionen²¹, Trollhättanpaketet²², Söderhamnskommittén²³, andra strukturomvandlingar inom Försvarsmakten²⁴, samt Hållbara Gotland²⁵ – det näringslivspaket som beskrivs i avsnitt 6.3, senare i rapporten. Normalt handlar det då om extra medel i samband med en större företagsnedläggning eller nedläggning av statlig verksamhet. Stöden kan till exempel riktas mot insatser inom regional utveckling, näringsliv, arbetsmarknad eller utbildning.

Nationella samordnare

Det finns också exempel på att regeringen valt att utse särskilda nationella samordnare i olika situationer av omvandlingskaraktär. I Gotlandspaketet, som nämndes ovan, fick en särskild samordnare i uppdrag att ta fram själva förslaget på insatser för att stärka företag och företagande.²⁶ Ett nyare exempel handlar om en positiv ”chock”. Flera större företagsetableringar och företagsexpansioner har på senare tid attraherats till Norrbottens och Västerbottens län. Regeringen beslutade därför att ge en samordnare i uppdrag att främja koordineringen i denna process.²⁷

3.2 Varseluppdrag till Tillväxtverket

Sedan slutet av 2010-talet har Tillväxtverkets arbete inom varsel och omställning fått en något mer fast form. Myndigheten fick för perioden 2017–18 ett regeringsuppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet.²⁸ Uppdraget skulle genomföras i nära samverkan med regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Dessutom skulle erfarenheter från de så kallade varselsamordnarnas uppdrag från tidigt 2010-tal tas tillvara. Sedan 2019 har hanteringen av varsel och omställningsfrågorna varierat från att ingå i myndighetens regleringsbrev till att inkluderas i särskilda regeringsuppdrag. I det senaste regeringsuppdraget utpekade både regioner och kommuner som målgrupp för insatserna.²⁹ Det uppdraget avslutades den 31 december 2021. I dagsläget (februari 2022) pågår beredning inom Regeringskansliet av ett nytt varseluppdrag till och med 2024.

Som en del av uppdraget tog också Tillväxtverket år 2018 fram en *omställningsguide* som ger kommuner och regioner stöd och idéer för hur de kan genomföra ett omställningsarbete i samband med ett större varsel och negativa omställningar i näringslivet.³⁰

²¹ Proposition 1987/88:64.

²² Västra Götalandsregionen, (2016), ”Utmaning Fyrbodalen: Utvärdering av insatser för omställning och förnyelse i Trollhättan och övriga Fyrbodalen”.

²³ SOU 1998:89.

²⁴ Regeringens skrivelse 1999/2000:33.

²⁵ Regeringskansliet, (2016), ”Hållbara Gotland”.

²⁶ Pressmeddelande, Miljödepartementet, (2015), ”Ojnare blir naturskyddsområde och regeringen satsar för industriell näringslivsutveckling på Gotland” samt regeringsbeslut 2016-06-30, N2016/04642/RTS

²⁷ Regeringsbeslut 2020-12-17, N2020/03132. En åtgärd som Tillväxtanalys f.ö. lyfte fram som ett av flera förslag i rapporten Tillväxtanalys, (2021), ”We are in the business of trust”.

²⁸ Regeringsbeslut 2017-02-09, N2017/01030/RTS.

²⁹ Regeringsbeslut 2020-11-18, N2020/02808.

³⁰ <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/omstallningsguide.html> (2022-02-03).

4. Omställningsinstrument i Norge

I kapitlet beskrivs översiktligt det norska omställningsinstrumentet ”*Regional omstilling*”. Notera att en längre och mer detaljerad beskrivning i form av en särskild underlagsstudie (PM 2022:03:01) även finns att tillgå.

Aktörer i den norska förvaltningsmodellen

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

Fylkeskommun

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

Innovasjon Norge (IN)

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

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)

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

Kommunen

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

4.1 Omställningsverktyg i snart 40 år

Regional omstilling är ett norskt policyverktyg som sedan 1983 använts för att stötta en enskild kommun, grupper av kommuner eller regioner (*fylkeskommuner*) som upplever

större problem med sitt näringsliv genom stora enskilda företagsnedläggningar eller långvarig nedgång. Näringslivet i dessa områden är inte sällan ensidigt och sårbart. Sådana områden kan, efter ansökan, ges en omställningsstatus som berättigar till särskilda omställningsmedel. Dessa omställningsmedel är tidsbegränsade och ska ses som extraordinära komplement till ordinarie främjandeinsatser. Normalt sträcker sig insatsen upp till sex år, men kortare perioder förekommer också. Innovasjon Norge (IN)³¹ har sedan 2004 på uppdrag av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) en roll som ett nationellt kompetenscenter för insatsen.³²

4.2 Statlig utredning lägger grunden

Verktyget *”regional omstilling”* kan spåras till en statlig utredning i början av 1980-talet, det så kallade *”Buviksutvalget”* eller *”Industristedsutvalget”*.³³ Utredningen hade som uppdrag att bland annat föreslå åtgärder som syftar till att förbättra *”nyckelföretagens”* (*hjørnestensbedriftenes*) och lokalsamhällets förutsättningar för omställning och anpassning. En av kommitténs slutsatser blev att det i *”spesielle tilfeller bør kunne stilles til disposisjon midler av omstillings- og utviklingsbevilgningen til å fremme nyetableringer og lokalt utviklings- og tiltaksarbeid.”*³⁴

Utredningen lades fram för Industridepartementet i mars 1983. I den efterföljande Stortingsmeldingen anslöt sig regeringen till utredningens förslag.³⁵ Redan i november samma år fick Fauske som första kommun omställningsstatus i enlighet med utredningens förslag och därmed även 15 miljoner norska kronor beviljade för detta arbete.³⁶

Inriktningen var inledningsvis huvudsakligen *”krisdrabbade”* kommuner. Därefter kan man iakttä en långsam glidning eller breddning mot områden med mer långsiktig nedgång i befolkning och antal arbetsplatser (så kallade *slow burns*).³⁷ Argumentation för att genomföra proaktiva insatser, innan mer akuta problem uppstår, blir då också vanligare. Inriktningen på ensidiga industriorter har därmed delvis övergivits. Från och med 1994 blev insatsen möjlig att användas i hela landet (*landsdekkende*).³⁸

Den nybildade organisationen Statens nærings- og distriktutviklingsfond (SND) fick från och med 1993 en aktiv och kvalitetssäkrande roll i omställningsinsatsen. Rutiner och rekommendationer om metodval, strategier och organisationsformer utvecklades alltmer. Ambitionen med SND:s uppdrag har tydligt varit att skapa strukturer och öka kompetensen i omställningsarbetet. Den inriktningen har sedan fortsatt genom ett aktivt

³¹ Innovasjon Norge är en norsk statlig myndighet inom regional utveckling, innovation och turism.

³² Kommunal- og moderniseringsdepartementet bytte namn 1 januari 2022 till Kommunal- og distriktsdepartementet. Vi har valt att genomgående använda det nya namnet, förkortat KDD.

³³ NOU 1983:10, *Problemer og muligheter på ensidige industristeder*.

³⁴ *Ibid*, sid. 13.

³⁵ St.melding 78 (1983-84) *”Om ensidige industrikommuner”*.

³⁶ Andersen OJ m.fl., (1997), *”Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag”*

³⁷ *Ibid* samt Karlsen A & Lindeløv B, (1998), *”Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring*.

³⁸ Andersen OJ m.fl., (1997), *”Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag”*

arbete från både KDD och IN (som övertog SND:s roll från och med 2004).³⁹ Framtagna mallar, instruktioner, särskilda verktyg och erfarenhetspridning är exempel på detta.⁴⁰

I slutet av 1990-talet utökades omstruktureringsperioden från fyra till sex år. I linje med ansvarsreformen (2003) flyttades så småningom (2010) ansvaret för att initiera och finansiera omställningsmedel från departementet till de enskilda fylkeskommunerna. Fylkeskommunerna får i sin tur öronmärkta medel från KDD för detta.⁴¹

4.3 Mål

Stortinget har i sin behandling av de årliga statsbudgetarna antagit ett mål för omställningsverket: *”Styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner eller regioner som opplever vesentlig reduksjon i sysselsettingen.”* Kriterier för måluppfyllnad är: *”antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret, en mer variert næringsstruktur og styrket utviklingsevne”*.⁴² Nyckelorden är därmed fler arbetsplatser, ett starkare och mer differentierat näringsliv samt förbättrad utvecklingskapacitet hos kommun och näringsliv.

I de enskilda omställningsprogrammen (i regel på kommunnivå) formuleras egna mål som anknyter till det programövergripande. Vanligtvis inkluderas kvantitativa mål om antalet arbetsplatser som ska skapas eller säkras. Formuleringar om kommunens attraktivitet och befolkningsutveckling kan även finnas.⁴³

Stor vikt läggs på att erfarenheter och kompetensutveckling som omställningsarbetet medfört ska tas om hand i den kommunala organisationen till nytta för det framtida arbetet. Det kan till exempel ske genom att de nya erfarenheterna arbetas in i kommunens näringslivsarbete eller genom organisatoriska förändringar som bildandet av ett externt näringslivsbolag (*utviklingsselskap*).

4.4 Kriterier för att erhålla omställningsstöd

På en övergripande nivå kan en omställningsstatus baseras på tre kategorier av utmaningar⁴⁴:

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

Det är fylkeskommunen som formellt initierar processen, det vill säga beslutar om de ska föreslå till KDD att ett område ska tilldelas omställningsmedel eller ej.

³⁹ Innovasjon Norge bildades 1 januari 2004 efter en sammanslagning av Statens nærings- og distriktutviklingsfond, Norges Turistråd, Norges Eksportråd, Statens veiledningskontor for oppfinnere samt Nortravel Marketing.

⁴⁰ Oxford Research, (2018), Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling.

⁴¹ Oxford Research, (2014), ”Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – synteserapport”.

⁴² Prop. 1S (2021–2022), proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, sid. 152.

⁴³ Oxford Research, (2018), ”Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling”.

⁴⁴ Ibid.

I särskilda fall kan staten även tillskjuta egna extraordinära medel utöver de "vanliga" omställningsmedlen genom ett individuellt regeringsbeslut.⁴⁵ Det kan då exempelvis handla om försvarsnedläggningar (som i fallet med Andøya flygplats) eller stora företagsnedläggningar (exempelvis gruvan i Sør-Varanger). För sådana fall finns grundkriterier i Lovdata⁴⁶ som säger att minskningen av den direkta sysselsättningen i ett nyckelföretag eller en dominerande näring (*hjørnesteinsbedriften/næringen*) under en treårsperiod bör vara "betydande", normalt minst 15 procent av den totala sysselsättningen i kommunen eller 150 personer i absoluta tal.

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

4.5 Medel

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

I vissa fall, till exempel när större privata företag eller statsägd verksamhet är involverade, kan även dessa bidra till det övergripande omställningsprogrammet, men det uppges vara ovanligt.⁴⁷ I själva genomförandet av de näringslivsinriktade insatserna rekommenderar IN att företag som beviljas medel själva finansierar åtgärden med 50 procent, varav högst 25 procent kan ske i form av egen arbetstid. De individuella omställningsområdena följer normalt detta, men avvikelser kan förekomma.

Storleken på beviljade omställningsmedel skiljer sig avsevärt mellan enskilda projekt. Grovt kan man säga att spannet förefaller röra sig om motsvarande 11 till 110 miljoner svenska kronor.⁴⁸ I normalfallet bidrar fylkeskommunen med 75 procent (KDD-medel) och kommunen med resterande 25 procent. Men vissa fylkeskommuner kräver inte kommunal medfinansiering, och vissa fylkeskommuner väljer, som nämndes ovan, att komplettera KDD-medlen med egna pengar.⁴⁹

I princip ska omställningsmedlen användas till projekt i tidiga faser, förstudier etcetera. Det uttrycks explicit att omställningsmedlen ska ses som ett komplement till andra

⁴⁵ Lovdata, §17

⁴⁶ Kapitel IV, §17. Lovdata är en stiftelse som har i uppgift att upprätta, underhålla och driva system för juridisk information. Informationen inkluderar t.ex. gällande lagar och forskrifter. Lovdata bildades av Justitiedepartementet och den juridiska fakulteten vid Oslo universitet 1981.

⁴⁷ Intervju Innovasjon Norge, 2021-09-14.

⁴⁸ Valutakurs beräknad 2022-03-11.

⁴⁹ Oxford Research, (2018), "Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling".

offentliga policyinsatser från exempelvis IN, fylkeskommunen, Norges forskningsråd eller SIVA.⁵⁰ Medlen ersätter alltså inte ”reguljära” regionalpolitiska insatser.

En tillbakablick ger vid handen att staten sedan 1987 fram till 2021 totalt har anslagit motsvarande 2,9 miljarder svenska kronor till omställning.⁵¹ En uppskattning från KDD säger att ett genomsnittligt budgetbelopp är motsvarande cirka 76–86 miljoner svenska kronor årligen. För år 2022 är anslaget motsvarande 101 miljoner svenska kronor.⁵²

4.6 Aktörer

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

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) finansierar verktyget via en post i statsbudgeten. KDD presenterar mål, kriterier för måluppfyllnad, tilldelningskriterier, uppföljning, kontroll och rapportering/utvärdering till Stortinget i den årliga budgetpropositionen samt fastställer regelverk i föreskrift.⁵³ KDD bedömer behovet av omställningsmedel som begärts från fylkeskommunen och beviljar sedan medel till den.

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

Fylkeskommunen (regionen) har det överordnade ansvaret för en samordnad regional utvecklingspolitik och är den egentliga uppdragsgivaren till omställningsarbetet. Fylkeskommunen förhåller sig till de urvalskriterier som antagits av Stortinget och gällande föreskrift, prioriterar vilka områden som ska erhålla omställningsstatus och beslutar om insatsens omfattning (storleken på omställningsmedel och antal år). Storleken på omställningsmedel baseras på tidigare erfarenheter och kommunens utmaningar, pendlingsmöjligheter etc. Vidare är det fylkeskommunen som uppdrar till *IN* att kvalitetssäkra och utvärdera omställningsarbetet. Fylkeskommunen deltar även som observatör i omställningsorganisationens styrelse.

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

⁵⁰ Se t.ex. Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), ”Langtidseffekter av omstillingsprogram”. SIVA (Selskapet for industrivekst) är ett statligt företag som utvecklar, äger och finansierar en nationell infrastruktur för innovation och företagsutveckling. T.ex. inkubatorer, företagsparker, innovationsbolag och industribyggnader.

⁵¹ Perioden 1983–86 var det Industridepartementet som ansvarade för verktyget. Vi saknar uppgifter om den perioden. Summan 2,7 miljarder NOK (2,9 miljarder SEK) är budgeterade medel och kan avvika något från det faktiskt nyttjade beloppet. I tillägg har fylkeskommunerna och kommunerna även skjutit till en egen medfinansiering utöver medlen från KDD. Storleken på detta varierar från fall till fall. Den totala summan är således högre. Uppgift från intervju med tjänstemän vid KDD (2021-10-04). Valutakurs beräknad 2022-03-11.

⁵² Mejllkorrespondens med KDD, 2022-02-14. Valutakurs beräknad 2022-03-11.

⁵³ ”Foreskrift om Kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regionalpolitiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene”, (Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler), Lovdata.

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

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

Det *lokala näringslivet* involveras på flera sätt: dels direkt i styrelsen för omställningsorganisationen, dels som mottagare av specifika projektmedel, men även mer generellt, exempelvis som en viktig part i utformandet av områdets utvecklingsanalys. Så gott som alla utvärderingar vi tagit del av understryker betydelsen av det lokala näringslivets aktiva medverkan.⁵⁴

4.7 Upplägg

Initiering

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

Organisering

IN och fylkeskommunen följer programmet på olika sätt, till exempel genom att delta som *observatörer* med talerätt i styrelsen och ge råd om generella principer, regelverk och liknande. De deltar inte i beslut om projektansökningar (men kan komma med inspel).

Programägare är alltid kommunen i sin roll som mottagare av stödet från fylkeskommunen.⁵⁵ Från och med 1993 krävde Kommunaldepartementet att *projektledningen* inte skulle vara integrerad i kommunorganisationen utan ligga externt. Orsaken var att markera att detta inte var en förstärkning av kommunens ordinarie näringslivsverksamhet utan en tidsbestämd, extraordinär insats. Efterhand har dock det kravet släppts. Erfarenheter visade en risk för negativ påverkan på samarbetet mellan omställningsorganisationen och kommunen. Dessutom bedömdes en tydlig förankring av programmet i den kommunala verksamheten vara gynnsam för att den erhållna utvecklingskompetensen som ackumuleras i projektet kvarstannar inom kommunen efter själva omställningsperioden. Kommuner som är mer aktiva i sitt näringslivsarbete tenderar att ha förlagt den verksamheten i en extern organisation (*utviklingselskap*), i regel delägt med

⁵⁴ T.ex. Innovasjon Norge, (odat.), "Omstilling i praksis"; Karlsen A & Lindeløv B, (1998), "Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring, SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet".

⁵⁵ Oxford Research, (2014), "Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – synteserapport".

näringslivet. Normalt förläggs då omställningsarbetets projektledning till denna organisation.

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

Genomförande

Faser⁵⁶

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

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

Klargörandefasen är fylkeskommunens ansvar och genomförs i samarbete med kommunen. Fylkeskommunen avgör om ett område (vanligtvis en enskild kommun) bör ges omställningsstatus eller ej. Som underlag för beslutet ligger ett framtågande av en konsekvensanalys. Detta arbete utförs ofta av fylkeskommunens egna analytiker med hjälp av analysverktyget PANDA.⁵⁷ I de fall konsekvensanalysen påvisar en väsentlig negativ utveckling i näringslivet och för kommunen som helhet kan fylkeskommunen tilldela området en omställningsstatus och därmed även tillgång till särskilda medel. Konsekvensanalysen utgör då även ett grundläggande underlag i fylkeskommunens medelsansökan till KDD. Normal genomförandetid för fasen är 2–3 månader.

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

I *genomförandefasen* realiseras planerna för omställningsarbetet genom konkreta projekt och aktiviteter som följer de årliga handlingsplanerna. Det praktiska omställningsarbetet

⁵⁶ Innovasjon Norge, (odat), "Omstilling i praksis".

⁵⁷ Verktøyet ägs gemensamt av alla fylkeskommuner och KDD.

delegeras till en särskild omställningsorganisation med programledare och styrelse. Organisationen kan placeras såväl "in house" (i kommunen) som externt i nystartad eller befintlig organisation (till exempel ett *utviklingsselskap*) som bedöms lämplig.

I ett tidigt skede erbjuder IN en speciellt framtagen INTRO-kurs.⁵⁸ Den är inte obligatorisk, men vanlig. Kursen förklarar styrelsens roll och ansvar i omställningsarbetet. För att kontrollera insatsens progression och värdera förbättringar som kan inarbetas i nästa års handlingsplan genomför IN också årliga programstatusvärderingar. Rutiner för detta finns fastlagda. Kommunen behandlar årsredovisningen från omställningsorganisationen, antar förslag till ny handlingsplan från omstruktureringsorganisationen och ansöker om årliga omställningsmedel från fylkeskommunen. Fylkeskommunen beviljar årliga omställningsmedel baserat på en värdering av omställningsplanen och de årliga handlingsplanerna. Normal genomförandetid för fasen är upp till sex år.

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

Centrala dokument

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

Konsekvensanalysen kan ses som en undersökning av om ett område (normalt en kommun) uppfyller kriterierna för omställningsstatus. Viktiga punkter i analysen är större företagsnedläggningar eller en långsiktig nedgång i antalet arbetstillfällen. Indikatorer som berör demografi, pendlingsmönster och utbildningsnivå inkluderas också. Analysen tittar normalt tio år bakåt i tid och gör en prognos tio år framåt i tid.

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

Omställningsplanen är det överordnade, strategiska styrdokumentet och innehåller nuläge, vision och mål (effektmål och långsiktiga resultat) för hela omställningsinsatsen. Vidare presenteras områdets prioriterade insatsområden (normalt tre till fem) med delmål, strategier och ekonomiska ramar. Målen ska så långt som det är möjligt vara mätbara och periodiserade. Dessa insatsområden tas fram av omställningsprogrammets

⁵⁸ Senare i processen finns även andra verktyg från Innovasjon Norge tillgängliga för omställningsprogrammet. Se även avsnittet nedan, "Vad kan omställningsmedel användas till?".

styrelse utifrån innehållet i den strategiska utvecklingsanalysen. Hur omställningsarbetet ska kommuniceras och organiseras ska också framgå. Viktiga aspekter för det senare är överväganden om kommunintern/-extern organisation, näringslivsdeltagande samt respektive funktions ansvarsområde. Enskilda insatser tas inte upp, utan presenteras i nästa led i de årliga handlingsplanerna. Strategin är långsiktig och inkluderar hela omställningsperioden och lägger därmed grunden för all aktivitet under den återstående omstruktureringsperioden. Den bör ändå prövas årligen och kan justeras om det behövs.

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

4.8 Vad kan omställningsmedel användas till?

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

- *Förutsättningsinriktade projekt.* Åtgärder som inriktas på bredare samhällsutveckling (*samfunnstiltak*) eller infrastruktur kan finansieras om de kan förväntas ha stor betydelse för ett lyckat omställningsarbete. Åtgärderna förväntas därmed inte direkt resultera i konkreta arbetstillfällen i utpekade företag utan mer generellt öka kommunens attraktivitet, såväl när det gäller att driva företag som för att bo och vistas i. Exempel kan vara
 - lokal mobilisering och/eller utveckling
 - kompetensinsatser
 - nätverk mellan företag.
- *Företagsinriktade projekt.* Dessa medel ska i första hand användas till projekt i tidig fas (förstudier eller förprojekt) i syfte att klargöra förutsättningar för senare huvudprojekt. Medel kan även i såväl nya som befintliga företag användas till
 - extraordinära etableringskostnader
 - marknadsundersökningar
 - process- och produktutveckling
 - kompetenshöjning
 - konsultstöd.
- *Kompletterande verktyg* från IN. Det finns ett tiotal verktyg som kan användas i omställningsarbetet. IN kan täcka upp till 50 procent av kostnaderna för dessa. Det kan handla om tillväxtinriktade insatser till kommun och företag, verktyg för specifika steg i omställningsprocessen eller konkreta mallar för centrala dokument eller utvärderingar. Det ska påpekas att IN *erbjuder* dessa verktyg, de kan inte bestämma att de ska användas.

4.9 Struktur för utvärderingar och lärande

Enskilda program

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

Det rekommenderas även att fylkeskommunen genomför en halvtidsutvärdering för att värdera arbetets resultat.

När insatsen är avslutad utarbetar omställningsorganisationen själv en slutrapport. Dessutom ska insatsen alltid utvärderas. Ansvaret och finansiering för detta ligger på IN.⁵⁹ Utvärderingen ska genomföras av en extern konsult (upphandlad genom ramavtal) och i samarbete med fylkeskommunen. Utvärderingen har en förutbestämd struktur och ska bland annat innehålla:

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

Förutom att värdera effekter av själva insatsen ska slututvärderingen också bidra till ett lärande, dels för kommunen själv och dess framtida organisering och näringslivsarbete, dels för IN. Den senares roll som ett nationellt kompetenscenter för lokalt omställningsarbete innebär möjligheter att använda sådan kunskap i andra omställningsprogram.

Hela verktyget

Särskilda omställningskonferenser för erfarenhetsspridning ordnas regelbundet. Varje år genomförs en fysisk samling med alla programledare och vartannat år en större variant med deltagande av omställningsstyrelser, fylkeskommuner, IN och KDD.⁶⁰ Dessa tillfällen betraktas av många som ett bra tillfälle för lärande och kunskapspridning.

Den sammantagna omställningsinsatsen (hela verktyget) eller grupper av omställningsprogram har även utvärderats vid olika tillfällen, med olika inriktning och syften.⁶¹ KDD

⁵⁹ <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/>

⁶⁰ Under Coronapandemin har de fysiska träffarna inte kunnat genomföras. Delvis har de ersatts av videomöten.

⁶¹ T.ex. Guvåg B, (1990), "Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner – Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner"; Andersen OJ m.fl., (1997), "Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag"; Karlson A & Lindeløv B, (1998), "Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring; SNF, (2001), "Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling – Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal"; SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet"; Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), "Langtidseffekter av omstillingsprogram"; Oxford Research, (2014), "Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer – synteserapport"; Oxford Research, (2018), "Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling".

har precis beställt en ny, övergripande utvärdering som beräknades kunna publiceras strax före sommaren 2022 (beaktas därför inte i denna studie).

Det sammantagna intrycket från de utvärderingar vi läst är positivt, även om synpunkter på organisering, inriktning, förankring, mätproblem etcetera förekommer. I den utförligare underlagsrapporten (PM 2022:03:01) lyfter vi fram ett antal av de genomförda utvärderingarna och deras resultat. I denna rapport nöjer vi oss med en kort reflektion, baserad på vår genomgång av utvärderingarna.

4.10 Reflektion

Instrumentet förefaller inledningsvis ha varit tämligen fritt i sin utformning. Strukturer och rutiner hade inte utvecklats i någon större omfattning. *”Hos sentralmyndighetene var det en oppfatning at pengene som kommunene fikk til arbeide med omstilling, satt løst på 1980-talet.”*⁶² Møreforskningens utvärdering 1990 förefaller ha initierat en process där flera åtgärder infördes i syfte att professionalisera verksamheten. SND:s och senare IN:s roll som kvalitetssäkrare och kompetenscenter var en viktig del i detta. Rutiner och rekommendationer om metodval, strategier och organisationsformer utvecklades. Framtagna mallar, instruktioner, särskilda verktyg och erfarenhetsspridning är andra exempel. Idag har verktyget varit på plats i nästan 40 år. Intrycket är att det, ur en administrativ/organisatorisk synpunkt, är moget och välstrukturerat.

Det kan samtidigt iakttas en inbyggd spänning mellan å ena sidan den homogenitets- och struktursträvan som nämndes ovan och behovet av lokal anpassning i det enskilda omställningsprogrammet. Förutsättningarna ser olika ut i de enskilda kommunerna. Flera utvärderingar pekar på stor variation när det gäller omställningsbehovets komplexitet, geografiskt läge (pendlingsmöjligheter), *”entreprenørskapsanda”*, den kommunala ekonomin, befolkningsstruktur, lokal kapitalbas, infrastruktur, näringslivets branschstruktur samt vilka aktörer som finns på plats och deras inbördes relationer.⁶³ Detta gör att nyttan av en generell *”best practice”* måste vägas mot behovet av en anpassning till förutsättningarna i den specifika kontexten.

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

Här uppstår en politisk fråga om verktygets egentliga mål. Utvecklingsstödande i svaga områden eller reell omställning i områden med större potential? Båda ståndpunkter förekommer i utvärderingarna. Guvåg skriver: *”Resursinsatsen (kapital, kompetanse og beslutningsadministrativ kapital) bør konsentreres om de lokalsamfunn/kommuner og regioner som ikke er i stand til å håndtere omstillingsprosessene selv. Det betyr de resursfattigste områdene*

⁶² Karlsen A & Lindeløv B, (1998), *”Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring”*, s. III.

⁶³ Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), *”Langtidseffekter av omstillingsprogram”*; Karlsen A & Lindeløv B, (1998), *”Omstillingspolitikk i møte med praksis – et spørsmål om forankring*; Guvåg B, (1990), *”Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner –Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner”*.

med de største omstillingsbehovene.”⁶⁴ På den andra kanten pekar Oxford Research på en möjlighet att justera verktyget: ”... i favør av større områder med sterkere vekstkraft, med økte budsjetter for et lavere antall programmer, og eventuelt koordinering av ressurser fra flere institusjoner og ordninger, kan med rimelighet forventes å gi en større avkastning i form av arbeidsplasser og en mer grunnleggende omstilling av næringsstrukturen.”⁶⁵

Därtill kommer ett antal svåråtgärdbara faktorer som mer handlar om eventuella förändringar som ett resultat av förutsättningsinriktade projekt (*tillretteleggende*). Dessa är mer diffusa, men inte oviktiga och rör nätverk mellan organisationer och förbättrad utvecklingsförmåga hos kommunen och i näringslivet. Även frågor om upplevd attraktivitet spelar in: *”Moderne mennesker [ställer krav] både til sine arbeidsplasser (kompetanse, miljø, ansvar, o.s.v.) og til sine lokalsamfunn som bo-, leve- og oppvekstmiljø.”⁶⁶* Över lag verkar utvärderingarna ändå finna positiva effekter av verktyget, trots ovannämnda metodsvårigheter. För året 2020 rapporterar exempelvis IN om drygt 400 skapade eller säkrade arbetstillfällen enligt programområdenas återrapportering.

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

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

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

Det lokala näringslivet är en mycket viktig grupp att involvera på flera sätt. På en övergripande nivå kan hela verktyget sägas vara näringslivsinriktat. På en mer operativ nivå

⁶⁴ Guvåg B, (1990), ”Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner – Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner”, s. 69.

⁶⁵ Oxford Research, (2018), ”Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling”, s. 41.

⁶⁶ Guvåg B, (1990), ”Evaluering av omstillings- og utviklingsbevilgningen i noen utvalgte kommuner – Forutsetninger for og organisering av omstillingsprosessen i ensidige industrikommuner”, s. 44.

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

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

5. Omställningsinstrument i Finland

I kapitlet beskrivs översiktligt det finska omställningsinstrumentet *ÄRM*.

Notera att en längre och mer detaljerad beskrivning i form av en särskild underlagsstudie (PM 2022:03:02) även finns att tillgå. Underlagsstudien rymmer också mer utförliga beskrivningar av två andra närliggande verktyg som av utrymmesskäl bara kort berörs här. Det är verktyget för förutsedd strukturomvandling *ERM*, som ingår som ett instrument i AIKO (regionala innovationer och experiment), samt verktyget för en positiv strukturomvandling, *Broavtal*.

Aktörer i den finska förvaltningsmodellen

För att öka förståelsen av det finska systemet ger vi nedan en kort beskrivning av de viktigaste aktörerna i utvecklingen av regioner och hanteringen av strukturförändringar i Finland. Dessa aktörer kommer att återkomma i den senare texten.

Landskapsförbund

Med landskapsförbund avses officiella och lagstadgade samkommuner där regionens kommuner ska vara medlemmar. Det finns 18 landskapsförbund i Finland (fastlandet). Förbunden har två lagstadgade huvuduppgifter:

- regionutveckling
- landskapsplanläggning.

Landskapsförbunden ansvarar också för EU:s strukturfondsprogram och deras genomförande. Högsta beslutande organ är landskapsfullmäktige, vars ledamöter är fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna. Landskapsdirektören och övrig personal vid landskapsförbundet ansvarar för genomförandet.⁶⁷

NTM-centraler

Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) är statliga regionala förvaltningsmyndigheter vars uppgifter omfattar olika regionala utvecklingsuppgifter och verkställande uppgifter. Det finns 15 NTM-centraler i Finland. Till deras uppgifter hör bland annat företagsfinansiering och utvecklingstjänster, jordbruk och fiske, migration, yrkesutbildning, bibliotek, vägunderhåll, vägprojekt, trafikillstånd, trafiksäkerhet, kollektivtrafik och skärgårdstrafik samt miljö- och naturskydd.⁶⁸

Utvecklingsbolag

Med ett kommunalt eller regionalt utvecklingsbolag menas ett näringsbolag som ägs av en eller flera kommuner och vars yttersta syfte är att främja regionens och kom-

⁶⁷ Kuntaliitto. Maakuntien liitot <https://www.kuntaliitto.fi/elinvoima-ja-tyollisyys/maakuntien-liitot> [2021-12-29].

⁶⁸ Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. "Hyvinvointia, kilpailukykyä ja kestävää kehitystä".

munernas näringsverksamhet.⁶⁹ Det finns stora skillnader i utvecklingsbolagens verksamhetsmodeller och storlekskategorier.

TE-byråer

Arbets- och näringsbyråerna (TE-byråerna) är statliga myndigheter som tillhandahåller sysselsättnings- och företagstjänster till arbetsökande, arbetsgivare och företagare. TE-byrån erbjuder bland annat stöd för anställning av arbetslösa, förbättrar tillgången på kvalificerad arbetskraft och säkrar företagets verksamhetsvillkor. Det finns 15 regionala TE-byråer i Finland.⁷⁰

5.1 Införande av tre verktyg för omställning under 2000-talet

Strukturomvandling är i sig en nödvändig förändring i samhällsekonomin. Det finns dock en politisk uppfattning i Finland att dess konsekvenser i vissa fall behöver hanteras. Innan de så kallade strukturomvandlingsverktygen som presenteras i denna rapport hade utvecklats, tillämpades en allmän princip där kommuner och landskap ansökte om finansieringsstöd från staten. I de fall där exempelvis arbetslösheten ökade kraftigt på grund av strukturella förändringar i samhället, tillsattes statliga kommittéer eller arbetsgrupper vars uppgifter var att förbereda och besluta om åtgärder. För att effektivisera och systematisera arbetet med strukturomvandlingar utvecklades tre olika nationellt samordnade verktyg i Finland under 2000-talet och 2010-talet: *ÄRM*, *ERM* och *Broavtal*.

År 2006 införde den finska regeringen det nationella verktyget *ÄRM* för att lindra effekterna av "plötslig strukturomvandling". Det finska Arbets- och näringsministeriet (ANM) definierar plötslig strukturomvandling som en situation som uppstår när ett stort antal anställda på en gång sägs upp till följd av en konkurs eller en omfattande omställningsåtgärd från en regionalt eller nationellt betydande arbetsgivare eller bransch. *ÄRM* har kontinuerligt utvecklats efter att det infördes. Verktyget finns fortfarande i ANM:s verktygslåda för omstrukturering. Inga andra nationella verktyg än *ÄRM* är idag i bruk i Finland för att hantera strukturomvandling.

2021 infördes ett kompletterande verktyg för plötslig strukturomvandling, *PÄRM*. Uppbyggnaden av *PÄRM* är i stort sett den samma som för *ÄRM*. Den största skillnaden ligger i skalan. *PÄRM*-modellen är avsedd för betydligt mindre och mer lokala plötsliga strukturomvandlingssituationer. Den av ANM anslagna *PÄRM*-finansieringen omfattar upp till 100 000 euro (1,065 miljoner kronor) per område.

Ett annat verktyg var *ERM*, som den finska regeringen införde 2016 i syfte att hantera en "förväntad strukturomvandling". En av de bakomliggande tankarna med *ERM*-åtgärden var att förebyggande förbättra regioners förmåga att hantera strukturomvandling och därmed minska deras sårbarhet. Insatserna kunde handla om att analysera regionens ekonomiska struktur ur ett strukturomvandlingsperspektiv. Det kunde även handla om insatser som syftade till förberedelser för kommande förändringar och projekt för att

⁶⁹ Pyykkölä M, (2020), *Kuntaomisteiset kehitysyhtiöt – Mihin matkalla ja kenen ohjauksessa?*.

⁷⁰ TE-toimisto. <https://www.ted-palvelut.fi/te-toimistot-tyonantajana> [2021-12-28].

stärka samarbetet mellan olika aktörer inom regionerna. ERM drevs fram till 2019 och är därmed numera avslutat.⁷¹

Den finska regeringen införde dessutom 2017 ett tredje verktyg, *Broavtal*, i syfte att understödja en ”positiv strukturomvandling”, exempelvis i samband med en etablering av en ny, större, arbetsplats eller en kraftig expansion i ett befintligt företag. Ett viktigt mål för broavtalen var att möta företagets rekryteringsproblem och förebygga brist på arbetskraft. Den sista broavtalsperioden pågick under 2019–20 och verktyget är, liksom ERM, numera avslutat.

I det följande kapitlet fokuseras beskrivningen på ÄRM, som är det enda av de tre nämnda verktygen som fortfarande är i drift.

5.2 Start i skogsindustri, men idag branschbundet

ÄRM togs första gången i bruk 2006 i samband med att skogsindustriföretaget UPM stängde sitt pappersbruk i Voikkaa.⁷² Nästan 700 anställda förlorade sina jobb till följd av nedläggningen, som innebar en svår chock för tätorten Voikkaa med dess omgivning.⁷³

Regeringen tillsatte en särskild arbetsgrupp för strukturella förändringssituationer. Syftet med denna arbetsgrupp var att samordna olika förvaltningssektors åtgärder och att initiera administrativa insatser relaterade till strukturella förändringssituationer. Lanseringen av ÄRM skedde dagen innan stängningen av pappersbruket offentliggjordes.

Verktyget har under årens lopp både förändrats och preciserats. Under de första åren var verktyget inriktat på att hantera enskilda större strukturomvandlingssituationer inom företrädesvis skogsindustrin, exempelvis Stora Ensos nedläggning av cellulosafabriken i Kotka och nedstängningen av två pappersmaskiner i fabriken i Varkaus. År 2010 sjuöptes det första branschtäckande konceptet för strukturomvandling som en följd av den finländska sjöfartsindustrins svårigheter. För att svara på strukturomvandlingen i Jyväskylä, strukturomvandlingen i maskin- och metallindustrins nätverk av underleverantörer och Nokias nya strukturomvandling vidareutvecklades ett koncept som utgick från tidigare erfarenheter av strukturomvandlingssituationer.⁷⁴ ÄRM av idag är inte bundet till någon enstaka bransch, utan verktyget har använts i olika sektorer, såsom trä- och pappersindustrin (Voikkaa, Kajana), IKT-sektorn (Salo, Uleåborg), sjöfartsindustrin (Raumo) och offentlig verksamhet (militära garnisoner).

5.3 Mål

Det finns inga kvantifierade mål kopplade till ÄRM. Det övergripande målet är att lindra effekterna av en plötslig strukturomvandling för såväl friställda individer som för den regionala ekonomin. ANM uttrycker det på följande sätt: ”Genom olika riktade och utifrån

⁷¹ ERM ingick som ett av tre verktyg inom AIKO (Alueelliset innovaatiot ja kokeilut) som den finska regeringen införde 2016 för att stödja regionala affärsstrukturer. AIKO omfattade: 1) åtgärder vid förväntad strukturförändring (ERM), 2) tillväxtavtal med utvalda städer och 3) inrättandet av nationellt viktiga tillväxtzoner. AIKO planeras drivas fram till och med 2022, men ERM-åtgärderna avslutades 2019.

⁷² Voikkaa är ett tätortsområde som ligger ca 13 km från staden Kouvola med ca 81 000 invånare. Kouvola är beläget ca 130 km nordost om Helsingfors.

⁷³ Melin H & Mamia T (red.), (2010), *Tapaus Voikkaa – Teollisuusyhteisö murroksessa*.

⁷⁴ Mäkitalo J & Paasivirta A, (2011), *Äkillisten rakennemuutosmallien kehittyminen työ- ja elinkeinoministeriössä*.

situationen dimensionerade sysselsättnings-, närings- och regionutvecklingsåtgärder samt andra motsvarande åtgärder strävar man efter att förhindra att den regionala ekonomin försvagas. Genom åtgärderna främjas uppkomsten av nya arbetstillfällen, förnyelsen av gamla och säkerställs att arbetstagarna så snabbt som möjligt får ny sysselsättning”.⁷⁵

ÄRM syftar inte till att förhindra plötslig strukturomvandling till följd av privata eller offentliga aktörers beslut om att exempelvis lägga ner eller flytta verksamheter. I en strukturomvandlingssituation kan dock minimering av skadliga verkningar ses som en framgång. ÄRM har utvecklats för att snabbt kunna reagera i plötsliga strukturomvandlingssituationer. Det egentliga syftet är att tidigt kunna påverka en uppkommande situation och sätta in förebyggande åtgärder för att förhindra arbetslöshet och i synnerhet långtidsarbetslöshet. Meningen är att åtgärderna ska komma i gång så snart som möjligt efter att ett företag meddelat att en omfattande omställningsåtgärd är att vänta. Allmänt taget kan man tala om två separata handlingslinjer⁷⁶:

- Näringspolitiska insatser säkras för regionen.
- Tryggad service för personer som har förlorat sitt arbete.

5.4 Kriterier för att erhålla omställningsstöd

Innan 2021 fanns fasta, statistikbaserade, kriterier som underlag för vilka situationer som ÄRM-medel kunde beviljas för. Under 2021 har kriterierna dock ändrats med motiveringen att det föreligger stora regionala skillnader. De nya kriterierna tar därmed större hänsyn till regionalspecifika egenskaper.

Följande kriterier för ÄRM-insatser har formulerats av Ministerarbetsgruppen för främjande av sysselsättning:

- Det ska röra sig om en plötslig förändring i näringslivets strukturer och hotande kris i den regionala ekonomin, inte en förlust av arbetsplatser som drabbar flera olika branscher och orsakas av det allmänna konjunkurläget.
- Det totala antalet förlorade jobb i företaget och hela produktionskedjan/-klustret uppgår till flera hundra och arbetsplatsminskningen är regionalt kritisk (relativ betydelse).
- Regionen har potential för förnyelse som resultat av kontinuerligt arbete för att utveckla näringsstrukturen.
- Regeringens tilläggsåtgärder och -finansiering kan antas ha väsentlig betydelse för ny sysselsättning (med beaktande också av regional mobilitet) och för uppkomsten av nya företag och nya arbetsplatser.⁷⁷

5.5 Medel

Tilldelningen av medel för ÄRM bedöms från fall till fall inom ramen för statsbudgeten och tilläggsbudgeten. Sedan 2007 har det funnits ett antal öronmärkta ÄRM-medel under olika budgetposter. Under programperioden 2007–2013 användes den så kallade flexibili-

⁷⁵ <https://tem.fi/sv/plotslig-strukturomvandling> [2022-01-27].

⁷⁶ Mäkitalo J, meddelande från Arbets- och näringsministeriet. [Mottaget 2021-10-28].

⁷⁷ Aarnio M, Stenfors P & Viljanen P, (2021) "Mikä ÄRM? Millaisia ÄRMjä? Mitä tulossa?" Opublicerad presentation av arbets- och näringsministeriet.

tetsreserven inom EU:s strukturfonder för plötsliga strukturella förändringar. Detta upplevdes dock som administrativt krångligt och övergavs.

Statistik för 2011 visar att i genomsnitt 44 miljoner euro per år (469 miljoner kronor) hade avsatts för åtgärder i strukturomvandlingssituationer under perioden 2007–11.⁷⁸ Enligt ANM har en del av finansieringen hållits inne i så kallad reserv. Genom detta förfaringsätt strävar man efter att säkra ett snabbt ingripande, till exempel i nya och plötsliga uppsägningssituationer. I sin effektivitetsrevisionsrapport 2/2012 konstaterade Riksrevisionen (VTV) att 40 miljoner euro (426 miljoner kronor) per år var tillräckligt.

Utöver ovan nämnda anslag har årligen använts cirka 30 miljoner euro (motsvarande 319 miljoner kronor) för omställningsskydd. Med hjälp av omställningsskydd har uppsagda personer beviljats tjänstledigt med lön för att kunna söka nytt jobb. Denna metod gäller för hela landet och togs i bruk redan 2005 oavsett beslut om ÄRM-medel.⁷⁹

Mellan 2007 och 2017 har det sammanlagt funnits 38 ÄRM-områden.⁸⁰ I dessa förlorade sammanlagt 17 000 personer jobbet som en följd av strukturomvandlingen. Till dessa områden riktades sammanlagt cirka 260 miljoner euro (2,77 miljarder kronor) i olika stöd, det vill säga 15 300 euro (163 000 kronor) per förlorad arbetsplats (detta är endast statligt stöd för ÄRM-områdena).⁸¹ Exakta siffror finns inte tillgängliga då det är svårt att skilja stödet från andra regionpolitiska stöd.⁸²

Finansieringen hämtas från flera olika källor. Finansiering kan beviljas ur bland annat anslagen för företagets investerings- och utvecklingsprojekt och sysselsättningsbaserade investeringsmedel, ur flexibilitetsreserven i olika strukturfonder och ur den europeiska globaliseringsfonden (EGF). Finlands Industriinvestering (Tesi) har dessutom investerat i företag i regioner med plötslig strukturomvandling. Finnvera bidrar till den regionala finansieringen i form av framför allt borgensförbindelser och lån. För ÄRM-regioner finns också omställningsstöd, startpeng för företag och lönestöd för ensamföretagare.⁸³

Villkoret för finansiering av företagsriktade stöd varierar beroende på typ av stöd, företagets storlek och region. Företagets medfinansiering är dock som lägst 25 procent. För projekt som mer allmänt är inriktade på regional utveckling, och som finansieras genom AKKE, är medfinansieringskravet minst 20 procent.⁸⁴

För närvarande görs ingen uppföljning av den finansiering som strukturomvandlingsregionerna får från nationell nivå. I stället görs uppföljningar dels av det aktuella landskapsförbundet, dels av den regionala NTM-centralen.

⁷⁸ Hytönen J, Mella I & Pousi A, (2011), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2011".

⁷⁹ Vehkasalo V & Pottonen M, (2012), *Tuloksellisuustarkastus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen*.

⁸⁰ Genomförandeområdet för ÄRM är antingen en enskild kommun eller en ekonomisk region, det vill säga ett funktionsområde som består av flera kommuner (i praktiken ett sysselsättningsområde). Av bilaga 3 framgår om ÄRM har genomförts inom endast en kommuns territorium eller inom flera av dessas territorium.

⁸¹ Aarnio M, Stenfors P & Viljanen P, (2021), "Mikä ÄRM? Millaisia ÄRMjä? Mitä tulossa?" Opublicerad presentation av arbets- och näringsministeriet.

⁸² Vehkasalo V & Pottonen M, (2012), *Tuloksellisuustarkastus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen*.

⁸³ Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013".

⁸⁴ Intervju med Petra Stenfors, arbets- och näringsministeriet, 2021-12-07.

5.6 Aktörer

Många olika aktörer från olika sektorer medverkar på regional nivå vid en ÄRM-situation i Finland. Det innebär i praktiken att ett kollektiv av aktörer anstränger sig för att tillsammans förebygga negativa effekter av strukturomvandlingen. Sammansättningen av aktörer är alltid regionala, vilket betyder att den varierar från fall till fall runt om i Finland. Tre nyckelaktörer kan dock identifieras: ANM, NTM-centralerna och den regionala aktörsgruppen.

Arbets- och näringsministeriet (ANM) är det ansvariga ministeriet (departementet) för verktyget. Ministeriet beslutar om ett område ska omfattas av ÄRM-åtgärder och om området därmed får tillgång till extra finansiering. Ministeriet har ett samordningsansvar gentemot andra berörda ministerier. Det är också ANM som för regeringens räkning har kontakterna med NTM-centralerna och aktörsgrupperna i de regioner som tilldelas särskilda ÄRM-resurser.

Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) har ansvaret för att inrätta en regional aktörsgrupp vid en större plötslig strukturomvandling. Den största delen av ÄRM-medlen kanaliseras via NTM-centralerna.

Den regionala aktörsgruppen ansvarar för att ta fram en handlings- och åtgärdsplan och ansöka hos ANM om särskilda ÄRM-medel till regionen. Aktörsgruppen har också det operativa ansvaret för genomförandet och koordineringen av åtgärderna på den regionala nivån.

Sammansättningen av den regionala aktörsgruppen kan variera något från fall till fall, men vanliga medlemmar är NTM-centralen, TE-byrån, den eller de kommuner som drabbats av en plötslig strukturomvandling, landskapsförbund och kommunala utvecklingsbolag.⁸⁵ I de regionala aktörsgrupperna kan dessutom ingå ytterligare aktörer såsom regionala utvecklingsbolag, Finnvera (statsägd specialfinansiär), universitet och andra utbildningsarrangörer, yrkeshögskolor, forskningsinstitut och övriga kompetenscentraler, arbetsgivare och representanter för arbetstagarna.⁸⁶

5.7 Upplägg

Initiering

Det är NTM-centralens ansvar att tillsätta en regional aktörsgrupp vid en plötslig strukturomvandling. Aktörsgruppen tillsätts när ett företag eller organisation gett besked till TE-byrån om att en större nedläggning eller neddragning är beslutad. Ett sådant besked

⁸⁵ Som vi ser av sammansättningen av den regionala aktörsgruppen utgör NTM-centralen en av flera medlemmar i gruppen. I praktisk mening har dock NTM-centralen en stark och central roll då huvuddelen av den statliga resursförstärkningen går till NTM-centralen. Det innebär att NTM-centralen har en stark ställning när det gäller tolkningen av vad som kan göras inom den tillkommande resursförstärkningen. (Mejl-korrespondens 2022-02-23 med Niklas Ulfvens, utvecklings- och näringslivschef, Österbottens landskapsförbund).

⁸⁶Mäkitalo J & Paasivirta A, (2011), *Äkillisten rakennemuutosmallien kehittyminen työ- ja elinkeinoministeriössä*; Mäkitalo J, meddelande från Arbets- och näringsministeriet. [Mottaget 2021-10-28].

delas direkt med NTM-centralen.⁸⁷ Den regionala aktörsgruppen tar fram en handlings- och åtgärdsplan, som också innehåller en analys av vilka konsekvenser den plötsliga strukturomvandlingen kan få för regionen. Därefter ansöker den regionala aktörsgruppen om särskilda ÄRM-resurser hos ANM.

Genomförande

En eller flera sammanhängande kommuner⁸⁸ som tilldelas ÄRM-medel får ta del av extraordinära utvecklingsmedel som kanaliseras via de normala finansieringsverktygen. Det kan handla om förstärkning av regionala företagsstöd och extra finansiering till lokala- och regionala utvecklingsprojekt. Det kan också handla om förstärkta arbetsmarknadspolitiska insatser i form av arbetsmarknadsutbildning och lönestöd riktade till arbetslösa inom den aktuella regionen.

Under hela genomförandet förs en kontinuerlig dialog mellan den regionala aktörsgruppen, regeringen och den arbetsgivare som beslutat om en större nedläggning eller neddragning.

Faser

I korthet kan processen indelas i tre faser:

- Ansöknings- och planeringsfas
- Beslutsfas
- Genomförande.

Ansöknings- och planeringsfas. Efter att en arbetsgivare lämnat besked till TE-byrån om en större nedläggning eller neddragning, tillsätter NTM-centralen en regional aktörsgrupp med ansvar för att ta fram en handlings- och åtgärdsplan för hur situationen kan hanteras. En första del i planen omfattar en analys av omfattningen och vilka konsekvenser den plötsliga strukturomvandlingen beräknas få för regionen. Den andra delen omfattar en handlings- och åtgärdsplan som innehåller åtgärder på kort- och medellång sikt för att motverka de negativa effekterna.

Om den regionala aktörsgruppens analys visar på allvarliga konsekvenser för regionen och uppfyller de uppställda ÄRM-kriterierna ansöker aktörsgruppen om medel hos ANM. ANM bedömer sedan konsekvenserna samt vilka medel och finansieringskanaler som finns tillgängliga för att bäst stödja området. Handlings- och åtgärdsplanen utgör därmed ett viktigt underlag för ministeriets bedömning. Aktörsgruppen står löpande under ansöknings- och genomförandeprocessen i kontinuerlig kontakt med ANM.

Det är svårt att ange ett medelvärde för hur lång tid det tar för den regionala aktörsgruppen att lämna in en komplett handlings- och åtgärdsplan till ANM. Det är stor

⁸⁷ Ett företag är, enligt 48§, Lagen om samarbete inom företag, skyldig att meddela TE-byrån om en större neddragning av personalstyrkan. Skyldigheten gäller i de fall då neddragningen innebär att fler än 10 anställda kan sägas upp. Det finns en koordineringsfunktion mellan NTM-centralen och TE-byrån som gör att NTM-centralen får aktuell information om större neddragningar.

⁸⁸ ÄRM-medel kan beviljas för en enskild, eller flera kommuner som drabbats av en större plötslig strukturomvandling. Den territoriella indelningen bygger på kommuner och det är vanligt att kommuner som hänger samman i s.k. ekonomiska regioner kan tilldelas ÄRM-medel. Endast 6 av 43 ÄRM-områden utgjorde enskilda kommuner under 2007–17.

variation från område till område, men ett tidsspänn från två till fyra månader kan ses som ett relativt vanligt utfall.

Så snart företaget meddelat att en större nedläggning eller neddragning är nära förestående aktiveras också ett system för omställningsskydd.⁸⁹ Syftet med detta är att främja personlig karriärplanering. Målet är att garantera utbildningsmöjligheter till alla som är intresserade. Här ingår också insatser som uppmuntrar till entreprenörskap, till exempel stöd för nya företagare.⁹⁰ Samarbetsförhandlingarna startar alltså omedelbart i samband med att beskedet om nedläggning eller neddragning blivit känt. De sker därför redan innan beslut meddelats från regeringen om området får ÄRM-finansiering eller ej. Vid ett positivt beslut om ÄRM-medel utökas insatserna.

Beslutsfas. Regeringen gör en bedömning av situationen utifrån den regionala aktörsgruppens ansökan om ÄRM-medel. Om kriterierna är uppfyllda tar regeringen beslut om medelstilleddning. Utifrån handlings- och åtgärdsplanen undersöker ANM tillsammans med andra ministerier vilka finansieringskällor som kan användas, och därefter tar regeringen ett finansieringsbeslut om vilka extra ekonomiska resurser som kan sättas in för det aktuella ÄRM-området. ANM samordnar Regeringskansliets beredning av ansökan med andra ministerier som är berörda, vanligen Utbildningsministeriet och Kommunikationsministeriet. Det varierar hur lång tid det tar för regeringen att fatta beslut om finansiering, men normalt kan ett beslut tas inom ungefär två månader, från ansökan till beslut.

Genomförande. Efter ett positivt finansieringsbeslut från ANM är det möjligt att genomföra åtgärder enligt handlings- och åtgärdsplanen. Genomförandet koordineras via den regionala aktörsgruppen. Som regel inrättar den regionala aktörsgruppen olika tematiska arbetsgrupper som arbetar fram projektförslag. Det är vanligt att arbetsgrupperna har regelbundna möten med den regionala aktörsgruppen. Särskilt i början av perioden kan relativt täta möten hållas där de träffas oftare än en gång i månaden.

Den tilläggsfinansiering som under en viss tid beviljas ÄRM-området går genom de normala finansieringskanalerna och inom de ordinarie stödsystemen. Det innebär att tilläggsfinansiering kan beviljas till NTM-centralerna för exempelvis förstärkta företagsstödinsatser. Den kan också omfatta förstärkta resurser till landskapsförbunden för regionala utvecklingsprojekt inom exempelvis AKKE.⁹¹

Tiden för genomförandet av ÄRM-åtgärder varierar från fall till fall, men vanligtvis pågår att ÄRM-åtgärderna under två till tre år.

⁸⁹ Omställningsskydd är en åtgärd som finns tillgänglig för personer som har blivit uppsagda eller permitterade. Exempelvis sysselsättningsfrämjande utbildning och företagshälsovård sex månader efter uppsägningen ingår i omställningsskyddet. För mer information, se <https://www.te-palvelut.fi/sv/arbetssookande/om-blir-arbetslos/omstallningsskydd> [2022-02-19].

⁹⁰ Mäkitalo J, Meddelande från Arbets- och näringsministeriet. [Mottaget 2021-10-28].

⁹¹ Anslaget för stödande av hållbar tillväxt och livskraft i regionerna (AKKE) används för projekt som främjar genomförandet av Landskapens landskapsprogram och regeringens regionutvecklingsbeslut. Anslaget kan användas till exempel för småskaliga utvecklings-, försöks- och utredningsprojekt som grundar sig på regionernas styrkor och specialisering. Se exempelvis: <https://www.obotnia.fi/regionutveckling-och-finansiering/anslag-for-stodjande-av-hallbar-tillvaxt-och-livskraft-i-regionerna/> [2022-02-18].

Centrala dokument

Den regionala aktörsgruppens *handlings- och åtgärdsplan* utgör ett centralt dokument i processen. Handlings- och åtgärdsplanen består av två delar:

Situationsanalysen omfattar en genomgång av hur stor omfattningen är på den aktuella strukturomvandlingssituationen. Hur många anställda berörs av friställningar och vilka följdverkningar kan nedläggningen få för andra företag i regionen? Vilka är behoven av utbildningar och företagsstöd? Vilka möjligheter finns för företagsutveckling? Hur ser tillgången på medel ut i regionen för att möta situationen? Vilka är behoven av extra resurser till regionen, exempelvis via NTM-centralen, TE-byrån och landskapsförbundet? I vissa fall arbetar även ANM fram en egen analys av läget för den drabbade regionen.

Åtgärdsplanen innehåller förslag till åtgärder på kort och medellång sikt för att lindra effekterna av en plötslig strukturomvandling. Den innehåller även kostnadsberäkningar och budgetäskanden till ANM. Handlings- och åtgärdsplanen innehåller åtgärdsförslag som kan kategoriseras enligt följande:

- stödja nyanställda
- skapa nya jobb och förnya gamla
- stödja affärsmöjligheter och tillväxt för företag
- stödåtgärder inom olika förvaltningssektorer (exempelvis infrastruktur, välfärd och utbildning)
- förslag till statlig finansiering.

Det är den regionala aktörsgruppen som ansvarar för att arbeta fram den handlings- och projektplan som ligger till grund för ansökan om ÄRM-medel. ANM, som har det samordnande ansvaret för regeringen, diskuterar handlings- och projektplanen med andra berörda ministerier. Den ligger också till grund för ministeriernas bedömning av hur mycket resurser som bör tilldelas till regionen.

5.8 Vad kan omställningsmedlen användas till?

Som vi tidigare sett bygger ÄRM på tilläggsfinansiering inom de normala finansieringsverktygen. Därför är det i slutändan fråga om en förstärkning av finansieringen till bland annat regionens företagsstöd och stöd för projekt inom regional utveckling. I vissa fall kan stöd också ges till kommunala infrastrukturprojekt. Det kan exempelvis omfatta gator- och vägar, energi, vattenverk eller bredband, som gagnar näringsverksamhet i området eller områdets invånare.⁹² Olika arbetskraftspolitiska insatser kan också finansieras med strukturomvandlingsmedel, såsom arbetskraftsutbildning och lönestöd. Dessa har en bredare målgrupp och kan riktas mot alla arbetslösa i regionen, inte enbart till dem som blivit uppsagda i det ÄRM-initierande företaget.⁹³

Det finns åtta olika finansieringskanaler som är tillämpbara inom ÄRM, var och en uppbyggd med sina egna kriterier för finansieringsmålet. Dessa aktörer och kriterier har 2021 formulerats av ANM på följande sätt:

⁹² Vehkasalo V & Pottonen M, (2012), *Tuloksellisuustarkastus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen*.

⁹³ Ibid.

- NTM-centralens finansiella instrument:
 - Affärs- och utvecklingsstöd.
 - Sysselsättningsanslag.
- Utvecklingsprojekt finansierat av landskapsförbundet (AKKE):
 - Fackförbund tillhandahåller normalt medel för utvecklingsprojekt.
 - I vissa fall kan stöd ges till kommuner för investeringar i infrastrukturutveckling, men stödet måste då motiveras med hänsyn till regional utveckling.
- Strukturfondsprogrammet för hållbar tillväxt och sysselsättning:
 - För närvarande har regionerna tillgång till betydande strukturfondsmedel, med React-EU-medel tillgängligt för projekt inom strukturfonderna.
- Finnvera lån:
 - Finnvera-lånet (Investerings- och rörelsekapitallån)⁹⁴ är avsett för små och medelstora företag för att finansiera inhemska investeringar i konstruktion, maskiner och utrustning, energi- och miljöprojekt, relaterade behov av rörelsekapital och olika ägararrangemang.
- Sysselsättningsstöd:
 - Alla åtgärder vid TE-byrån, såsom utbildning, coaching, lönestöd, mobilitetsbidrag.
 - TE-byrån beslutar om lönestödets varaktighet och storlek utifrån vissa kriterier. Detta kan också lindra en del av den nya verksamhetens behov av rörelsekapital under uppstartsfasen.
- Business Finland:
 - Finansiering av behov av forskning, produktutveckling och affärsutveckling, särskilt för små och medelstora företag. Stora företag och forskningsorganisationer kan få finansiering för gemensamma projekt med små och medelstora företag.
 - Business Finlands tjänster för utveckling av ekosystem och samarbete mellan företag och forskningsinstitut.
- Nationella riskkapitalfonder:
 - Tesi - Suomen Teollisuussijoitus Oy (Finlands Industriinvestering AB) investerar i private equity-fonder och direkt i tillväxtbolag på marknadsmässiga villkor, på samma villkor och med förväntad avkastning tillsammans med privata investerare. Tesi finansierar exempelvis stora industriföretag med fokus på Finland och deras nya anläggningar, utrustning och expansionsinvesteringar.
 - Ilmastorahasto Oy (Klimatfonden AB) är ett specialföretag vars verksamhet fokuserar på att bekämpa klimatförändringar, påskynda låga koldioxidutsläpp inom industrin och främja digitalisering.
- Övrig finansiering:
 - Privata, stiftelser, med flera.⁹⁵

⁹⁴ Beskrivs på Finnveras hemsida som "Investerings- och driftskapitallån".

⁹⁵ Aarnio M, Stenfors P & Viljanen P, (2021), "Mikä ÄRM? Millaisia ÄRMejä? Mitä tulossa?" Opublicerad presentation av arbets- och näringsministeriet.

5.9 Struktur för utvärderingar och lärande

Enskilda program

De regionala aktörsgrupperna har ansvar att genomföra uppföljningar av de genomförda ÄRM insatserna inom sina respektive områden. Uppföljningarna omfattar sysselsättningsläget, ny företagsamhet i regionen, företagsköp och andra motsvarande indikatorer förknippade med strukturomvandling. Därefter rapporterar den regionala aktörsgruppen till ANM om hur situationen utvecklats. Det finns inga nationella bestämmelser eller formkrav på hur uppföljningarna ska göras. Uppföljningarnas innehåll och omfattning varierar därför från fall till fall.

ANM har också genomfört viss uppföljning av enskilda ÄRM-områden i egen regi under årens lopp. Ett exempel är att ministeriet tagit reda på hur många nya arbetsplatser som har förverkligats inom två år efter den sista utbetalningen. På basis av denna uppföljning har ministeriet konstaterat att de företag som är föremål för uppföljning har varit benägna att i någon mån överskatta uppkomsten av nya arbetsplatser.⁹⁶

ANM får dock löpande information om hur situationen utvecklas i ÄRM-områdena genom att de normalt deltar i den regionala aktörsgruppens möten. På så sätt kan ANM följa hur genomförandet av ÄRM-åtgärderna fortlöper. Det är också vanligt att ANM begär in lägesbeskrivningar från NTM-centralen vid vissa tillfällen.

Hela verktyget

Ingen samlad utvärdering av ÄRM-konceptet har gjorts.⁹⁷ Närmast en samlad utvärdering kommer Statens revisionsverks (VTV) berättelse över effektivitetsrevisionen 2012. Enligt revisionsberättelsen har ANM inte systematiskt kontrollerat ÄRM-åtgärdernas effekter. Rapporten nämner ändå att ministeriet från fall till fall har samlat in data på regional nivå. Där ingår till exempel uppgifter om hur de arbetslösa har fått jobb, men att insamlade data inte sinsemellan är jämförbara eftersom insamlingen har gjorts vid olika tidpunkter.⁹⁸

VTV gjorde i sin rapport en statistisk analys och drog slutsatsen att de statliga stödåtgärderna inom ÄRM har minskat antalet arbetslösa i omstruktureringsområdena jämfört med om inga insatser hade gjorts. Sammantaget visar bedömningarna att det varit nödvändigt att genomföra åtgärderna ur krisområdenas perspektiv. Särskilt de förebyggande åtgärderna mot långtidsarbetslöshet ansågs viktiga.⁹⁹

5.10 Reflektion

En första reflektion är att det är svårt att hitta information som närmare beskriver det finska systemet och vilka effekter det gett. Den övergripande bilden är att det inte finns en tydlig och enhetlig struktur för utvärdering och lärande kopplat till ÄRM. Det förefaller också råda brist på samlade utvärderingar av effekter av verktyget, vilket kan tyckas något oväntat med tanke på att verktyget varit i drift sedan 2006. Det närmaste en

⁹⁶ Vehkasalo V & Pottonen M, (2012), *Tuloksellisuustarkastus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen*.

⁹⁷ Enligt uppgift från ANM (2022-03-08) planeras dock f.n. en utvärdering av instrumentet. Beräknas klar årsskiftet 2022/23.

⁹⁸ Vehkasalo V & Pottonen M, (2012), *Tuloksellisuustarkastus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen*.

⁹⁹ Tapani M, (2015, "Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto".

samlad utvärdering som kunnat identifierats är VTV:s effektivitetsrevision från 2012. Rapporten har dock ett antal år på nacken.

Även om uppföljningar görs av de regionala ÄRM-områdena förefaller det vara svårt att dra generella slutsatser från dessa. Dels har uppföljningarna gjorts under olika tidsperioder vilket försvårar jämförelser av effekter i olika ÄRM-områden, dels förefaller det finnas en tendens att de inrapporterade resultaten, till ANM, kan vara något överskattade. Ministeriet menar dock att ÄRM-förfarandet gett goda praktiska erfarenheter. Ett exempel är förfarandet med omställningsskydd, som i situationer av plötslig strukturomvandling har visat sig vara en effektiv lösning, i synnerhet på individnivå. Detta förfarande har i alla stora uppsägningssituationer utnyttjats mångsidigt och systematiskt.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Mäkitalo J, Meddelande från Arbets- och näringsministeriet. [Mottaget 2021-10-28].

6. Fallstudier

I syfte att mer konkret visa hur omställningsarbete i praktiken kan se ut har vi valt att använda oss av fallstudier från Norge, Finland och Sverige.

Notera att de norska och finska fallstudierna även ingår i de längre och mer detaljerade instrumentbeskrivningarna, i form i särskilda underlagsstudier: PM 2022:03:01 (Norge) samt PM 2022:03:02 (Finland).

6.1 Omställningsarbete i Norge: Rollag kommun¹⁰¹

Bakgrund

Rollag kommun ansökte hos Buskeruds fylkeskommun (regionen)¹⁰² om omstruktureringstatus i juni 2010. Regionen bedömde att kommunen uppfyllde kriterierna för omstruktureringstatus på grund av det minskade antalet arbetstillfällen och sjunkande befolkningssiffror under de senaste tio åren. En mycket betydelsefull faktor i sammanhanget var de förestående kraftiga nedskärningarna i företaget Kongsberg Automotive Rollag (KA Rollag).¹⁰³ År 2011 hade företaget 115 anställda, vilket motsvarade 18 procent av kommunens totala sysselsättning. Utöver detta noterades även sysselsättningsminskningar inom det övriga näringslivet samt offentlig sektor. År 2010 var Rollag regionens enda kommun där befolkningen minskade.

Utifrån detta beviljade regionen Rollag kommun omstruktureringstatus i juni 2011. Perioden har därefter förlängts vid två tillfällen. Initialt beviljades tre år, med möjlighet till tre års förlängning efter en utvärdering av arbetet. Denna förlängning genomfördes också efter halvtidsutvärdering.¹⁰⁴ Under tiden togs beslutet att verksamheten vid KA Rollag helt skulle avvecklas 2018. I en sådan kritisk fas för näringslivet bedömdes det vara rationellt att förlänga omställningsstatusen till 2020. Ett av argumenten var att kunna fortsätta att jobba strategiskt och bland annat fånga upp möjligheterna för andra företag att etablera sig i de lokaler som KA Rollag lämnade. Sammantaget hade därmed kommunen omställningsstatus mellan 2011 och 2020.

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

¹⁰¹ Om inget annat nämns har information hämtats från Rollags omstillingsstyre, (2014), "Omstillingsplan for Rollag 2014–2017 - Med handlingsplan för 2014"; Oxford Research, (2014), "Evaluering av omstillingsprogram i Rollag – Midtveisevaluering av omstillingsprogram i Rollag" samt Oxford Research, (2021), "Evaluering av omstillingsprogrammet i Rollag – Sluttevaluering av omstillingsprogram".

¹⁰² Sedan 2020-01-01 ingår Buskerud tillsammans med de tidigare fylkeskommunerna Østfold och Akershus i den nybildade, större fylkeskommunen Viken. Men efter valet 2021 lovade den nya rödgröna regeringen att upplösa Viken om regionen själva skulle begära det. Ett sådant beslut fattades också på ett *fylkestingsmote* 2022-02-23. Det är därmed troligt att Viken kommer att upplösas från 2024, om Stortinget godkänner det.

¹⁰³ Fabriken producerade stabilisatorer för lastbilshytter och bakaxlar. Det innebar, förutom en del robotsvetsning, huvudsakligen arbetsintensiva uppgifter som t.ex. smide.

¹⁰⁴ En s.k. *Midtveisevaluering* utfördes på uppdrag av fylkeskommunen som ett underlag inför beslut om ev. förlängning. Utvärderingen tittade på om programmet givit de förväntade resultaten, med tanke på finansiella och tidsmässiga ramar, och potentialen för fortsatt omställningsarbete.

Platsen

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

Rollag är en liten kommun. År 2011, när omställningsinsatsen påbörjades, hade kommunen 1 382 invånare. Invånarantalet hade då sjunkit med 7,2 procent de senaste tio åren. Näringslivet består främst av små och medelstora företag inom byggsektorn, besöks- och upplevelsenäring, kultur och mat samt service och handel. Rollag ser sig som en "hyttekommune" – en kommun med ett starkt beroende av fritidshusbaserade ekonomiska aktiviteter. År 2018 fanns det 2 000 fritidshus i kommunen, vilket i det närmaste innebär 1,5 fritidshus per kommuninvånare, en kvot som förefaller bekräfta åsikten om "hyttekommune".¹⁰⁵ Näringslivets differentiering bedöms som måttlig, enligt Herfindahl/Hirschmann-indexet.¹⁰⁶ Det påpekas dock i utvärderingarna att ett flertal olika näringsgrenar indirekt kan kopplas till besöksnäring, vilket i praktiken medför en större sårbarhet än vad indexet indikerar.

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

Utpendlingen var betydande, cirka 36–37 procent, vilket innebar en möjlighet för omlandets arbetsmarknad att absorbera delar av kommunens arbetslösa.¹⁰⁷

Mål

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

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

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

¹⁰⁵ Østlandsforskning, (2019), "Hyttebruksundersøkelse 2018 Rollag Kommune".

¹⁰⁶ HHI-värde 1 789. Indexet kan teoretiskt anta värden mellan 0 och 10 000, där 0 står för fullständig diversifiering och 10 000 att alla företag tillhör samma näringsgren. En vanlig tolkning är att ett värde under 1 500 innebär att näringslivet har en låg koncentration, mellan 1 500 och 2 500 en måttlig koncentration och över 2 500 en hög koncentration.

¹⁰⁷ Andelen anställda som bor i kommunen och har sitt arbetsställe utanför kommunens gränser av det totala antalet sysselsatta med arbetsställe i Rollag.

påverka invånartalet låg fast, men uttrycktes nu som att bidra till en befolkningsökning med 100 personer under perioden 2013–17 utifrån ett antagande om att en ny arbetsplats innebär två nya invånare. Från 2018 var befolkningsutvecklingen inte längre ett explicit formulerat mål för programmet, främst på grund av mätsvårigheter. Den förlängda omställningsperioden 2018–20 innebar även att sysselsättningsmålen reviderades igen. Vid förlängningsperiodens början rapporterades om 48 skapade arbetstillfällen.¹⁰⁸ Under de sista två åren sattes målet till ytterligare 22 helårsarbeten *vilket sammanlagt innebar 70 nya helårsarbeten under hela omställningsperioden.*

Prioriterade insatsområden

Perioden 2012–18

Ambitionen med omställningsarbetet har varit att anlägga en helhetssyn, där fokus inte begränsades till direkt näringslivsstöd utan även inkluderade en bred samhällsutveckling. På samma sätt som för målen har även justeringar gjorts i omställningsplanerna som medfört vissa ändringar när det gäller prioriterade insatsområden. För enkelhets skull visas nedan i tabell 2 de insatsområden och resultatmål så som de beskrivs år 2014 i omställningsplanen för 2014–17. Även om texten justerats något över tid har dessa tre insatsområden i princip varit kärnan i omställningsarbetet.

Tabell 2 Insatsområden och resultatmål enligt Rollags omställningsplan 2014–17

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

¹⁰⁸ Omställningsprogrammets egna siffror, avviker något från slututvärderingens som återges under avsnittet "Sysselsättning" längre fram i texten.

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

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

Efter det definitiva nedläggningsbeslutet av KA Rollag adderades 2015 ett fjärde insatsområde, "Industriutveckling". Det kan tolkas som ett smalare område där ambitionen mer direkt var att ersätta KA Rollags arbetstillfällen med andra industrijobb. Till exempel sågs deras lokaler och de anställdas kompetensprofil som potentiella fördelar. Det framgår i texten till omställningsplanen 2016–20 tankar om en omställningsprofil, där det skrivs om behovet av att skapa ett ekosystem kring industrin, framåtblickande bransch och hållbarhet. I omställningsplanen uttrycks att detta är ett utmanande område – att försöka nyetablera en industri när nyckelföretaget har lagts ner. Nedan i tabell 3 beskrivs kort detta fjärde insatsområde utifrån omställningsplanen 2016–20.

Tabell 3 Det adderade fjärde insatsområdet med resultatmål enligt Rollags omställningsplan 2016–2020

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

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

Omställningsplan 2018–20

Som en konsekvens av omställningsperiodens förlängning blev omställningsplanen reviderad ytterligare en gång i slutet av 2017. Den planen kallades Rollag 2020. Även där pekas på behov av att betrakta både boendeattraktivitet och näringslivsattraktivitet i ett sammanhang. Denna sista två-årsperiod handlar enligt omställningsplanen om att konsolidera arbetet. Detta skulle ske dels genom att fortsätta att skapa goda förutsättningar för tillväxt och utveckling samt rusta näringslivet för att hantera framtida möjligheter, dels genom att etablera långsiktiga strukturer så att omställningsarbetet kan fortsätta även efter själva omställningsprogrammets slut. Utan att egentligen ha förändrat inriktningen konkretiserades arbetet i fem insatsområden, se tabell 4 nedan.

Tabell 4 Insatsområden och beskrivning av överordnat mål enligt Rollags omställningsplan 2018–20

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

Medel

Totalt har omställningsarbetet haft en budget på 28,3 miljoner norska kronor (se tabell 5 nedan). Av den summan kommer lejonparten från KDD (via regionen), med ca 72 procent (20,4 miljoner kronor). Regionen själv har dels skjutit till egna omställningsmedel för drygt 2 miljoner kronor, dels bistått med specifika projektstöd för ungefär 1 miljon kronor. Kommunen har även lagt in egna ekonomiska resurser för drygt 3 miljoner kronor. Programmet har även valt att använda en del av de verktyg som IN erbjuder och har i samband med det erhållit ca 1,5 miljon kronor i delfinansiering från IN.¹⁰⁹

Tabell 5 Omställningsarbetets budget

Källa	Medel, miljoner NOK	Andel, %
KDD	20,4	73
Regionen, omställningsmedel	2,1	7
Kommunen	3,1	11

¹⁰⁹ T.ex. strategisk utvecklingsanalys, SME-utveckling, kompetensutvecklingsprogram för handels- och servicenäringen, vidareföring av omställningsprogrammet.

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

Förankring

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

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

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

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

Aktiviteter

Schematiskt kan själva programaktiviteterna delas in i tre grupper:

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

Fördelningen av medel mellan dem och antal projekt framgår av tabell 6 nedan.

Tabell 6 Kategorisering av programaktiviteter

Budgetpost	Antal projekt	Medel, miljoner NOK	Andel, %
Administration av omställningsprogrammet	--	8,9	31,6
Sökbara medel för företag	73	9,0	32,0
Förutsättningsinriktade projekt	25	6,3	22,2
Företagsutvecklaren	44	2,9	10,2
Övrigt	--	1,2	4,1
<i>Totalt</i>	<i>142</i>	<i>28,3</i>	<i>100</i>

Nedan exemplifieras åtgärder, i regel förstudier, inom gruppen förutsättningsinriktade projekt (*tilretteleggende*):

- Undersöka tillväxtviljan bland kommunens företag
- Besöksnäring (*Grønt reiseliv*)
- Kompetensprogram för handels- och besöksnäring
- Möjlighetsanalys för industrietablering
- Handelsanalys
- Fackhandelscenter
- Fritidsboendeundersökning
- Numedalsbanan (möjlighetsstudie för en järnvägssträcka)¹¹⁰
- Vegglifjell som cykeldestination
- Styrelseutbildning.

Generellt har företagsutveckling och kompetensutveckling prioriterats högt.

Organisation

Som nämndes ovan har programmet integrerats i kommunorganisationen med syftet att bygga upp och behålla omställningskompetens i kommunen.

Kommunen (kommunstyrelsen) är i sin roll som projektägare mottagare av omställningsmedlen och återrapporterar arbetet till regionen. Det är också kommunstyrelsen som beslutar om själva omställningsplanen och de årliga handlingsplanerna samt ger omställningsstyrelsen mandat för det faktiska arbetet.

I Rollag har det anställts en *programledare* på heltid. Under den sammanlagda projekttiden har tre olika personer haft tjänsten. Man har också, efter önskemål från näringslivet, på timbasis upphandlat en företagsutvecklare (*bedriftsutvikler* eller *bedriftsrådgiver*). Dennes tjänster har varit individuellt tillgängliga för alla företag.

Omställningsstyrelsen (*omstillingsutvalg*) bestod av en ordförande (kommunstyrelsens ordförande) och fyra representanter från näringslivet. Kommunchefen, representanter från IN och fylkeskommunen har deltagit med observatörsstatus. Styrelsen har, i tät dialog med näringslivet, utarbetat förslag till omställningsplan och årliga handlings-

¹¹⁰ Numedalsbanen är en 93 km lång järnvägssträckning från Kongsberg till Rødberg.

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

Resultat

Sammanfattningsvis

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

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

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

Sysselsättning

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

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

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

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

svarsfrekvens och incitament till korrekta svar, värdering av brutto- eller netttotal¹¹¹, direkta eller indirekta effekter¹¹², tidshorisont och problemet att bedöma den faktiska kausaliteten (i vilken grad sysselsättningsökningen kan knytas till omställningsarbetet). Enkäten sändes till 92 unika företag. Svaren (deras bedömningar) framgår av tabell 7 nedan. Resultatet bör tolkas med försiktighet.

Tabell 7 Omställningsarbetets bidrag till nya arbetstillfällen

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

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

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

Befolkning

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

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

Nyföretagande

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

¹¹¹ Brutto innebär i detta sammanhang att skapade arbetstillfällen inte reduceras om de försvinner senare i perioden. Omställningsprogrammet har rapporterat så medan Oxford Researchs slututvärdering använts sig av nettosiffror.

¹¹² Programledaren pekar på svårigheten att värdera sambandet mellan exempelvis ett utökat samarbete mellan företag och arbetstillfällen. Han menar att intensifierat samarbete i nästa led kan skapa nya affärer och arbetstillfällen. Den indirekta kopplingen försvårar mätbarheten.

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

Kommunen och programledaren namnger ett antal företagsetableringar där man menar att omställningsarbetet konkret bidragit till uppstarten: Numedal Element, Numehytta, Kvaerna AS, SORBPRO Systems, 3DMake, Veggli Bil og Maskin, Fjellkompaniet, Numedal Blomster, Lakter, North Wild Kitchen, Numedal Regnskapservice, Svingom, Byspire, Lende, Veggli Camping, Vegglijfjell Resort, Numedal Stasjonsbryggeri och Veggli Café.¹¹³

Kvalitativa resultat

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

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

Slututvärderingen lyfter också upp betydelsen av tillväxt- och utvecklingskultur, mötesplatser och nätverk. Innan omställningsarbetet inleddes beskrivs näringslivets utvecklingsorientering som svag. Det fanns inte mycket kontakt mellan företagen och det var sparsamt med mötesarenor. Programmets olika insatser har förändrat bilden, enligt utvärderarna: *”Vi mener det er et tydelig funn at kompetanseheving og holdningsendringer i virksomheter og hos enkeltpersoner er blant omstillingsprogrammets viktigste bidrag.”*¹¹⁴ Näringslivet har nya arenor att mötas på, byggföretagen har ett samarbetsnätverk (STIM)¹¹⁵ och det har bildats en fungerande företagsförening. Enkät svar tyder på en mer positiv inställning till utveckling och tillväxt.

Exempel på bredare utvecklingsinsatser

Rollag kommun redovisar några konkreta exempel på resultat från omställningsarbetet som ligger utanför det direkta näringslivsarbetet.¹¹⁶ Vi har valt att inkludera dem för att tydliggöra insatsernas bredd.

¹¹³ Rollag kommune, (2019), ”Vidareføring av omstillingsarbeidet” samt intervju med programledare Espen Berg 2021-11-18.

¹¹⁴ Oxford Research, (2021), ”Evaluering av omstillingsprogrammet i Rollag – Sluttevaluering av omstillingsprogram”, sid. 40.

¹¹⁵ Ett företagsnätverk för små och medelstora företag i Numedal och Kongsbergsregionen, främst inom tillverkning och bygg.

¹¹⁶ Rollag kommune, (2019), ”Vidareføring av omstillingsarbeidet”.

Bostadsmarknaden ansågs, som tidigare nämnts, som "icke-fungerande" och en flaskhals i arbetet med att attrahera nya invånare.¹¹⁷ Omställningsarbetet har därför även bidragit till insatser på detta område. Några exempel är att en bostadsplan¹¹⁸ för Rollag har utarbetats, att kommunen har sålt av fastigheter för att öppna upp marknaden för privata aktörer och att en förstudie och ett förprojekt har genomförts för att utveckla nya bostadskoncept för unga "urbana" vuxna som kan tänka sig att flytta till kommunen.¹¹⁹

Baserat på det refererade underlaget har omställningsarbetet även bidragit i processer som lett till bildandet av två lokala utvecklingsföreningar (Veggli Vel och Rollag Havnevesen), det årliga arrangemanget "Vegglidagene" och anläggandet av en aktivitetspark i Veggli. Exempel på andra insatser som närmar sig direkt näringslivsarbete är en ny skidlift och värmestuga på Vegglifjell, anläggandet av ett "mini-köpcenter" och ett nytt handelscentrum. Programledaren påpekar att det nya köpcentret inneburit att flera företag kunnat starta upp med ett flertal nya arbetsplatser som följd.¹²⁰

Man pekar även på regionala effekter där ett utbildningsprojekt som startades i Rollag med anledning av KA Rollags nedläggning resulterade i utbildningsprogrammet "Industriell Digitalisering" på yrkesskolan Tinius Olsen i grannkommunen Kongsberg. Programmet har i nästa skede medfört en investering i Europas "största och mest moderna utbildningslaboratorium för industriell digitalisering"¹²¹ och samarbeten mellan utbildningsanordnare och företag.

Erfarenheter från programutvärderingar

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

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

Det framtida omställningsarbetet är till stor del beroende av att kommunen kan *fortsätta med ett organiserat näringslivsarbete*. Detta var inte helt klarlagt vid tidpunkten för slututvärderingen, men kommunen hade i sin budget avsatt 750 000 norska kronor

¹¹⁷ Med det avses att utbudet inte motsvarar det som marknaden efterfrågar.

¹¹⁸ Rollag kommune, (2012), "Boligplan for Rollag kommune 2013–2020".

¹¹⁹ Konceptet kallas "mikrourbanism" och sägs koppla samman det rurala med urbana kvaliteter i syfte att skapa bostadsattraktivitet. 400 intresseanmälningar har mottagits efter att konceptet lanserades. Rollag har även utsetts till en "bygdemiljøpilot" av fylkeskommunen för att jobba vidare med temat. Se, <https://www.konglene-rollag.no/>.

¹²⁰ Mejlkorrespondens 2021-12-07.

¹²¹ Teknisk Ukeblad, (2019), "Norge har Europas største lærelab for industriell digitalisering".

(årligen) för näringslivsarbete och en tjänst. I en senare intervju framkommer att kommunen beslutat om en ny näringslivsplan¹²² och tillsatt en tjänst inom näringslivsarbete (*leder for næring og samfunn*).¹²³ Det kan noteras att det var den tidigare programledaren för omställningsprogrammet som rekryterades.

I intervjuer med företag har det även framkommit *rekryteringssvårigheter*. Man menar att antalet arbetstillfällen skulle kunna ha varit större om det funnits ett större utbud av arbetskraft. Slututvärderingen menar att den observationen är intressant även för andra omställningsprogram och även i linje med andra statliga utredningar.¹²⁴ Argumentationen här är att det kanske inte alltid är brist på arbetsplatser som är den springande punkten för "*distriktsutvikling*", utan snarare hur man ska kunna hitta arbetskraft till befintliga företag. I förlängningen skulle det innebära att det inte räcker med enbart insatser mot näringslivsutveckling, utan att det behövs en bredare syn där åtgärder för att öka ett områdes attraktivitet (*bolyst*) också måste inkluderas.

Operativa erfarenheter

I syfte att komplettera de formella utvärderingarna har vi även intervjuat programledaren för perioden 2015–20, Espen Berg.¹²⁵ Han har ombetts att reflektera över själva instrumentet/verktyget samt de viktigaste erfarenheterna från programarbetet i fallet Rollag.

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

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

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

Jag upplever det som en utmaning att olika programledare och omställningsstyrelser delvis tolkar näringsutvecklingsarbetet olika. Jag tror att det skulle vara nyttigt med större fokus på kunskapsöverföring mellan omställningsområden. Från mitt tidigare arbete inom FN har jag mycket positiv erfarenhet av att engagera en 'start-up facilitator'

¹²² Rollag kommune, (2021), "Næringsplan 2021–2024".

¹²³ Mejlkorrespondens med programledaren 2021-12-07.

¹²⁴ NOU 2020:15 och NOU 2020:12.

¹²⁵ Berg var programledare under perioden 2015–20. Han har tidigare internationell erfarenhet som projektledare inom näringslivs- och utvecklingsfrågor från FN-organisationen IFAD (The International Fund for Agricultural Development). Han har även en master-examen i "Development management" från London School of Economics and Political Science.

som kan gå in i uppstartsfasen och hjälpa till med att snabbt få i gång projekt. Behovet av en sådan kan exemplifieras med ett yttrande från en av omställningsstyrelsens ledamöter: *'det var först efter tre år som jag egentligen förstod vad vi gjorde'*. Jag anser att man skulle kunna jobba mer effektivt om det fanns en större uppmärksamhet på detta.

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

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

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

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

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

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

6.2 Omställningsarbete i Finland: Kajana ekonomisk region¹²⁶

Bakgrund

Under historiens gång har skogs- och pappersindustrin utgjort industrialiseringens ryggrad i Finland.¹²⁷ I synnerhet Kajanaland har historiskt sett varit starkt beroende av skogsindustrin. I Kajana fanns bland annat Kajaani OY:s pappers- och cellulosafabrik, en fabrik med över hundra år gamla historiska rötter i staden. Företaget grundades 1907 och blev en del av UPM-Kymmene Group 1996.¹²⁸ 2008 fattades beslut om att lägga ner pappersbruket i Kajana. Själva nedläggningen kom inte som en fullständig överraskning, eftersom bruket sedan 2006 genomgått flera åtstramnings- och effektiviseringsåtgärder. Den 17 december 2008 stängdes dock slutgiltigt produktionen i pappersfabriken. Som orsak till nedläggningen uppgavs de ökade virkes- och energipriserna samt minskad efterfrågan. Även långa avstånd till hamnar, vilket bidrog till höga transportkostnader, har nämnts.¹²⁹ Nedläggningen betydde att 535 anställda sades upp.¹³⁰ Detta i kombination med tidigare åtstramningsåtgärder innebar en förlust av cirka 2 000 arbetsplatser under en treårsperiod.¹³¹ Kort efter detta skedde också andra förändringar som försämrade sysselsättningsläget i regionen, bland annat nedläggning av Incap Oy:s elektronikfabrik, konkursen i möbelfabriken Suomi-Soffa och nedläggningen av Uleåborgs universitets lärarhögskola och ett utbildningsprogram för informationsteknik i Kajana.¹³²

Regeringen beslutade då att tillsätta en särskild arbetsgrupp för ”strukturella förändringssituationer”.¹³³ Området gavs ARM-status för perioden 2008–11 med följande kriterier som grund för beslutet¹³⁴:

- Antalet förlorade jobb var betydande och påverkan på underleverantörskedjan var stor.
- Jobbminskningen var mer än 1,5 procent av det totala antalet arbetstillfällen i regionen.
- Ökningen av antalet arbetslösa var potentiellt hög om alla de uppsagda skulle förbli arbetslösa.
- Regionens produktionsstruktur hade potential att förnya sig och skapa nya jobb om en förändring stöds.
- Det problem som orsakades av nedläggningen var sannolikt långvarigt.

För att hantera situationen utarbetades en handlingsplan i samverkan mellan företaget UPM, Kajana stad samt närliggande kommuner och regionala och nationella aktörer.

¹²⁶ Fallstudien har på uppdrag av Tillväxtanalys tagits fram av konsultföretaget MDI samt forskaren Siv Sandberg, Åbo Akademi. Tillväxtanalys har även kompletterat med egna intervjuer.

¹²⁷ Koivuniemi J, (2018), ”Tehtaiden Suomi ja deindustrialisaatio 1900–2000”.

¹²⁸ Virtanen S, (2007), *Yhtiöstä yksiköksi: UPM Kajaani 100 vuotta*.

¹²⁹ Intervju med Sini Paloheimo, (2022-03-21)).

¹³⁰ Paperiliitto https://www.paperiliitto.fi/media/liiton-sivut/liitto/irtisanomiset_kartta.pdf. [2021-12-29].

¹³¹ Yle 10.9.2018 <https://yle.fi/uutiset/3-10394618>. [2021-12-29].

¹³² Felin L & Mella I, (2013), ”Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013”; Sinerma J, (2021), ”Opettajankoulutuslaitosten lakkauttaminen ja muutosturvavuus Kajaanissa ja Savonlinnassa”.

¹³³ Intervju med Anssi Paasivirta, (2021-12-07).

¹³⁴ ARM-statusen förlängdes senare till 2013.

Målet med Kajanalands handlingsplan, var att utveckla och diversifiera Kajanalands näringslivsstruktur. Exempelvis fanns mål om att få nya företag att etablera sig i det gamla bruksområdet.

Platsen

ÄRM-insatsen riktades till den ekonomiska regionen Kajana, vilken då bestod av de fem kommunerna Vaala, Sotkamo, Ristijärvi, Paltamo och Kajana stad. Samtliga ligger i landskapet Kajanaland.¹³⁵ Totalt uppgick befolkningen till 54 075 personer 2020, varav 36 567 i Kajana stad.

Kajana utgör centralort i landskapet Kajanaland i norra Finland. Geografiskt sett är landskapet det tredje största i Finland.¹³⁶ Kajanaland hade 71 664 invånare 2020. Fram till mitten av 1980-talet ökade Kajanas invånartal. Därefter har befolkningen minskat samt åldrats, vilket lett till en försvagad demografisk försörjningskvot.¹³⁷

Skogsindustrin utgör en viktig del av den lokala näringslivsstrukturen. Den stod 2019 för 6 procent av sysselsättningen i Kajanaland jämfört med 2,7 procent för riket.¹³⁸ Enligt ANM och NTM-centralens rapporter har Kajanalands näringslivsstruktur en stark koppling till naturresurser.¹³⁹

Kajanaland och Kajana har genomgått många strukturomvandlingar genom åren, bland annat i kölvattnet av 1990-talets nationella recession, vilken påverkade arbetslösheten i negativ riktning. Vid utgången av det år då bruket stängde (2008) var arbetslösheten i Kajana ekonomiska region 15 procent. Motsvarande siffra var för riket 9,2 procent. Arbetslösheten har därefter gått ner i regionen och uppgick till 9,9 procent 2021, att jämföra med 10,5 procent för riket.¹⁴⁰

Till följd av strukturomvandlingarna, den höga arbetslösheten och befolkningsminskningen har Kajanaland en historia av att vara föremål för olika offentliga interventioner och experiment, vilket byggt upp både fungerande växelverkan mellan nationella och regionala aktörer och en rutin för regionala aktörer att formulera och genomföra projekt.¹⁴¹ Åren 2005–09 pågick ett experiment där arbetsgivare i Kajanaland befriades från socialskyddsavgifter (arbetsgivaravgifter) för att underlätta nyanställningar.¹⁴² Under samma tid som ÄRM-processen var aktuell genomfördes till exempel ett experiment i Paltamo kommun där syftet var att skapa arbetstillfällen för samtliga arbetssökande i kommunen. Projektet finansierades och följdes upp nationellt,

¹³⁵ Vaala kommun ingår sedan 2016 i Norra Österbottenregionen ((Pohjois-Pohjanmaa) varför kommunen numera inte ingår i Kajana ekonomisk region. En ekonomisk region består av kommuner som bildar en funktionell helhet. Kriterier som då beaktas är interkommunalt samarbete, trafikförbindelser, pendling och kundströmmar m.m.

¹³⁶ Maanmittauslaitos [finska Lantmäteriet] "Finlands areal kommunvis 1 januari 2020."

¹³⁷ Nieminen J, (2017), "Alueelliset kehitysnäkymät".

¹³⁸ Kainuunliitto.fi [Kommunförbundet Finland].

¹³⁹ Nieminen J, (2017), "Alueelliset kehitysnäkymät".

¹⁴⁰ Statistics Finland, Labor market. Employment service statistics.

¹⁴¹ Regeringens proposition (198/2002) till riksdagen med förslag till lag om ett förvaltningsförsök i Kajanaland.

¹⁴² Lag 1094/2004 om befrielse från arbetsgivares socialskyddsavgift i landskapet Kajanaland 2005–2009.

men genomfördes i samverkan mellan en stor mängd aktörer från kommuner, statliga myndigheter, företag och civilsamhälles-organisationer.¹⁴³

För fallbeskrivningen är det särskilt relevant att veta att det under åren 2004–12 genomfördes ett omfattande förvaltningsförsök i Kajaland med stöd av en särskild försökslagstiftning.¹⁴⁴ Idén med försöket var att samla ansvaret för regional välfärds- och utvecklingspolitik hos en enda aktör, landskapet, som leddes av ett direktvalt fullmäktige. Som ett led i försöket överfördes huvudmannaskapet för socialvård, hälsovård och gymnasieutbildning från kommunerna till landskapet.

Vid den aktuella tidpunkten hade Finland ingen folkvald regional nivå, vilket innebar att experimentet i Kajaland var ovanligt långtgående. Det var också avvikande från normal reform- och experimentpraxis i Finland att i stor skala och genom lagstiftning överföra uppgifterna från kommunerna till en regional nivå.

Inom den regionala utvecklingspolitiken ville man utvärdera i vilken grad samhällsutvecklingen gynnas av att samordna det splittrade finansierings- och genomförandeansvaret för den regionala utvecklingspolitiken.¹⁴⁵ Idén var att öka det regionala inflyandet över de medel olika ministerier beviljar för regionala utvecklingsprojekt och att minska de problem man uppfattade att den starkt sektoriserade strukturen för förvaltning av utvecklingsmedel orsakade.¹⁴⁶ I statsbudgeten samordnades merparten av strukturfondsmedel och nationella utvecklingspengar riktade till Kajaland under en speciell budgetpost, "Kajalands utvecklingspengar".¹⁴⁷ Landskapsfullmäktige fattade beslut om fördelningen av utvecklingspengarna till de statliga myndigheterna i regionen inom ramen för de kriterier som bestäms i lagstiftningen. I praktiken innebar det att landskapsförbundet fördelade strukturfondsmedel och nationella medel vidare för användning av till exempel NTM-centralen. Landskapsstyrelsen fungerade som landskapets samarbetsgrupp i enlighet med lagstiftningen om strukturfonder och regional utveckling. När landskapsstyrelsen fattade beslut i regionutvecklingsfrågor kompletterades sammansättningen med representanter för de behöriga statliga regionutvecklingsmyndigheterna, från 2010 NTM-centralen.¹⁴⁸

Försökslagstiftningen och ordningen med Kajalands utvecklingspengar var i kraft när ÄRM-processen efter nedläggningen av UPM:s pappersfabrik inleddes hösten 2008. Strukturen för den statliga finansieringen av omställningsprojekten avvek därför på vissa punkter från andra ÄRM-områden, eftersom en betydande del av den statliga finansieringen av insatser för strukturomvandling kanaliserades via den särskilda budgetposten.¹⁴⁹ Även om utvärderingar visar att många av förväntningarna på den regionalpolitiska delen av Kajalandsförsöket inte infriades som man tänkt sig, uppfattades ordningen med en samordnad budgetpost för alla regionutvecklingsmedel som lyckad,

¹⁴³ Kokko R-L, Nenonen T, Martelin T, Koskinen S, (2013), "Työllisyys, terveys ja hyvinvointi - Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013".

¹⁴⁴ Lag om ett förvaltningsförsök i Kajaland (tidsbunden) 9.5.2003/343.

¹⁴⁵ Regeringens proposition RP 198/2002 till riksdagen med förslag till lag om ett förvaltningsförsök i Kajaland.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Se till exempel Statsbudgeten 2009: Kajalands utvecklingspengar (moment 32.50.63).

¹⁴⁸ Se kap 1–3 i Lag om ett förvaltningsförsök i Kajaland (tidsbunden) 9.5.2003/343.

¹⁴⁹ Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013".

eftersom den ökade flexibiliteten och minskade byråkratin.¹⁵⁰ I synnerhet i samband med ÄRM-processen var det en styrka att regionen själv relativt fritt allokera resurser till företagsinvesteringar, omskolning av personal, kommunala investeringar eller vägbyggen inom ramen för de beviljade medlen.¹⁵¹

När Kajanaregionen fick status som ÄRM-region såg den statliga regionalförvaltningen annorlunda ut än den gör idag. De nuvarande NTM-centralerna bildades 2010 genom en sammanslagning av de dåvarande TE-centralerna (arbetskrafts- och näringscentralerna), vägdistrikten, skogscentralerna och miljöcentralerna.¹⁵²

Medel

Omställningsprocessen finansierades med medel från flera olika offentliga finansieringskällor, se tabell 8 nedan. Kajanaland hade sammanlagt cirka 22 miljoner euro (motsvarande 230 miljoner kronor)¹⁵³ från regionala och nationella källor för att hantera den plötsliga omstrukturering som uppstod till följd av nedläggningen av UPM:s pappersbruk.¹⁵⁴ I statsbudgeten kanaliserades medlen genom budgetposten Kajanalands utvecklingspengar. Enligt NTM-centralen i Kajanaland allokerades ungefär 10 miljoner euro (106 miljoner kronor) till arbetskraftspolitiska åtgärder, medan knappt 12 miljoner euro (knappt 130 miljoner kronor) utgjordes av olika stödformer riktade till företag. Utöver de ovannämnda resurserna beviljade det dåvarande statliga vägdistriktet år 2008 ett extra anslag om 2 miljoner euro (21 miljoner kronor) för vägbyggen i regionen.¹⁵⁵

De statliga stöden till projekt i Kajanaregionen hör till de högsta bland de struktur- och omvandlingsområden som var aktuella under perioden 2007–13 och är betydande också i förhållande till senare projektfinansiering inom ramen för ÄRM.¹⁵⁶ Till exempel i Uleåborgsregionen, som var ÄRM-region till följd av omfattande omstruktureringar inom IT-sektorn 2012–15, var den totala statliga finansieringen för omställningsåtgärderna cirka 30 miljoner euro (320 miljoner kronor), trots att antalet arbetsplatser som berördes var flera gånger större än i Kajana 2008.¹⁵⁷

¹⁵⁰ Haveri A, Airaksinen J & Jäntti A, (2015), "The Kainuu Regional Experiment: Deliberate and unintended effects of scaling local government tasks to the regional level".

¹⁵¹ Valtiovarainministeriö [Finansministeriet], (2013), "Kainuun hallintokokeilun päätyminen – seurantasihtheeristön loppuraportti".

¹⁵² Lag 903/2009 om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform.

¹⁵³ Växelkurs beräknad 2022-03-11.

¹⁵⁴ Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013".

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Pohjois-Pohjanmaan liitto [Föreningen norra Österbotten], (2016), "Oulun äkillisen rakennemuutoksen toimenpiteiden loppuraportti vuosina 2012–2015".

Tabell 8 Direkt offentlig finansiering av strukturomvandlingsåtgärder i Kajaland under åren 2008–2011.

Typ av åtgärd	Beviljad sammanlagd regional och statlig finansiering under åren 2007–2011 (euro)
Företagsstöd	11 700 000
Arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder	10 100 000
<i>S:a regional och nationell finansiering</i>	<i>21 800 000</i>
Extra anslag för väginvesteringar	2 000 000
<i>S:a direkt finansiering omställningsåtgärder</i>	<i>23 800 000</i>

Källa: Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013", s. 23.

Vid sidan av de direkta statsstöden kunde Kajaland dra nytta av företagslån och lånegarantier från de statsägda finansieringsinstituten Finnvera och Tesi (Suomen Teollisuussijoitus Oy). Totalt beviljade Finnvera och Tesi knappt 181 miljoner euro (1,93 miljarder kronor) i lån och lånegarantier till investeringar i Kajaland, vilket är ungefär 35 procent av den totala finansiering de två instituten riktade till projekt i de totalt 27 regioner som var föremål för ÄRM-mekanismen under åren 2007–11.¹⁵⁸

UPM finansierade omställningen bland annat genom att reservera sammanlagt 2,5 miljoner euro (26 miljoner kronor) för omskolningsbidrag och nyföretagarstöd till de uppsagda vid pappersfabrikerna i Kajana och Valkeakoski. Dessutom bidrog UPM finansiellt med 200 000 euro (2,1 miljoner kronor) till sysselsättningsprojekt i samverkan med NTM-centralen i Kajaland och genomförde stora investeringar i företagsparken Renfors strand, som grundades på det nya fabriksområdet.¹⁵⁹ UPM satsade betydligt mer egna resurser för att mildra den negativa påverkan av nedläggningen än vad företag normalt tenderar att göra i sådana situationer. De skäl som angavs av företaget var framför allt minimeringen av den negativa påverkan på och de ekonomiska förlusterna för invånarna i Kajana på grund av omstruktureringen. Även bevarandet av företagets image angavs som skäl.¹⁶⁰

Förankring

Vid tidpunkten för nedläggningen av UPM:s pappersfabrik i Kajana hösten 2008 var omstruktureringen av pappersindustrin ett utbrett fenomen i hela landet och hanteringen av omstruktureringsprocesserna var i större utsträckning nationellt styrd och samordnad än fallet är i dag.¹⁶¹ Det betyder att en del av de åtgärder och handlingsmodeller som

¹⁵⁸ Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013".

¹⁵⁹ UPM, (2008), "UPM käynnistää Työstä työhön -ohjelman Kajaanissa ja Valkeakoskella" [Pressmeddelande 2008-11-06].

¹⁶⁰ Rotko T et al., (2010), "Paperitehtaan varjossa - Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi".

¹⁶¹ Reini K, Törmä H & Mäkinen J, (2010), "Massa- ja paperiteollisuuden supistumisen ja tulevaisuuden kuvien aluetaloudelliset vaikutukset".

genomfördes lokalt delvis kunde legitimeras med överenskommelser som skett på nationell nivå.

Regeringen hade utsett en särskild arbetsgrupp med syfte att föreslå åtgärder för strukturomvandlingsområdena. Till arbetsgruppens uppdrag hörde bland annat att föra dialog med arbetstagarorganisationerna. I beslutet om att utse Kajana och Imatra till ÄRM-områden i september 2008 betonar regeringen företagets ansvar för omställningsprocesserna, både när det gäller att hantera omplaceringen av uppsagda arbetstagare och att ta ansvar för aktiveringsåtgärder och riskinvesteringar på det regionala planet.¹⁶²

På det lokala planet kom nedläggningen av pappersfabriken inte som någon överraskning, utan var ett scenario som Kajana stad och andra aktörer i regionen förberett sig på redan under några års tid.¹⁶³ Kajana stad hade sedan 2005 tagit med fabriksnedläggningen som en tänkbar risk i ekonomiplanen för de kommande tre åren och hade förberett ett utkast till handlingsplan med utgångspunkt i erfarenheterna av hanteringen av fabriksnedläggningar i Voikkaa och Joensuu. När nedläggningen var ett faktum hösten 2008 kom samarbetet för att minimera skadeverkningarna i gång snabbt och effektivt.

Som vi tidigare sett i kapitel 5.3 består ÄRM-instrumentet av två huvudkomponenter. Dels åtgärder riktade mot företagsstöd och regional utveckling, dels åtgärder som riktas till anställda som blivit uppsagda.

När det gäller *företagsstöd och regional utveckling* utnämndes den regionala strukturomvandlingsgruppen bara två dagar efter att beskedet om fabriksnedläggningen offentliggjorts.¹⁶⁴ Kajanalands NTM-central, det kommunägda utvecklingsbolaget Kainuun Etu Oy och de lokala företagen utarbetade snabbt en plan för företagsutveckling och investeringar. Till arbetet hörde bland annat att sondera utsikterna för produktutveckling och nya marknader för de företag som fungerat som underleverantörer till pappersfabriken. Totalt förberedde företagen investeringsplaner och utvecklingsprojekt värda 300 miljoner euro (3,19 miljarder kronor).¹⁶⁵

När det gäller åtgärder riktade till anställda som förlorade jobben hade UPM förberett ett program för eftervård som snabbt kunde sättas i verket efter nedläggningsbeskedet. Ambitionsnivån i programmet gick långt utöver de lagstadgade minimikraven vid massuppsägningar. Utöver Arbetskraftsmyndigheterna och UPM:s ledning nationellt, involverade eftervårdsprogrammet en krisgrupp bestående av fackföreningar, företagshälsovården, den kommunala hälsovården och den lokala evangelisk-lutherska församlingen.¹⁶⁶

¹⁶² Valtioneuvosto [Statsrådet], (2008), "Hallitus lupaa Imatran ja Kajaanin seutukunnille nopeasti reagoivia toimia". Pressmeddelande, 2008-09-10.

¹⁶³ Mella I, (2013), "Alueiden äkilliset rakennemuutokset haastavat kehittämiss politiikan".

¹⁶⁴ Rotko T et al., (2010), "Paperitehtaan varjossa - Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi".

¹⁶⁵ Mella I, (2013), "Alueiden äkilliset rakennemuutokset haastavat kehittämiss politiikan".

¹⁶⁶ Rotko T et al., (2010), "Paperitehtaan varjossa - Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi".

Sammantaget kan den lokala processen beskrivas som proaktiv, snabb och handlingsinriktad med syfte att identifiera nya vägar för näringarna i regionerna och att identifiera företag som är villiga att investera. Förankringen av åtgärderna hos aktörerna i regionen var i praktiken igångsatt redan innan beskedet om fabriksnedläggningen var ett faktum, vilket innebar att omställningsprocessen snabbt kunde gå in i en operativ fas.¹⁶⁷

Organisation och aktörer

Hanteringen av den situation som uppstod efter pappersfabrikens nedläggning skedde inom ramen för två olika aktörsuppsättningar: en som ansvarade för direkta åtgärder till de personer som berördes av uppsägningarna och en som ansvarade för att identifiera och genomföra projekt för att skapa nya företag och arbetstillfällen.¹⁶⁸ Samma tillvägagångssätt har tillämpats i andra strukturomvandlingsregioner, till exempel i den process som inleddes efter nedläggningen av Stora Ensos fabrik i Kemi 2021.¹⁶⁹

De omedelbara åtgärderna riktade mot de personer som förlorat sina jobb till följd av nedläggningen koordinerades av UPM:s lokala och nationella ledning i samverkan med de lokala arbetskraftsmyndigheterna (Länsi-Kainuu TE-byrå). I arbetet hade man stöd av den krisgrupp som nämndes ovan. Ett centralt instrument för omställningsarbetet var UPM:s program *Työstä työhön* ("Från arbete till arbete").¹⁷⁰

I det långsiktiga arbetet med att identifiera och genomföra projekt för att stärka näringslivet i regionen och skapa nya var de centrala aktörerna Kajana stad, Kajanalands landskapsförbund, den statliga NTM-centralen samt UPM. Samordningen av åtgärderna skedde inom ramen för *Kajanalands strukturomvandlingsgrupp* som tillsattes av landskapsförbundet. Landskapsförbundets roll var central i processen på grund av Kajanalands status som försöksregion. Som vi tidigare sett i kap 5.6 är det NTM-centralen som idag har den koordinerande rollen i ÄRM-processerna då de har ansvar för att tillsätta den regionala aktörgruppen. Kajanalands strukturomvandlingsgrupp bestod av representanter för UPM, kommun- och regionförvaltningen (Kajana stad och Kajanalands förbund), statens regionala och lokala förvaltning (NTM-centralen och TE-byrån), det kommunägda utvecklingsbolaget Kainuun Etu Oy, företagarföreningen Kainuun yrittäjät och det statsägda finansieringsinstitutet Finnvera.¹⁷¹

Medlemmarna i gruppen hade olika roller och resurser i strukturomvandlingsarbetet. Medan kommunen, landskapet och NTM-centralen hade en mer strategisk och övergripande roll för planering och finansiering av utvecklingsprojekt, spelade det kommunala utvecklingsbolaget Kainuun Etu Oy, en avgörande roll för genomförandet,

¹⁶⁷ Mella I, (2013), "Alueiden äkilliset rakennemuutokset haastavat kehittämissäpolitiikan".

¹⁶⁸ Rotko T et al., (2010), "Paperitehtaan varjossa - Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi".

¹⁶⁹ Kemin kaupunki, Keminmaan kunta, Simon kunta (2021), "Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma – case Veitsiluoto".

¹⁷⁰ Rotko T et al., (2010), "Paperitehtaan varjossa - Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi".

¹⁷¹ Mella I, (2013), "Alueiden äkilliset rakennemuutokset haastavat kehittämissäpolitiikan". Se också Rotko T et al., (2010), *Paperitehtaan varjossa - Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi*.

eftersom det hade direkt kontakt med företagen i regionen och kunde bidra till att formulera genomförbara utvecklings- och investeringsprojekt.

De kommunala utvecklingsbolagens roll i ÄRM-processerna har varierat regionalt och över tid. Utöver Kainuun Etu lyfts Josek i Joensuu och Cursor i Kotka-Fredrikshamn upp som exempel på utvecklingsbolag som haft en viktig roll i genomförandet av omställningsprocesserna. Enligt ANM:s bedömning var ÄRM-processerna mindre framgångsrika i regioner som saknade utvecklingsbolag.¹⁷² Sedan ungefär 2015 befinner sig de kommunala utvecklingsbolagen emellertid i kraftig omvandling. Kainuun Etu gick exempelvis i konkurs 2021. Verksamheten övertogs av kommunerna och den regionala yrkeshögskolan.¹⁷³

Konkreta åtgärder

De konkreta åtgärderna inom ramen för ÄRM-programmet i Kajanaregionen kan grovt indelas i fyra kategorier:

- Åtgärder som riktades mot de uppsagda från pappersfabriken
- Etablering av ny företagsverksamhet på UPM:s fabriksområde
- Utvecklings- och investeringsstöd till företag i Kajanaland
- Arbetsmarknadspolitiska investeringar i byggande och infrastruktur.

Ett gemensamt mål för alla åtgärder var att åstadkomma en breddning och diversifiering av näringslivet i regionen.¹⁷⁴

I åtgärdspaketet riktat till personer som förlorat jobbet vid fabriksnedläggningen tog UPM en aktiv roll. I samband med nedläggningen lanserade och finansierade UPM, som tidigare nämnts, programmet *Työstä työhön*, där företaget stöttade, assisterade och underlättade anställning, utbildning eller omplacering av dem som förlorat sina jobb. UPM reserverade bland annat egna medel för omskolning och betalade en startpeng till tidigare anställda som grundade egna företag. Äldre arbetstagare gavs en möjlighet att arbeta kvar med uppgifter i anslutning till stängningen av fabriken fram till sin pensionering.¹⁷⁵

UPM:s insatser var betydande också när det gäller att skapa förutsättningar för ersättningsjobb. Företaget bidrog till att renovera utrymmen och anlägga en företagspark, Renfors Strand, vid stranden av det gamla bruket.¹⁷⁶ UPM:s aktiva roll i att bygga upp företagsområdet har setts som ett föredöme i andra regioner i motsvarande situation, och modellen förekommer exempelvis regelmässigt i ansökningar om statligt stöd för

¹⁷² Mella I, (2013), "Alueiden äkilliset rakennemuutokset haastavat kehittämissäpolitiikan".

¹⁷³ Kommunala utvecklingsbolag blev vanliga efter Finlands EU-medlemskap 1995, men många av dem har omvandlats eller lagts ner under det senaste decenniet, se Andersson M, (2015), "Kehittämissyhtiö – toimiva innovaatio Seudullisten kehittämissyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämässä".

¹⁷⁴ Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013"; Mella I, (2013), "Alueiden äkilliset rakennemuutokset haastavat kehittämissäpolitiikan".

¹⁷⁵ UPM, (2008), "UPM käynnistää Työstä työhön -ohjelman Kajaanissa ja Valkeakoskella" [Pressmeddelande 2008-11-06]. Rotko T et al., (2010), "Paperitehtaan varjossa - Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveyst- ja hyvinvointivaikutusten arviointi".

¹⁷⁶ Rotko T et al., (2010), "Paperitehtaan varjossa - Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveyst- ja hyvinvointivaikutusten arviointi".

omställningsarbete. Under de senaste åren har storföretagen emellertid varit mer restriktiva till stora kompenserande satsningar på nedläggningsorter, vilket skapat besvikelse bland annat i Jämsä, där UPM lade ner pappersfabriken i Kaipola år 2020.¹⁷⁷

Statliga och regionala medel för företagsutveckling användes för att hjälpa nya företag att etablera sig i företagsparken Renfors strand. Målsättningen var att skapa lika många nya arbetsplatser (535) som antalet uppsagda från pappersbruket. Målet nåddes i slutet av år 2012, när cirka 30 företag etablerat sig i företagsparken.¹⁷⁸ År 2022 är både företag med kopplingar till skogsindustrin – till exempel en såg och en fabrik som tillverkar bio-bränslen – och företag inom IKT- och tjänstesektorn (exempelvis flera callcenter) verksamma på det tidigare fabriksområdet.¹⁷⁹ Bland de företag som etablerade sig i Kajana med stöd av ÄRM-finansieringen är dagligvarukedjan S-gruppens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning störst med ungefär 200 arbetsplatser. Senare etablerades också CSC Information Technology Centre Ltd, som förvaltas av Utbildnings- och kulturministeriet, och tillhandahåller IT-stöd till universitet, forskningsinstitut och företag.¹⁸⁰

Tabell 9 nedan innehåller en förteckning över företag som inledde eller utvidgade sin verksamhet med stöd av finansiering från ÄRM-medel. Utöver till de IKT- och tjänsteföretag som etablerade sig på UPM:s gamla fabriksområde riktades även betydande offentliga medel, både direkta stöd och företagslån, till gruvföretaget Talvivaara i Sotkamo.¹⁸¹ Det fanns stora förhoppningar att gruvindustrin skulle ersätta skogsindustrin som den bärande näringen i regionen. Gruvnäringen har alltid varit viktig i Kajanalands län, och tanken var att Talvivaaraprojektet skulle stärka näringen ytterligare. Till följd av miljöproblem som gruvdriften orsakade begärdes emellertid gruvbolaget i konkurs 2015, vilket ledde till att Kajanalands län på nytt ansökte om och beviljades ÄRM-status.¹⁸² Trots bakslaget med Talvivaara hör gruvnäringen ändå till de näringsgrenar som expanderat mest i Kajanalands län. På 2020-talet står den för 20 procent av regionens BRP.¹⁸³

¹⁷⁷ Yle, 2020-10-22.

¹⁷⁸ Mella I, (2013), "Alueiden äkilliset rakennemuutokset haastavat kehittämissääditystä".

¹⁷⁹ UPM Kiinteistö, (2022), "Yritysalueet. Renforsin ranta. Alueella toimivia yrityksiä". [2022-03-05].

¹⁸⁰ Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013".

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Nieminen J, (2015), "Alueelliset kehitysnäkymät 2015". Kainuun liitto [finska Kommunförbundet], (2015), "Kainuun ÄRM-kasvusuunnitelman tiivistelmä 10.4.2015".

¹⁸³ BRP = Brutto regionalprodukt. Se, Donner-Amnell J, (2020), "Elinvoimaista ja kestävä kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella?".

Tabell 9 Företag i Kajanalands län som startade eller utvidgade sin verksamhet med hjälp av ÄRM-finansiering åren 2008–2011

Företag	Storleksklass	Bransch	Antal nya arbetsplatser
Talvivaaran Kaivososakeyhtiö Oyj	Stort	Gruvindustri	580
Dagligvarukedjan S-gruppens servicecenter Palveluässä	Stort	Ekonomi- och personalförvaltnings-tjänster	200
Herman IT	Medelstort	IKT	2
Kainuun raskaskonehuolto	Litet	Reparation av maskiner	4
Ymon Tietokeskus	Litet	IKT	10
Sotkamon erikoispuhdistus OY	Litet	Specialiserad byggnadsverksamhet	10
Katera Steel Oy	Litet	Metallhantering	6
Kajapro Oy	Litet	Programvara, konsulttjänster	12
Huippupaikat Oy	Medelstort	Nöjen och rekreation	10
Clean and safe Lappalainen Oy	Litet	Städning	8
Empower Oy	Stort	Specialiserad byggnadsverksamhet	20

Källa: Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013", s. 48.

I tillägg till stöden för nyetablering och utveckling av företag genomfördes också arbetsmarknadspolitiska investeringar som en del av genomförandet av ÄRM-programmet. Investeringsprojekten innehöll bland annat en utvidgning av yrkes-högskolans campusområde och större infrastruktursatsningar i Kajana stad.¹⁸⁴

Resultat och erfarenheter

Hantering av strukturomvandlingsprocesserna i Kajanalands län lyfts i många studier fram som ett lyckat exempel. Det gäller dels för tillämpningen av ÄRM-instrumentet¹⁸⁵, dels som ett exempel på hur en perifer region kan hantera och anpassa sig till förändrade förhållanden.¹⁸⁶

Genomförandet av ÄRM-processen efter fabriksnedläggningen präglades av proaktivitet, snabbhet och konkretion. Det faktum att både Kajana stad och UPM i förväg förberett sig på riskscenariot gjorde att den operativa verksamheten för att skapa nya arbetstillfällen snabbt tog fart. I ANM:s policy för strukturomvandlingsregioner betonas idag vikten av

¹⁸⁴ Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013".

¹⁸⁵ Mäkitalo J & Paasivirta A, (2011), "Äkillisten rakennemuutosten hoitomallin kehittyminen työ- ja elinkeinoministeriössä". Se också Hokkanen P, Anttonen L & Mattila T, (2015), "Reagoinnista muutoksen ennakointiin".

¹⁸⁶ Donner-Amnell J, (2020), "Elinvoimaista ja kestävästä kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella?" Häyrynen S, Semi J, (2019), "Revitalizing the Successful Past in the North: Narratives of Change in the Peripheral Post-Industrial City of Kajana".

att prognosticera utvecklingen och förbereda sig för förändringar.¹⁸⁷ Den tudelade modellen med snabba åtgärder med syfte att mildra verkningarna för dem som drabbats av uppsägning har använts med framgång också i andra strukturuomvandlingsregioner.

Det finns emellertid omständigheter där fallet Kajanaland är unikt. UPM:s satsning både när det gäller åtgärder till de krisdrabbade och skapandet av förutsättningar för ny företagsverksamhet var ovanligt stor och har inte upprepats i lika stor omfattning i andra regioner.¹⁸⁸ De direkta statliga stöden och lånefullmakterna till projekt i Kajanaregionen var dessutom större än i de flesta motsvarande projekt.¹⁸⁹ Till det här kommer det faktum att Kajanaland när ÄRM-processen inleddes var försöksregion med tillgång till flexiblare användning av statliga stöd för regionutveckling än övriga landskap.¹⁹⁰

Som det framgår av beskrivningen ovan lyckades UPM i samverkan med de regionala aktörerna snabbt åstadkomma ersättande företagsverksamhet på det gamla fabriksområdet. Inom tre år efter nedläggningen hade man nått målet att etablera lika många nya arbetsplatser som de arbetstillfällena som försvann från fabriken. Historien är emellertid också en illustration av att arbetslösa och arbetsplatser inte alltid möts.

Ett år efter stängningen av UPM:s pappersbruk i Kajana, var cirka 15 procent av de uppsagda fortfarande arbetslösa. 51 procent var återanställda i UPM:s andra verksamheter eller hade hittat andra anställningar. 4 procent av de uppsagda hade blivit egna företagare.¹⁹¹ Andra deltog i förberedande yrkesutbildningar och några ansökte om förtidspension. En stor framgång har varit att fylla det tidigare fabriksområdet med nya företag och nya typer av know-how. Det mest utmanande har varit anställningen av äldre arbetslösa personer som saknar relevant utbildning.¹⁹²

Trots att arbetslösheten sjunkit kraftigt i Kajanaland är den strukturella arbetslösheten fortfarande hög. Samtidigt har det ända sedan 2014 rått stor brist på kvalificerad arbetskraft inom vissa nyckelbranscher.¹⁹³

Nedläggningen av UPM:s pappersfabrik kan ses som ett slags startpunkt för en betydande omvandling och diversifiering av näringslivet i regionen, samtidigt som händelserna under de dryga tio senaste åren visar att behovet av att hantera omställningsbehov är konstant. Industrinedläggningar, problemen med gruvan i Talvivaara och nedläggningen av Uleåborgs universitets lärarhögskola har tvingat fram ytterligare snabba beslut om nyorientering av de regionala aktörerna.¹⁹⁴ Bortfallet av utbildnings- och arbetsplatser på universitetsnivå (lärarhögskolan) har ersatts av nya utbildnings-

¹⁸⁷ Hokkanen P, Anttonen L & Mattila T, (2015), "Reagoinnista muutoksen ennakointiin".

¹⁸⁸ Yle 2020-10-22.

¹⁸⁹ Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013".

¹⁹⁰ Valtiovarainministeriö [Finansministeriet], (2013), "Kainuun hallintokokeilun päätyminen – seurantasiihteeristö loppuraportti".

¹⁹¹ Rotko T et al., (2010), "Paperitehtaan varjossa - Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi".

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Nieminen J & Repo J, (2022), "Alueelliset kehitysnäkymät syksyllä 2021"; Kainuun liitto, (2019), "Kainuun siltasopimus 2019–2020".

¹⁹⁴ Donner-Amnell J, (2020), "Elinvoimaista ja kestävä kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella?"

program på yrkeshögskolan, till exempel inom data-analys, och med arbetsplatser inom kunskapsintensiva branscher som IT- och spelindustrin.¹⁹⁵

En viktig utvecklingsfas i diversifieringen av näringslivet i Kajaland inföll åren 2014–15, samtidigt som Kajaland för andra gången var föremål för ÅRM-insatser efter nedläggningen av gruvan i Talvivaara. I det åtgärdsprogram som antogs på regional nivå, – ”Åtgärdsprogrammet för bekämpande av tillbakagången” – identifierades besöksnäringen, teknologiindustrin, bioekonomin och hållbar gruvdrift som särskilda insatsområden för att stärka näringslivet.¹⁹⁶ Ambitionen var att skapa ett mångsidigare och mer kunskapsintensivt näringsliv.¹⁹⁷

År 2019 ingick Kajalandsregionen och staten ett så kallat broavtal för regioner med positiv strukturomvandling. Positiv strukturomvandling innebär en situation när tillväxten inom det regionala näringslivet är snabb och sprider sig till flera sektorer på ett sätt som gör att det kan uppstå problem med att få kunnig arbetskraft. Broavtalsmekanismen innehåller i första hand åtgärder för att förbättra tillgången till arbetskraft¹⁹⁸. I broavtalet för Kajaland identifieras bland annat gruvindustrin, verkstadsindustrin (i synnerhet Transtechs tillverkning av tåg- och spårvagnar), IKT-sektorn, skogsbioindustrin, besöksnäringen och vården som kritiska branscher där det råder brist på kunnig arbetskraft.¹⁹⁹

Befolkningsutvecklingen i Kajaland har däremot inte utvecklats i önskad riktning, utan invånarantalet har fortsatt minska.²⁰⁰ Mellan åren 2010 och 2020 minskade antalet invånare i Kajaland från 78 703 till 71 664, en minskning med 10 procent.²⁰¹ Ett särskilt bekymmer är att könsfördelningen i många åldersgrupper är mycket skev, med ett stort överskott av män. Kajalands förbund inledde 2019/20 ett pilotprojekt, ”Kvinnoperspektiv på Kajaland”, för att utreda vilka faktorer som skulle få kvinnor att flytta till och stanna i regionen.²⁰²

Trots att utmaningar kvarstår har samarbetsandan mellan aktörerna i regionen varit positiv sedan 2010-talet.²⁰³ Forskare konstaterar att det håller på att växa fram en ny berättelse om Kajana, där rötterna i skogsindustrin och fabriksnedläggningen spelar en viktig roll, men där den kunskapsbaserade ekonomin stiger fram som något invånarna är stolta över idag.²⁰⁴

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Kainuun liitto, (2014), Kainuun maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma TOPSU ”Taantumisen kampittamisen TOPSU 2015-2016”.

¹⁹⁷ Donner-Amnell J, (2020), ”Elinvoimaista ja kestävää kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella?”

¹⁹⁸ Mayer M, Valtakari M, Antikainen J, Ranta T, Haanpää S & Nyman J, (2020), ”Siltasopimusten toimintamallin arviointi”.

¹⁹⁹ Kainuun liitto, (2019): ”Kainuun siltasopimus 2019–2020”.

²⁰⁰ Donner-Amnell J, (2020), ”Elinvoimaista ja kestävää kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella?”.

²⁰¹ Kainuun liitto, (2022), ”Tunnuslukuja Kainuun väestöstä 2010–2010”.

²⁰² Kainuun liitto, (2020), ”Naisnäkökulmaa Kainuuseen. Pilottiprojektin”.

²⁰³ Donner-Amnell J, (2020), ”Elinvoimaista ja kestävää kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella?”.

²⁰⁴ Häyrynen S & Semi J, (2019), ”Revitalizing the Successful Past in the North: Narratives of Change in the Peripheral Post-Industrial City of Kajaani”.

6.3 Omställningsarbete i Sverige: näringslivspaket till Gotland²⁰⁵

Bakgrund

Skydd av markområde leder fram till ett näringslivspaket

Den 31 augusti 2015 beslutade regeringen att föreslå EU-kommissionen att utse hela Bästeträskområdet på norra Gotland till ett Natura 2000-område. Beslutet innebar samtidigt att Nordkalks planer på en ny kalktäkt i området inte kunde realiseras.²⁰⁶ Samma dag tillkännagav regeringen att ett särskilt näringslivspaket ”med fokus på framtida industriell utveckling” skulle tas fram som en kompensation. Paketet skulle enligt regeringens pressmeddelande omfatta 100 miljoner kronor. Näringslivspaketet skulle tas fram och genomföras i samverkan med regionen, näringslivet och med fackliga parter.²⁰⁷ En statlig samordnare för näringslivspaketet utsågs dagen efter av regeringen.²⁰⁸

Knappt ett år senare, i juni 2016, presenteras samordnarens förslag i rapporten ”Hållbara Gotland – Rapport om åtgärder för hållbar näringslivsutveckling i Gotlands län”.²⁰⁹

Ingen akut kris, men risk för framtida problem

Bakgrunden till Hållbara Gotland är därmed ingen faktisk föreliggande kris, utan snarare en risk för framtida problem. Totalt uppgavs i samordnarens rapport att drygt 100 arbetstillfällen ska ha varit i fara. Varselstatistiken visar dock att merparten av dessa aldrig varslades om uppsägning.²¹⁰ Beslutet 2015 innebar därför ingen omfattande effekt på arbetstillfällena inom vare sig den industrin eller andra berörda branscher.

I avsaknad av ett tydligt problem att lösa kom den huvudsakliga prioriteringen för insatsen att bli att finna en långsiktigt rimlig användning av de resurser som anvisats, en användning som överensstämde med det regionala näringslivets utvecklingsbehov.

Platsen²¹¹

Gotland är Sveriges minsta region. År 2015 hade regionen cirka 57 300 invånare. Hela regionen består av öar utan fast förbindelse med övriga svenska fastlandet. Ett särdrag är att det bara finns en kommun i regionen (länet). Det som benämns Region Gotland är dessutom formellt en primärkommun med utökade uppgifter, vilket bland annat inkluderar det statliga regionala utvecklingsuppdraget, som Region Gotland haft sedan 2011.

²⁰⁵ Fallstudien har på uppdrag av Tillväxtanalys tagits fram av konsultföretaget WSP, som också hade uppdraget att löpande utvärdera det program som insatserna på Gotland genomfördes inom. Dels har WSP nyttjat det tidigare materialet, dels förnyat intervjuat ett flertal aktörer, både regionalt och nationellt samt analyserat nya dokument och annan data. Uppdraget har genomförts under perioden november 2021–januari 2022. Åsikter och kommentarer i avsnittet är därmed WSP:s egna.

²⁰⁶ Cementverksamheten på Gotland omfattade då tre större företag, varav Nordkalk var ett.

²⁰⁷ Se regeringens pressmeddelande den 31 augusti 2015.

²⁰⁸ Regeringsbeslut 2015-09-01, N2015/6211/FF

²⁰⁹ Regeringskansliet, (2016), ”Hållbara Gotland”.

²¹⁰ Statistik över varsel, Gotlands län 2014–2020. Arbetsförmedlingen Gotland.

²¹¹ Data i detta avsnitt har hämtats från officiell statistik (främst SCB och Arbetsförmedlingen) samt Region Gotland.

Av Gotlands totalt cirka 27 000 sysselsatta återfinns cirka 75 procent inom service, 16 procent inom tillverkning och 6 procent inom areella näringar. Detta betyder att de areella näringarna är överrepresenterade jämfört med riket, medan övriga två sektorer är underrepresenterade. Vid sidan av de areella näringarna spelar också besöksnäringen en viktig roll för Gotland: totalt sysselsattes mer än 11 procent i näringar med koppling till besöksnäringen, vilket är ungefär 2 procentenheter högre än i riket som helhet. Cementverksamheten på Gotland omfattade vid tiden för regeringens beslut strax under 500 personer. På en mer övergripande nivå är näringslivets koncentrationsgrad förhållandevis låg enligt det så kallade Herfindahl/Hirschmann-indexet.²¹²

Andelen företagare är betydligt högre på Gotland än i landet i sin helhet. Ungefär 15 procent av de sysselsatta på Gotland är företagare, vilket är 6 procentenheter över riksgenomsnittet.

Arbetslösheten på Gotland är idag (årsskiftet 2021/22) cirka 6 procent för helåret 2021, vilket är nästan två procentenheter lägre än riksnivån. Arbetslösheten har också legat ungefär på samma nivå mellan 2015 och 2019.

Regeringen tar initiativet – lämnar uppdrag och erbjudande

Enligt regeringsbeslutet den 30 juni 2016 gav regeringen Tillväxtverket i uppdrag att samordna genomförandet av insatserna på Gotland.²¹³ I beslutet framgick att genomförandet skulle ske i samverkan med Region Gotland i enlighet med det erbjudande som regeringen lämnat till regionen.²¹⁴ Enligt beslutet skulle även Länsstyrelsen i Gotlands län involveras, särskilt i de delar som rör landsbygdsutveckling. Uppdraget skulle genomföras mellan 2016 och 2019, en sluttid som under 2017 förlängdes till slutet av 2020. Regeringen avsatte 100 miljoner kronor till insatsen, som skulle bygga på den nationella samordnarens förslag.

Det formella uppdraget till Tillväxtverket föregicks av underhandskontakter mellan den statliga samordnaren och Regeringskansliet – å ena sidan – och Tillväxtverket och Region Gotland – å andra sidan.

Utmaningar, prioriteringar och insatsområden

Samordnaren identifierar utmaningar och prioriterar områden

I samordnarens förslag identifierades sex utmaningar för Gotland. Dessa är:

- Den *demografiska situationen*, med ett underskott av yrkesverksamma och ett överskott av äldre.
- Den *låga utbildningsnivån*, den lägsta bland Sveriges regioner.
- *Bristande tillväxtvilja*, trots ett högt allmänt företagande.

²¹² För år 2016 var värdet HHI-värdet 432. Indexet kan teoretiskt anta värden mellan 0 (approximativt) och 10 000, där 0 står för fullständig diversifiering och 10 000 att alla företag tillhör samma näringsgren. En vanlig tolkning är att ett värde under 1 500 innebär att näringslivet har en låg koncentration, mellan 1 500 och 2 500 en måttlig koncentration och över 2 500 en hög koncentration. Beräkning baseras på löneutbetalning från arbetsställen inom regionens näringsliv (dagbefolkning), offentlig verksamhet (NACE-kod O) exkluderad. Bransch kategorisering baseras på SNI 2007-bransch (2-siffernivå).

²¹³ N2016/04642/RTS.

²¹⁴ Detta formuleras som just "ett erbjudande" då regeringen inte kan direktstyra en enskild kommun i sådana fall. Se t.ex. kommunallag (SFS 2017:725) samt regeringsformen (SFS 2011:109).

- Ett upplevt dåligt företagsklimat bland många av regionens företag.
- Låg internationaliseringsgrad, till följd av ö-läget.
- Kommunikationsutmaningen, som följer av ö-läget.

Med utgångspunkt i dessa utmaningar analyserar samordnaren möjliga insatser och föreslår att fyra arenor för utveckling skapas. Insatserna ska alltså genomföras inom dess fyra "innovationsarenor". Därutöver läggs ett fokus på kompetensfrågan som ska ses som en övergripande fråga för utvecklingen av Gotlands näringsliv. Detta leder fram till totalt fem områden som samordnaren vill prioritera:

- *Kompetens för attraktionskraft*, där en stor del av fokus ligger på att stärka Campus Gotland, men också att vidareutveckla YH-utbildningar och Teknikcollege.
- *Nyindustriell utveckling*, där fokus ligger på att stärka den gotländska industrin genom att bygga upp ett särskilt kompetens- och resurscentrum där bland annat Almi och RISE ska spela nyckelroller.
- *Framtidens hållbara livsmedel och havets näringar*, där fokus är att skapa ett utvecklingscentrum som inkluderar både den gröna och blå näringen och som omfattar både primärnäringar och förädlingsindustrin. Här är tanken att Sveriges lantbruksuniversitet ska spela en nyckelroll.
- *Hållbara besök i en rik natur- och kulturmiljö*, där målet är att stärka besöksnäringarna och koppla ihop dem tydligare med kulturarvsmiljön och med de kulturella och kreativa näringarna.
- *En kompetensarena för digital utveckling*, med fokus på att i vid mening stärka näringslivets förutsättningar att tillgodogöra sig digitaliseringens möjligheter.

Tillväxtverket och regionen utser insatsområden

Tillväxtverket och Region Gotland valde i ett senare skede att organisera genomförandet i fem insatsområden, med tydlig koppling till de fyra innovationsarenorna samt kompetens som uttryckts i samordnarens ursprungliga förslag:

- Ny industriell utveckling
- Livsmedel och maritima näringar
- Besök och Kultur
- Digitalisering
- Kompetensförsörjning.

Mål

Samordnarens rapport

Målen i samordnarens förslag är inte tydligt uttryckta. Det går dock att identifiera några övergripande mer allmänna målsättningar, som att *öka produktiviteten och innovationskraften* i det gotländska näringslivet. För att göra detta behöver *utbildningsnivå och kompetens höjas*. Detta omsattes sedan i de mål som beskrivs i de fem områdena ovan. Det är denna målsättning som leder till formuleringen om innovationsarenor. Med sådana arenor menas system och strukturer för ökad kompetens, innovationskraft och produktivitet inom ett antal avgränsade områden.

I genomförandet

I och med genomförandefasen med uppdraget till Tillväxtverket och erbjudandet till Region Gotland, sätts delvis nya mål för insatsen. De båda parterna enas om att insatsens

syfte är att "bidra till långsiktigt hållbar utveckling av företag och näringsliv i hela Gotlands län". Tre mål sattes upp:

- Stärkt samverkan, lärande och genomförandestrukturerna kring regionalt tillväxtarbete på Gotland.
- Frigjort innovations- och utvecklingskraft i det gotländska näringslivet.
- Främjat utveckling i riktning mot fyra innovationsmiljöer (jämför samordnarens begrepp "innovationsarenor").

Målen omformulerades alltså något i Tillväxtverkets och Region Gotlands hantering. Målet om att faktiskt skapa fyra innovationsarenor tonades ned och uttrycktes nu i stället i termer av att "stärka", "frigöra" och "främja" ... i riktning mot fyra innovationsmiljöer. Enligt regionen var detta nödvändigt för att rent praktiskt kunna gå vidare med utredarens förslag.

Till målen kopplades också ett antal indikatorer, som framgår i tabell 10 nedan.

Tabell 10 Mål och indikatorer, utvecklade av Tillväxtverket och Region Gotland

Mål	Indikatorer
<i>Stärkt samverkan, lärande och genomförandestrukturer kring regionalt tillväxtarbete på Gotland</i>	Antal samverkansinsatser som stärkt strukturer för samverkan mellan aktörer inom akademi, offentlig sektor och näringsliv, antal insatser som genomförts i samverkan mellan näringsliv, offentliga organisationer och akademi
<i>Frigjort innovations- och utvecklingskraft</i>	Antal deltagande företag Antal nya eller utvecklade produkter Antal nya eller utvecklade tjänster Antal samarbeten mellan två och flera företag
<i>Främjat utvecklingen i riktning mot fyra innovationsmiljöer</i>	Kvalitativ och beskrivande indikator

Källa: Redovisning från Tillväxtverket, i samband med den löpande utvärderingen.

Medel

Näringslivspaketet skulle enligt regeringens pressmeddelande omfatta 100 miljoner kronor. Nedan beskrivs resursfördelningen lite närmare.

Indikativ resursfördelning pekar ut inriktningen...

I förslaget fanns en indikativ resursfördelning mellan områdena. WSP bedömer att det aldrig gjordes någon ny fördelning i samband med upprättandet av Region Gotlands och Tillväxtverkets operativa program. I arbetet med ansökningar och projektbeslut låg därmed den ursprungliga indikativa fördelningen som grund.

Beslut om finansieringen av projekt inom Hållbara Gotland fattades gemensamt av Tillväxtverket och Region Gotland. Redan 2018 hade beslut om 100 miljoner kronor fattats, fördelat på totalt 24 insatser. Totalt uppgick de beslutade insatserna till nästan 104

miljoner kronor, men då inkluderades förstudier, den löpande utvärderingen och en förstärkning av regionens administrativa resurser för genomförandet av programmet.²¹⁵

Tillväxtverket och Region Gotland tog därefter fram kriterier för vilka projekt som skulle kunna få stöd. I grunden utgick dessa kriterier från de som redan fanns formulerade i villkoren för regionala projektmedel och företagsstöden samt i ERUF-programmet för Småland och Öarna.²¹⁶ Dessutom initierades och finansierades förstudier inom programmens fem insatsområden. I förstudierna gavs exempel på viktiga projekt och insatser samt identifierades vilka aktörer som skulle kunna vara "miljöbärande" inom var och en av de fyra innovationsmiljöerna. Dessa aktörer involverades i flera fall även igenomförandet av förstudierna.

Några av projekten var av så kallad ramkaraktär. Det gäller framför allt förstärkningen av de regionala företagsstöden. Det betyder att även om Tillväxtverket och Region Gotland fattade beslutet om själva förstärkningen så fattade ordinarie aktörer (främst Region Gotland) besluten i de enskilda stödärendena. Företagsstöden sorterades under tre av de fem insatsområdena ("Ny Industriell utveckling", "Besök och kultur" samt "Livsmedel och maritima näringar").

Enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete fanns i princip två typer av insatser som skulle kunna genomföras inom programmet: regionala projekt och företagsstöd. I princip fördelades 75 procent som regionala projektmedel och 25 procent som företagsstöd.²¹⁷

Den faktiska, slutliga fördelningen av resurser mellan de fem insatsområdena avvek något från den indikativa, som föreslagits av regeringens samordnare (se tabell 11). Främst ökade resurserna för "Kompetensförsörjning" med följd att resurserna till områdena "Ny industriell utveckling" och "Livsmedel och maritima näringar" minskade något. Den något justerade resursfördelningen förklaras i Tillväxtverkets slutrapport som en anpassning till de projektsökande aktörernas resursefterfrågan. Tillgången till medfinansiering utanför Hållbara Gotlands 100 allokerade miljoner varierar också mellan områdena, främst beroende på ERUF:s regelverk och programriktningar.²¹⁸

²¹⁵ Räknas även den externa medfinansieringen (med något undantag från ERUF-programmet Småland & Öarna) in så uppgick den beslutade resursvolymen till drygt 125 miljoner kronor.

²¹⁶ ERUF använts i fallstudien som en akronym för europeiska regionala utvecklingsfonden.

²¹⁷ Projektmedel kan fördelas till projekt med syfte att stärka näringslivets utveckling i regionen. Företagsstöd är ett finansiellt stöd till enskilda företag, för genomförande av produktiva investeringar eller för affärsutveckling. Båda verktygen ingår i den ordinarie verktygslådan för regionernas arbete med regional tillväxt (utgiftsområde 19) och finansieras normalt sett genom det statliga anslaget 1.1 i statsbudgeten. Resurserna från Hållbara Gotland var således ett tillskott i förhållande till regionens ordinarie resurser för dessa verktyg.

²¹⁸ I samordnarens rapport nämns möjligheter till medfinansiering från andra struktur- och investeringsfonder, men inga sådana resurser har engagerats i projekten.

Tabell 11 Resursfördelning hållbara Gotland 2016–20

Insatsområde	Indikativ fördelning ^a , %	Beviljade medel (Hållbara Gotland), 1000-tal kr	Beviljade medel (inkl. medfinans), 1000-tal kr	Slutlig fördelning, %
Ny industriell utveckling	30	26 869	29 869	26
Livsmedel och maritima näringar	30	22 609	24 205	22
Besök och Kultur	25	26 305	37 305	25
Digitalisering	10	9 070	13 721	9
Kompetensförsörjning	5	14 184	14 184	14
Programsamordning och administration	--	4 796	6 039	5
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>103 833</i>	<i>125 322</i>	<i>100</i>

Anmärkning: ^a = Den indikativa fördelningen är hämtad från Tillväxtverkets slutrapport, men avser den indikativa fördelningen enligt regeringens samordnare. Dock har en siffra justerats i Tillväxtverkets rapport, vilket sannolikt beror på ett kvarstående räknfel i Regeringskansliets rapport från 2016.

Källa: Tillväxtverket, (2021), "Slutrapport: Uppdrag respektive erbjudande att genomföra insatser för tillväxt i Gotlands län".

Förankring

Utöver samtal med regionen och länsstyrelsen för samordnaren (och Regeringskansliets tjänstepersoner) en dialog med ett stort antal övriga aktörer, både på Gotland och i landet i övrigt.

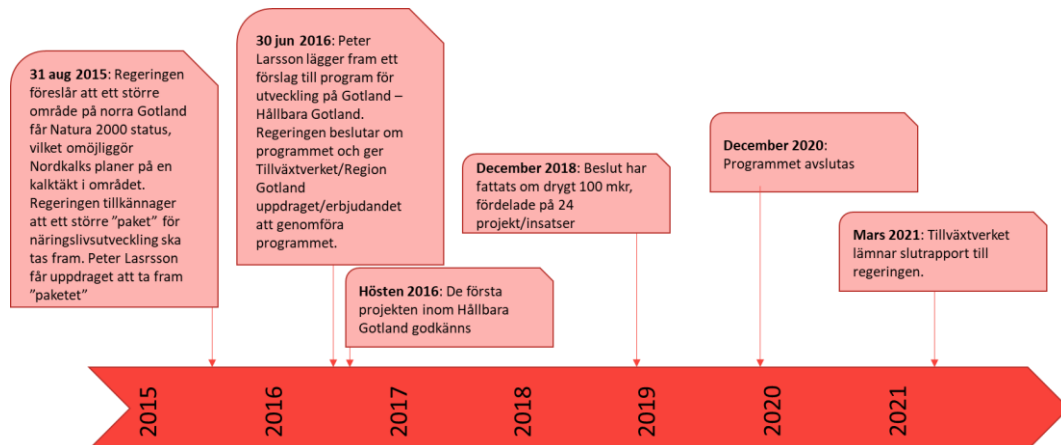
Bland de gotländska finns statliga myndigheter och utbildningsaktörer lokaliserade på ön, företrädare för näringslivsorganisationer och fackliga organisationer, företrädare för särskilda branscher, andra ideella organisationer och ett stort antal gotlandsbaserade företag inom olika sektorer. Bland kontakterna utanför Gotland märks kontakter med Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), RISE och IVL Svenska Miljöinstitutet.

Process, analys, aktörer och organisation

Insatsens faser

I figur 3 nedan sammanfattas, översiktligt insatsens viktigaste faser som tidigare har redovisats i olika textavsnitt.

Figur 3 Tidslinje för beslut och insatser inom Hållbara Gotland



Region Gotlands tillväxtarbete

I sitt uppdrag som regionalt utvecklingsansvarig hade Region Gotland redan 2015 påbörjat sitt ordinarie arbete med framtagande av ett nytt tillväxtprogram för 2016–20. I januari 2016 togs beslut om en samrådsversion, och den första remissrundan var klar i mars samma år. Vid regionstyrelsens sammanträde i början av juni godkändes underlaget som grund för fortsatt arbete. Samtidigt bedömdes det vara av största vikt att få en så bra matchning som möjligt gentemot regeringens paket. I praktiken justerades därför tillväxtprogrammet inför dess slutliga antagande i september 2016. Det innebär en relativt god överensstämmelse mellan de två dokumenten i deras slutliga form.²¹⁹

Analys som grund för insatsen

Som tidigare nämnts hanterar paketet inte en faktisk kris, snarare konsekvenser av en potentiell kris. Det saknas dock en analys av regionens behov i relation till den uteblivna kalkbrytningen, en analys som regionen menar skulle kunna ha lett fram till andra typer av åtgärder vid sidan av dem som nu genomfördes.²²⁰

Den huvudsakliga analys som låg till grund för insatsen var den som presenterades i samordnarens rapport 2016. Här framgår att uppdraget ses som att bygga vidare på en utveckling som redan sker. *"En förbättrad kompetens och en högre utbildningsnivå är också nödvändig för att förverkliga ökade ambitioner i den gotländska ekonomin"*.²²¹ Den synen på kompetensens betydelse är ett centralt tema i rapporten.

²¹⁹ Regionstyrelsen Gotland, (2016), Protokoll regionstyrelsens arbetsutskott, 6 september 2016.

²²⁰ I det sammanhanget har en önskan från Region Gotland om resurser för infrastrukturförstärkningar (t.ex. kopplade till besöksnäringen) och en fond för investeringar i film- och TV-produktioner nämnts av flera intervjuade.

²²¹ Regeringskansliet, (2016), "Hållbara Gotland", sid. 8.

Organisering

I planerings- och förankringsfasen var det ett relativt begränsat antal aktörer som ingick. Arbetet drevs i huvudsak av regeringen, dess samordnare, Näringsdepartementet och i viss mån av Tillväxtverket, Region Gotland och länsstyrelsen.

Senare breddades aktörspaletten, främst genom de nyckelaktörer som fick ansvaret för att ta fram förstudier inom de olika insatsområdena och de organisationer som också blev projektägare för de största projekten. Till dessa aktörer hör, förutom Region Gotland, också Almi Företagspartner, Gotland Grönt Center, Science Park Gotland, Uppsala universitet, med flera.

I tabell 12 nedan listas de viktigaste aktörerna i olika skeden av framtagande och genomförande.

Tabell 12 Viktigaste aktörerna i framtagande och genomförande av programmet Hållbara Gotland

Fas i programmet	Nationella beslutande aktörer	Regionala & lokala beslutande aktörer	Regionala & lokala nyckelaktörer	Regionala & lokala målgruppsaktörer	Övriga nationella aktörer
Planering och förankring (2015–16)	Regeringen, regeringens samordnare, Näringsdepartementet, Tillväxtverket	Region Gotland, Länsstyrelsen i Gotlands län			
Genomförande (2016–20)	Tillväxtverket	Region Gotland	Region Gotland, Länsstyrelsen i Gotlands län, Almi Företagspartner, Gotland Grönt Center, Science Park Gotland, Uppsala universitet Campus Gotland, Riksantikvarieämbetet, Gotlands Förenade Besöksnäring, Destination Gotland	Ett stort antal företag och organisationer i olika branscher	Almi Invest, RISE

Under framtagandet

Det är tydligt från både dokumentunderlag och intervjuer att initiativet till insatsen kommer från regeringen. Även om regionen och näringslivet på Gotland såg potentiella negativa konsekvenser av ett stopp för utökningen av Nordkalks täktverksamhet så fanns inget regionalt "tryck" på regeringen att agera, åtminstone inte vid den tidpunkten. Detta gjorde också att regeringen själv blev den som direkt hamnade i "förarsätet" för utvecklingen av insatsen på Gotland.

Genom att utse en samordnare stärkte regeringen också sitt inflytande över utformningen av insatsen. I regeringsbeslutet ges också en tydlig roll till länsstyrelsen.²²² Både omfattningen och det övergripande innehållet i insatsen meddelades också av regeringen redan i samband samordningsuppdraget. En tjänsteperson på Regeringskansliet knöts också till samordnaren. Denne deltar i framtagandet av förslaget och följer också med på de flesta av samordnarens många besök i regionen. Regeringskansliets roll i utformningsfasen blev främst att se till att det finns ett lagligt och författningsenligt stöd för organiseringen och genomförandet av samordnarens förslag.

Under sensommaren 2015 förs en dialog i Regeringskansliet om hur insatsen på Gotland ska genomföras. Enligt flera intervjuade önskar departementet ge uppdraget till Tillväxtverket, som också har förvaltningsmyndighetsansvaret för ERUF:s program Småland & Öarna, där Gotland ingår och som bedöms vara en viktig källa till medfinansiering av insatserna. Dialogen mellan Näringsdepartementet och Tillväxtverket inleds, enligt våra uppgifter, under hösten 2015.

Utöver regionen och länsstyrelsen på Gotland för samordnaren (och Regeringskansliets tjänstepersoner) en dialog med ett stort antal övriga aktörer både på Gotland och i landet i övrigt, som tidigare nämnts i avsnittet "Förankring" ovan.

Under genomförandet

Insatsen övergår i en genomförandefas när samordnaren lämnar sin rapport och regeringen, som tidigare nämnts, med den som utgångspunkt *upptrar* åt Tillväxtverket att organisera ett genomförande och *erbjuder* Region Gotland att medverka i detsamma.

Enligt WSP:s bedömning hade Tillväxtverket då ingen tidigare erfarenhet av att arbeta operativt med en enskild kommun eller region på det sätt man nu kom att göra, även om myndigheten hade långvarig erfarenhet av att besluta om olika typer av finansiering till aktörer som de inom Hållbara Gotland.²²³

Genomförandet sker sedan i huvudsak i samverkan mellan Tillväxtverket och Region Gotland. Detta är resultatet av flera överväganden. Man önskade (och behövde för mottagarkapacitetens skull) ett bredare instrument än vad som kunde uppnås enbart med företagsstöd och statligt riskkapital. Med en förankring inom regional tillväxt och Tillväxtverket skulle möjligheten till nationell och europeisk medfinansiering stärkas.

Fler aktörer i regionen kom också att involveras ju närmare det praktiska genomförandet man kom. Det viktigaste uttrycket för det var de så kallade förstudieuppdrag som lämnades till olika aktörer i regionen. Förstudier gjordes inom alla fem insatsområdena, av aktörer som Science Park Gotland²²⁴, Almi Företagspartner, Region Gotland, länsstyrelsen

²²² Regeringsbeslut 2015-09-01, N2015/6211/FF.

²²³ Tillväxtverket fick dock senare, 2017, ett tidsbegränsat uppdrag att bistå vid varsel och omställning i näringslivet (N2017/01030/RTS). Myndigheten samverkar sedan 2007 operativt med regionerna i genomförandet av ERUF-programmen och fattar då beslut om finansiering efter prioriteringar gjorda av bland annat regionala representanter i de så kallade strukturfondspartnerskapen (Lagen om strukturfondspartnerskap, 2007:459). Tillväxtverket genomför också flera egna program där man beslutar om finansiering till aktörer i olika delar av landet, inom områdena regional tillväxt och näringsliv.

²²⁴ Science Park Gotland är en föreningsdriven science park för att främja utvecklingen av nya och befintliga företag. Science Park Gotlands medlemmar är Region Gotland, Uppsala universitet och Almi företagspartner.

och Gotland Grönt Centrum²²⁵. Syftet med förstudierna var att utveckla problembilden och föreslå möjliga insatser i form av projekt. I uppdraget ingick också, för de förstudieansvariga aktörerna, att föra dialog med representanter för den potentiella målgruppen inom respektive insatsområde i syfte att säkerställa efterfrågan och relevans.

Resultat

Sammanfattning²²⁶

Resultaten från projekten är i huvudsak i linje med vad man kan förvänta från den här typen av insatser. Insatserna har stärkt utvecklingen i företag och branscher som fått del av projektens verksamheter. Hur mycket är svårare att avgöra.

När det gäller att stärka samverkan mellan aktörerna är det WSP:s bedömning att programmet har bidragit. Samtidigt menar de att Gotlands problem före insatsen inte i första hand var avsaknaden av samverkan mellan aktörerna. Gotland är en ö och en liten region. Att samverka med alla har i princip alltid varit en överlevnadsstrategi. Som WSP ser det, och som framkommer i deras intervjuer, är den stora utmaningen i stället att det saknas starka aktörer som verkligen kan ta ett långsiktigt ansvar för utvecklingen inom exempelvis Gotlands nyckelnärings.

Hållbara Gotland har inte i någon större utsträckning rått på dessa utmaningar.

Främsta resultaten på projektnivå

Målen för programmet var relativt allmänt formulerade. De handlade om att stärka samverkan mellan aktörerna, att frigöra innovations- och utvecklingskraft samt att stärka utvecklingen i de fyra "arenorna". Utöver detta fanns ett antal icke-måttatta och delvis kvalitativa indikatorer för programmets uppföljning.

Utvärderingarna bedömde att de främsta resultaten hade skapats på projektnivå. I intervjuerna med projektägarna menar de att insatsen bidragit till att enskilda företag och deras personal har fått tillskott av finansiella resurser, ny och fördjupad kompetens samt ett starkare regionalt sammanhang genom nya nätverk och utvecklade relationer med andra aktörer i det regionala innovationssystemet.

I WSP:s utvärdering redovisas en bedömning av måluppfyllelsen grundad i indikatorerna som visades i tabell 10 ovan. Den visar att Hållbara Gotland skapat omkring 350 olika samverkansinsatser i syfte att "stärka samverkan, lärande och genomförandestrukturer kring regionalt tillväxtarbete på Gotland" och att nästan 1 000 gotländska företag har deltagit i insatser som syftat till att skapa nya produkter och tjänster. Det är dock svårt att bedöma resultaten i detalj, men de mer allmänna resultaten från de fem insatsområdena redovisas nedan.

Verksamheten är inriktad på rådgivning, affärsutveckling och inkubatorprogram för nya företag. Man äger också ett investmentbolag som går in med riskvilligt kapital, bland annat i utvalda inkubatorföretag.

²²⁵ Gotland Grönt Centrum AB är en samordnande funktion för de gröna näringarna (både primärnärings- och livsmedelstillverkare) på Gotland. Man driver utbildningsverksamhet och näringsutveckling på uppdrag av näringsidkarna på Gotland. Delägare i Gotland Grönt Centrum är Hushållningssällskapet, LRF och Region Gotland. Verksamheten finansieras bland annat genom projektmedel från Landsbygdsprogrammet, ERUF och Region Gotland.

²²⁶ Sammanställningen i denna del bygger dels på Tillväxtverkets slutrapport, dels på WSP:s utvärdering. Tillväxtverkets rapport bygger i sin tur i hög grad på WSP:s utvärdering.

De fem insatsområdena: resultat och exempel på aktiviteter

Livsmedel och maritima näringar. Inom området beslutades om fem projekt med en total volym om cirka 24 miljoner kronor. Två av projekten handlade om att ta fram strategier och genomförbarhetsstudier för området i sin helhet och för vattenbruk i synnerhet. Dessa båda bedrevs av länsstyrelsen. Det största utvecklingsprojektet drevs av Gotland Grönt Centrum och hade en huvudsaklig inriktning på att främja kompetens, affärsrådgivning och innovation i livsmedelsföretagen. Insatsområdet rymde också ett ramprojekt för förstärkning av företagsstöden.

Sammanfattningsvis bidrog insatserna till att förstärka och vidareutveckla en samverkan mellan näringsens aktörer, Region Gotland och de övriga myndigheterna. Gotland Grönt Center är kanske det tydligaste exemplet på en aktör som har kommit att ta en mer strategisk roll, som en följd av programmet och dess resurser, som bärare av den regionala mat- och livsmedelsstrategin. Det är WSP:s bedömning att insatsen inom "Livsmedel och maritima näringar" var den som tydligast bidrog till och faktiskt kom närmast att uppnå de tre programmålen.

Besök och kultur. Inom området beslutades om 9 projekt med en total volym om 37 miljoner kronor. Projekten är av olika karaktär och olika storlek. Ett projekt hade fokus på framtagandet av en besöksnäringstrategi och leddes av Region Gotland. Här fanns både större projekt, som investeringen i utvecklingen av kryssningshamnen och besöksverksamheten i anslutning till denna och i den så kallade. Kulturarvsinkubatorn som drevs av Riksantikvarieämbetet. Men här fanns också mindre projekt riktade till olika typer av kulturinstitutioner och även IT-baserade utvecklingsprojekt. Insatsområdet rymde också ett ramprojekt för förstärkning av företagsstöden.

Sammanfattningsvis resulterade insatserna i att stärka relationerna mellan olika aktörer. När det gäller målet om att skapa "en tydlig innovationsmiljö" är det svårare att hävda att en sådan etablerats under programperioden. Framtiden för vissa av de innovationsinriktade och miljöbyggande projekten är idag oviss.

Ny industriell utveckling. Totalt beslutades om fyra projekt med en total budget på nästan 30 miljoner kronor, varav 3 miljoner var medfinansiering från i första hand ERUF. De största projektägarna inom området var Almi Företagspartner och Region Gotland, där regionen främst svarade för ramprojektet inom företagsstöden. Almi Företagspartners projekt (Almi Expand) var det i särklass största projektet inom Hållbara Gotland.

Sammanfattningsvis kännetecknades insatserna inom området av en kombination av rådgivning, viss utbildning, företagsstöd och riskkapital. Gemensamt för dessa insatser var att de redan tidigare existerat och genomförts av samma aktörer som nu skulle spela en nyckelroll – i huvudsak Almi Företagspartner. Det är vidare utvärderarnas bedömning att tillskottet av kapital för den typ av tjänster som här har erbjudits har varit nära gränsen för vad antingen efterfrågan kunnat absorbera (rådgivning) eller regelverket medger (företagsstöd).

Digitalisering. Totalt beslutades om tre projekt med en total finansiering om nästan 14 miljoner kronor. De tre projekten leddes av regionen, Uppsala universitet och Science Park Gotland. Två av projekten fokuserade på kunskapsutveckling, bland annat i samverkan mellan regionen och forskare. Det tredje projektet var innovationsorienterat och erbjöd inkubatorbaserat stöd till nya företag.

Sammanfattningsvis resulterade insatserna inom insatsområdet i att aktörer som Uppsala universitet Campus Gotland stärkt sin genomförandekapacitet som projektägare och ökat möjligheterna för att ge näringslivet stöd och ökad kunskap kopplat till digitaliseringsfrågor.

Kompetensförsörjning. Totalt beslutades om tre projekt med en total volym på cirka 14 miljoner kronor. Den viktigaste projektägaren här är Region Gotland. Även Uppsala universitet var projektägare.

Sammanfattningsvis är det WSP:s bedömning att resurserna från programmet har stärkt och kompletterat ordinarie insatser i Region Gotlands arbete med strategisk regional kompetensförsörjning.

Utvärderarnas slutsatser och erfarenheter

Olika bilder av insatsens tidiga förankring med regionen

WSP menar att det framträder skilda verklighetsbilder beroende på vilka aktörer man pratar med när det gäller förankring i insatsens inledande fas. Region Gotland uttrycker från både ledande tjänstepersoner och från politiskt håll att man inte involverades i det inledande arbetet i den grad man önskade och att man inte utgick från det arbete som redan fanns framtaget i till exempel regionens tillväxtprogram. Det handlade också om att man menar att samordnarens förankringsarbete bland parterna på Gotland riskerade att skapa felaktiga förväntningar och att runda ställningstaganden om regionala nyckelaktörer som regionen redan fattat i anslutning till utarbetandet av sitt tillväxtprogram.

Från samordnaren och Regeringskansliets sida menar man att man både lyssnade till och involverade regionen i utformningen av samordnarens rapport och därmed också regeringens förslag. Man menar att regionen kan ha önskat andra typer av insatser och att man därför beskriver det som att man inte har varit involverade när man i vissa fall inte har fått gehör för sina önskemål.

Ingen naturlig "ägare" av insatserna

Det är WSP:s bedömning att det delade ägarskapet för genomförandet mellan Tillväxtverket och Region Gotland, i kombination med att ingen av parterna varit involverade i exempelvis behovsanalys och den övergripande utformningen av insatsen, ledde till att genomförandet blev otydligt.

WSP:s uppfattning är att Tillväxtverket under genomförandet eftersträfvade att låta Region Gotland ta ett successivt större ansvar. De menar dock att Region Gotland vid upprepade tillfällen pekade på att programmets ägarskap låg hos Tillväxtverket.

Relevanta aktörer på plats, men vissa fick en mer tillbakadragen roll än planerat

I princip fanns alla avgörande aktörer på plats i både förberedelser och genomförande av programmet. Regeringen var företräd av näringsministern och av den utsedda samordnaren av insatsen. Tillväxtverket fick efter regeringens beslut uppdraget att samordna genomförandet av insatsen, vilket också gav goda möjligheter för åtkomst till ERUF-programmets resurser, där Tillväxtverket var förvaltande myndighet. Region Gotland erbjöds att genomföra insatsen tillsammans med Tillväxtverket. Även länsstyrelsen omnämndes särskilt i uppdraget från regeringen: *"Tillväxtverket och Gotlands kommun*

(Region Gotland) ska i tillämpliga delar samverka med Länsstyrelsen i Gotlands län, särskilt vad gäller insatser med anknytning till landsbygdsutveckling.”²²⁷

Vid en analys av insatsens resultat kan man konstatera att uppbyggnaden av de innovationsmiljöer som var ett av programmets mål och en av huvudpoängerna med samordnarens förslag till regeringen inte fullt ut har realiserats. En av de främsta anledningarna till detta kan antas vara avsaknaden av centrala aktörer med förmåga att bära en innovationsmiljö. WSP har i denna rapport kallat dem ”miljöbärare”.

I princip finns två sätt att skapa sådana miljöbärare: antingen genom att direkt stärka redan verksamma aktörer på Gotland eller genom att försöka attrahera starka aktörer utifrån för att indirekt stärka lokala aktörer eller näringslivet. Den senare metoden utgör en central del i samordnarens rapport, där han pekar ut externa aktörer som RISE och SLU.²²⁸ Utvärderingen konstaterade dock att de, i förhållande till rapportens intentioner, kom att spela betydligt mer tillbakadragna roller i genomförandet.

Rollfördelningen och arbetssätten kan utvecklas

Det är WSP:s bedömning att regeringens erbjudande till Region Gotland borde ha kommit samtidigt med uppdraget till samordnaren. WSP menar att det vore mera rimligt att regionen fått svara för en konsekvensanalys av stoppet för Nordkalks planerade täkt och även vilka åtgärder man menade var nödvändiga för att motverka dessa konsekvenser.

Målen svåra att följa upp

Inga av målen är kvantitativt uttryckta och de indikatorer som ställdes upp för uppföljningen och utvärderingen av arbetet visade sig, enligt WSP, vara svåra att följa upp.²²⁹ Detta är också en kritik som regionens egna revisorer lyft fram i sin revision av regionens hantering av de regionala projektmedlen, som vid den här tiden i stor utsträckning härrör från Hållbara Gotland-insatsen.²³⁰

Hinder för en effektiv ”paketlösning” på Gotland

Insatsen på Gotland påverkades negativt, i förhållande till de mål som fanns såväl i regeringens program som i Tillväxtverkets och Region Gotlands operativa program, av flera specifika och generella faktorer:

- Stor initial skyndsamhet och otydlighet
- Projektformens begränsningar
- Förordningarnas utformning
- Styrning av nationella aktörers verksamhet och lokalisering.

Den första faktorn är ett exempel på en specifik faktor och handlar om den politiska kontexten, som i det här fallet innebar att en påverkan på sysselsättning och näringsliv skapades genom regeringens beslut (att hindra kalkbrytning genom att ansöka om Natura 2000-status). Inte minst den interna dynamiken mellan de olika regeringspartier-

²²⁷ Regeringsbeslut 2016-06-30, N2016/04642/RTS.

²²⁸ En indikation på detta framgår även i en debattartikel undertecknad av dåvarande närings- och innovationsministern samt den statliga samordnaren. Där utlovades, i princip, en etablering av SLU samt RISE på Gotland. (Damberg M & Larsson P, (2016), ”Vi satsar på Gotland”).

²²⁹ WSP, (2021), ”Slutrapport för utvärderingen av programmet Hållbara Gotland”.

²³⁰ PWC, (2020), ”Granskning av användning av statliga medel för regionalt tillväxtarbete Region Gotland”.

na kan antas ha bidragit till frågans politiska känslighet. Detta har sannolikt påverkat genomförandet av insatsen. Detta förhållande, menar WSP, har främst inneburit att det funnits *en önskan om stor skyndsamhet* i hanteringen av frågan från regeringens sida. Det främsta uttrycket för detta är att beslutet om Natura 2000-status och ett omställningspaket till Gotland meddelades samma dag. Detta medförde att insatsens omfattning och övergripande inriktning slogs fast utan särskild utredning av vare sig regionens behov av insatser eller beslutets konsekvenser. Detta är också en bidragande förklaring till de brister i den regionala förankringen av insatserna som har noterats i denna utvärdering och som även belysts i WSP:s tidigare utvärdering.²³¹

Övriga faktorer är mer generella för den här typen av insatser. De handlar om *projektformens begränsningar* när det gäller att skapa strukturella och varaktiga effekter på den regionala utvecklingen. Det sätt som insatsen genomfördes på innebar att resurserna kanaliserades ut genom två övergripande "system" – de regionala projektmedlen och företagsstöden. Dessa system "boostades" med drygt 100 miljoner kronor under en period av cirka fem år, i genomsnitt alltså ungefär 20 miljoner per år. Tre fjärdedelar av de extra resurserna användes till projektmedel och en fjärdedel till företagsstöd. En begränsning i projektformen är dess karaktär av tillfällighet. WSP menar att detta kom att utgöra ett betydande hinder för möjligheten att bygga upp långsiktigt bestående verksamheter, såsom beskrivs i regeringens förslag om att skapa fyra innovationsarenor.

Även andra begränsningar fanns knutna till finansieringsformen. De främsta handlar om för vilka ändamål finansiering i form av projekt- eller företagsstöd får erbjudas enligt de två nämnda *förordningarna* ovan. I det här fallet kom merparten av resurserna att kanaliseras till näringslivsutveckling. Regionens uttryckta önskemål om att kunna använda en del av resurserna för olika typer av infrastrukturprojekt kunde till exempel inte mötas inom ramen för 1.1-medlens regelverk. Inte heller möjliggjordes en friare användning i skärningen mellan primärnärings- och livsmedelsindustrin, som också hade kunnat vara en central del i att skapa en innovativ framtida livsmedelsindustri.

Slutligen hindrades insatser kopplade till att *styra över olika nationella aktörers verksamheter och lokaliseringen*. I regeringens förslag till program framhölls möjligheten att varaktigt engagera innovationsbyggande externa aktörer som SLU och RISE i uppbyggnaden av innovationsarenorna. I det konkreta genomförandet återfanns dock inget eller lite av denna typ av åtgärder. Det är WSP:s bedömning att detta hade krävt en myndighetsstyrning (och finansiering) som skulle ha involverat fler departement än Näringsdepartementet. Några sådana åtgärder har inte kunnat identifieras.

Tidigare erfarenheter, lärande för framtida insatser?

Det är WSP:s bedömning att utformningen av Hållbara Gotland-programmet inte tydligt vilar på erfarenheter från tidigare liknande insatser. När det gäller lärandet i den andra riktningen (för framtida insatser) har WSP ingen kännedom om huruvida lärdomar/rekommendationer som framkommit i utvärderingar förts vidare bland de huvudsakliga aktörerna.

I huvudsak har det samlade lärandet i form av resultat och framgångsfaktorer haft två uttrycksformer: en slutkonferens och i Tillväxtverkets slutrapport.

²³¹ WSP, (2021), "Slutrapport för utvärderingen av programmet Hållbara Gotland".

Om vi bortser från systemperspektivet och avgränsar oss till Gotland, så menar regionen att resultat och erfarenheter även inarbetats i deras ordinarie regionala utvecklingsarbete.

Operativa reflektioner

I syfte att komplettera de formella utvärderingarna har WSP även låtit Stefan Persson och Lina Holmgren från Region Gotland reflektera över sina egna erfarenheter från insatsen. Båda var aktivt involverade i insatsprocessen. Stefan Persson är regional utvecklingsdirektör och Lina Holmgren strateg.

”Om vi utgår från att behoven var en omställning till en mer hållbar regional utveckling, med fokus bland annat på att bygga samverkan och mer självbärande strukturer för regionala utvecklingsinsatser inom ramen för exempelvis företagande och innovation, besök samt livsmedel – så svarade insatsen väl mot detta. Region Gotland bygger också vidare på erfarenheterna från arbetet med Hållbara Gotland inom ramen för ansvaret att samordna regionalt utvecklingsarbete.

Men om vi tittar i backspeglarna så vet vi att behoven inte var så skarpt formulerade och uppdraget var otydligt i relation till alla aktörer och nivåer. Dessutom skapade regeringens uppdrag till samordnaren något av en regional trängsel och röra. Region Gotland hade när insatsen initierades ett pågående arbete med att ta fram ett nytt regionalt tillväxtprogram för perioden 2016–20. Arbetet utfördes i enlighet med regionens regionala utvecklingsansvar och uppdraget att samordna regionalt utvecklingsarbete.

I regeringens uppdrag till samordnaren ser vi följande formulering: *’...som kontaktperson för regeringens räkning samverka med Länsstyrelsen i Gotlands län samt övriga berörda myndigheter, företag och fackliga organisationer på Gotland kring konkreta insatser för fler jobb och hållbar näringslivsutveckling i Gotlands län. Kontaktpersonen ska ta fram åtgärder för att stärka företag och företagande i Gotlands län och bereda Gotlands kommun (Region Gotland) möjlighet att delta i processen i alla delar. Uppdraget ska löpande redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet)’.*²³²

Detta synliggör att det inte fanns någon struktur eller samlat angreppssätt för hur man ska jobba enligt det system för flernivåsamverkan som – det numera enhetliga regionala utvecklingsansvaret och utvecklingspolitiken – stipulerar. Det är en vedertagen styrform som anses krävas för en hållbar regional och nationell utveckling.

Vi menar att samordnarens uppdrag i stället borde ha varit att i nära samarbete med Region Gotland (regionalt utvecklingsansvarig aktör) förstärka det redan pågående arbetet med att ta fram ett tillväxtprogram och säkerställa synergier och/eller kompletterande insatser som exempelvis statliga myndigheter behövde ansvara för i den regionala kontexten utifrån sitt mandat. I stället fick nu Region Gotland skruva i arbetet med tillväxtprogrammet och därefter programsättning av regeringsuppdraget tillsammans med Tillväxtverket. I stället för att kunna koncentrera sig på själva genomförandet innebar detta att kraft behövde läggas på förtydligande och en slags dynamisk framväxande rollfördelning, som dessutom var starkt personberoende. Samordnarens i praktiken parallella dialogprocess underlättade heller inte för externa aktörer/utförare.

²³² Regeringsbeslut 2015-09-01, N2015/6211/FF.

Region Gotland upplever att det krävs en tydligare struktur/modell för hur roller och ansvar för genomförande och finansiering, uppföljning och utvärdering/lärande ska fördelas med utgångspunkt i det regionala utvecklingsansvaret. Det gäller oaktat om det är ett initiativ med fokus på utvecklingsbehov/omställningsbehov eller om det är ett initiativ som föregås av en kris. Ett ramverk för detta behöver utvecklas.

Region Gotland har också pågående erfarenhet av hur utmanande det är när ett sådant ramverk saknas. Energimyndigheten har regeringens uppdrag att möjliggöra att Gotland blir en pilot för ett hållbart energisystem. Ramverket saknas helt för ett effektivt och samordnat genomförande där resurser (kunskap, finansiering, genomförandekraft) 'poolas' från olika ansvariga aktörer regionalt och nationellt. På Gotland pågår ett brett utvecklingsarbete och det finns en starkt lokal och regional vilja, medan Energimyndigheten har en uttalad vilja att inte genomföra uppdraget. Region Gotland är av åsikten att om strukturer/ramverk för omställningsuppdrag och pilotsatsningar hade funnits på plats hade Energipilot Gotland idag varit just en pilot som bidragit med mer kunskap, innovation och lärande till andra regioner enligt intentionerna med uppdraget än vad som idag är fallet."

7. Analys och policydiskussion

Studiens syfte har varit att öka vår kunskap om specifika policyinstrument för att främja lokalt och regionalt omställningsarbete. För att göra det har vi först i kapitel 3 kort orienterat om befintliga svenska strukturer – Sverige saknar ett specifikt instrument. I kapitel 4 och 5 har vi beskrivit det norska respektive de finska omställningsinstrumenten. I kapitel 6 har vi genom fallstudier illustrerat hur dessa instrument i praktiken kan användas. I det kapitlet har vi även inkluderat en svensk fallstudie, ett exempel på en så kallad ”paketlösning” som med ojämna mellanrum förekommer i Sverige i samband med lokala/regionala kriser.

I detta avslutande kapitel jämför vi upplägg och erfarenheter mellan de norska och finska instrumenten. Vi gör det först genom en översiktlig, summerande tabell. I nästa steg gör vi en återblick på utvärdering, lärande och resultat. Därefter följer en reflektion över de två instrumenten samt den svenska fallstudien. Slutligen för vi en policyinriktad diskussion där vi väver in observationerna från den svenska fallstudien jämförd med de två nationella instrumenten. Förslag på tänkbara policyåtgärder avslutar kapitlet.

Vi påminner igen om att mer detaljerade beskrivningar av kapitel 3, 4 och 5 finns som särskilda underlagsrapporter.

7.1 Instrumentjämförelse

Jämförande tabell

I syfte att ge en översiktlig spegling av den svenska fallstudien jämfört med de två instrumenten har vi i tabell 13 nedan valt att belysa ett antal karaktärsdrag. Även om jämförelsen haltar en aning, just med tanke på att vi jämför två nationella instrument med en specifik insats, framträder vissa likheter och olikheter. För den läsare som önskar en djupare beskrivning hänvisas till kapitlen 4 (RO) och 5 (ÄRM) respektive avsnitt 6.3 (Gotland).

Tabell 13 Översiktlig jämförelse mellan det norska och finska omställningsinstrumenten samt den svenska fallstudien

	RO	ÄRM	Gotland
Motiv	Kris, slow burn, ensidig näringsstruktur	Kris	Potentiell kris
Platsinriktat	Ja	Delvis	Ja
Individinriktat	Nej	Delvis	Nej
Central aktör initiering	Region (<i>fylkeskommun</i>)	NTM-central	Regeringen
Central aktör genomförande	Kommun (omst. grp.)	Regional aktörsgroup	Tillväxtverket & region
Näringslivets medverkan	Genomgående tydlig	Viss. Främst gm ”utlösande” ftg, delvis i övrigt.	Främst i dialogmöten under analysfasen, i övrigt svag
Struktur	Tydlig	Viss generell, men mycket fallspecifikt	Fallspecifikt

	RO	ÄRM	Gotland
Territoriell enhet genomförande	Vanligast: Enskild kommun	Vanligast: Ekonomisk region (flera närliggande kommuner)	Enskild kommun
Utvärdering & lärande enskild insats	Tydlig	Svag	Tydlig
Utvärdering & lärande systemnivå	Tydlig	Svag	Svag
Ordinarie medel i statsbudget	Ja	Normalt, men ngt varierande belopp	Nej

Anmärkning: RO = Regional omställning, ÄRM = Äkillinen rakennemuutos (Plötslig omställning). Slow burn = områden med mer långsiktig nedgång i befolkning och antal arbetsplatser.

7.2 Utvärdering, lärande och bedömning av resultat

Det **norska RO** är frekvent utvärderat och dokumentationen är i stor omfattning allmänt tillgänglig på internet. Till exempel finns rutiner där varje omställningsprogram ska genomföra årliga programstatusbedömningar, halvtidsutvärderingar och lämna slutrapport. Särskilda omställningskonferenser för erfarenhetsspridning ordnas regelbundet. IN:s roll som observatör och erfarenhetsspridare ökar sannolikheten för lärande mellan enskilda RO-områden. Större, övergripande, instrumentutvärderingar utförs även med ojämn, men återkommande, mellanrum. Det kan också noteras att det i målformuleringen finns en explicit ambition att stärka omställnings-/utvecklingsförmågan (*styrke omstillingsevnen*) såväl i kommunen som i det lokala näringslivet. Erfarenheter och kompetensutveckling som omställningsarbetet medfört ska tas om hand för fortsatt arbete efter avslutad RO-tid.

För året 2020 rapporterar IN om drygt 400 skapade eller säkrade arbetstillfällen enligt programområdenas återrapportering. Det sammantagna intrycket av instrumentets effekter är positivt i de norska utvärderingar vi tagit del av, även om synpunkter på organisering, inriktning, förankring, mätproblem (exempelvis det kontrafaktiska utfallet) etcetera förekommer.

Det **finska ÄRM** förefaller enbart sporadiskt utvärderat och informationsinhämtning har visat sig vara oväntat svår. Visserligen är det en betydande skillnad i instrumentens "livslängd" – det norska systemet har använts under mer än dubbelt så lång tid som det finska (40 respektive 16 år) – men även med detta i beaktande så kvarstår dock en markant skillnad. Lärandet mellan olika ÄRM-områden framstår därför som begränsat. Vissa rutiner finns dock. De regionala aktörsgrupperna ska genomföra uppföljningar som rapporteras till ANM. Ministeriet har även i egen regi genomfört viss uppföljning av enskilda ÄRM-områden. Vi har inte kunnat identifiera någon samlad utvärdering av ÄRM-konceptet.²³³

Samtidigt ser vi att betydelsen av dialog mellan de deltagande aktörerna lyfts fram i flera nivåer: mellan ministeriet och den regionala aktörsgruppen inklusive NTM-centralen, mellan aktörer som finns representerade inom den regionala aktörsgruppen, och på nationell nivå mellan de inblandade ministerierna. En tolkning som kan göras är att

²³³ Enligt uppgift från ANM (2022-03-08) planeras dock f.n. en utvärdering av instrumentet. Beräknas klar årsskiftet 2022/23.

större vikt läggs på kontinuerlig kontakt och dialog mellan de inblandade aktörerna än på formaliserade krav på dokumentation, uppföljning och utvärdering.

Det sammantagna intrycket av instrumentets effekter är svår att uttala sig om då ingen samlad utvärdering identifierats. Det närmaste vi ser är en rapport från 2012 av Statens revisionsverk (VTV). Efter en statistisk analys drog de slutsatsen att ÄRM-insatserna minskat antalet arbetslösa i dessa områden jämfört med om inga åtgärder hade vidtagits. ANM menar också att ÄRM-instrumentet givit goda praktiska erfarenheter. Det faktum att instrumentet nu har funnits i 16 år kan också tolkas som ett tecken på upplevd nytta från statens sida.

7.3 Reflektion

Det norska instrumentet: Regional omstilling

RO har varje år särskilt budgeterade medel. Instrumentet kan både användas för att lindra effekter av direkta kriser och för att försöka bryta mer långsiktiga negativa trender med nedgång i befolkning och antal arbetsplatser (så kallade *slow burns*). Instrumentet utvärderas återkommande, såväl i sin helhet som i enskilda projekt. Ett flertal justeringar har gjorts över tid som respons på iakttagelser och rekommendationer i utvärderingar. Lärandeaspekten är tydlig såväl över tid som mellan olika RO-kommuner.

Intrycket är att det, ur en administrativ/organisatorisk synpunkt, är moget och väl-strukturerat. Det har exempelvis medfört att det redan på förhand är klargjort vilka offentliga aktörer som deltar och deras mandat. Detsamma gäller för vilka analyser och planer som ska tas fram och vilken aktör som har ansvaret. Samtidigt som det förenklar omställningsarbetet kan det även iakttas en inbyggd spänning mellan å ena sidan en homogenitets- och struktursträvan och å andra sidan behovet av lokal anpassning i det enskilda omställningsprogrammet. Flera utvärderingar pekar på stor variation när det gäller de enskilda kommunernas förutsättningar. Detta gör att nyttan av en generell "best practice" måste vägas mot behovet av en anpassning till förutsättningarna i den specifika kontexten.

Instrumentet förefaller i realiteten också få lite olika funktion beroende på förutsättningarna i det område (i regel kommun) som tilldelats omställningsstatus. I de minsta programmen, handlar det i praktiken mer om en utvecklingsstödande profil än omstrukturering av näringslivet. Det innebär i realiteten insatser för att stimulera tillväxt och utveckling inom befintliga branscher, snarare än att ersätta en krympande eller nedlagd bransch med något nytt. Om denna "instrumentbredd" ska ses som en önskvärd flexibilitet eller som ett argument för att överväga ett strategiskt framtida vägval för instrumentets utformning är i slutändan en politisk avvägning.

RO är inte enbart inriktat på direkta näringslivsstödande insatser. Även mer indirekta åtgärder som platsutveckling och, genom nya erfarenheter, en förbättrad framtida utvecklings-/omställningsförmåga hos kommunen och det lokala näringslivet ryms inom dess ram.

En viktig egenskap är förekomsten av de centrala dokument som nämns ovan. Tidigt i processen ska det obligatoriskt genomföras vissa analyser, med formkrav, som lägger

grunden för de fortsatta insatserna. Senare utarbetas omställningsplan och mer operativa handlingsplaner. Det är värt att notera att dessa dokument tas fram lokalt och regionalt.

Betydelsen av kommunikation, förankring och bred involvering är också en aspekt som tydligt återkommer i så gott som alla utvärderingar. Såväl kommuninvånare i allmänhet som näringsliv och kommunens egna tjänstemän och politiker lyfts då fram.

Näringslivets medverkan är överhuvudtaget en framträdande aspekt. Uppfattningen är att ett lyckat omställningsarbete måste ha en bred lokal uppslutning och en delad förståelse av utmaningar, möjligheter och verktygets funktion och ramar.

Det finska instrumentet: ÄRM

Finland har utvecklat och prövat tre olika verktyg för att hantera strukturomvandling: ERM, Broavtal och ÄRM. Eftersom det idag enbart är ÄRM som är i bruk har vi i rapporten avgränsat oss till detta instrument.

ÄRM är explicit inriktat på att lindra faktiska kriser (större företagsnedläggningar eller uppsägningar). Medelstilledningen har varierat över tid, men är betydligt större än för det norska RO. För perioden 2007–11 avsattes i medeltal 44 miljoner euro (469 miljoner kronor) per år för åtgärder i strukturomvandlingssituationer. Senare uppgifter för perioden 2007–17 visar att 260 miljoner euro (2,77 miljarder kronor) riktats till 38 ÄRM-områden. Det gör i medeltal knappt 7 miljoner euro (73 miljoner kronor) per ÄRM-område eller drygt 23 miljoner euro (252 miljoner kronor) per år. Nyare uppgifter har tyvärr inte gått att få fram, trots ihärdiga försök.

Till skillnad från det norska RO är även individinsatser inkluderade och utgör en viktig komponent. Det kan exempelvis handla om förstärkta resurser för arbetsmarknadsutbildningar, coachning eller stöd för att starta eget företag till de personer som blivit av med sitt arbete. Detta ska vägas in vid tolkning av den, jämfört med RO, större medelstilledningen. Platsutvecklande inslag finns, men är mindre framträdande.

ÄRM infördes 2006 och har därefter, fram till 2022, använts i 43 områden. Trots den relativt långa tidsperiod som instrumentet använts råder det brist på välgjorda utvärderingar av dess effekter. Det är därför svårt att bedöma hur verktyget fungerat. Vi kan ändå konstatera att verktyget fortfarande är i drift, vilket kan tolkas som att det bedömts göra nytta. Lärandeambitioner mellan olika ÄRM-områden och över tid framgår egentligen inte alls i de dokument som identifierats, vilket är en tydlig skillnad gentemot det norska RO.

Under de år som verktyget varit aktivt har det alltmer kommit att utgå från ett regionalt perspektiv och regionala förhållanden. Det tidigare arbetssättet där ministeriet på eget initiativ kunde tilldela ÄRM-status till ett område, har numera ersatts av att särskilda ÄRM-medel kan beviljas efter det att den regionala aktörgruppen ansöker om det. Det tydligare bottom-up-perspektivet bidrar till att regionerna ses som proaktiva och slipper en stämpel som stödregion.²³⁴ Själva startpunkten för att aktivera ÄRM-verktyget är dock

²³⁴ Intervju med Petra Stenfors, arbets- och näringsministeriet, 2021-12-07.

densamma. Den tar sin början i samband med att en större arbetsplats offentliggjort att en stor nedläggning eller neddragning är förestående.

Det förefaller finnas en relativt stor flexibilitet i arbetsformerna för själva genomförandet av verktyget – hur ÄRM-åtgärderna planeras och genomförs på den regionala nivån. De ramar som finns för hur verktyget kan användas tolkas som relativt vida. Det innebär därmed ett relativt stort spelutrymme för de regionala aktörerna i genomförandet. Vi ser även att de "utlösande" företagen (där uppsägningarna sker) spelar en viktig roll i verktyget då de förväntas bidra till ÄRM-insatserna, exempelvis genom stöd till den uppsagda personalen eller i form av mer allmänt framåtriktade näringslivssatsningar i det drabbade området. Möjligen kan detta förklaras av storleken på dessa företag och deras tillhörighet till en större koncern – och därmed de "finansiella muskler" som finns att tillgå. Samtidigt framkommer i vår fallstudie tecken på att storföretagen blivit mer restriktiva till "stora kompensande satsningar på nedläggningsorter" under senare år.

Intrycket är att kommunens roll i verktyget är mindre uttalad jämfört med det norska RO. Detsamma gäller för det lokala näringslivets medverkan. I den dokumentation vi tagit del av framkommer ingen explicit roll för den aktörskategorin, som det gör för RO-instrumentet. Undantag är, som nämndes ovan, det "utlösande" företag vars nedläggning/personalneddragning initierat själva ÄRM-processen. I fallstudien ser vi dock en medverkan av den lokala företagarföreningen.

Under hela processen betonas vikten av dialog mellan de deltagande aktörerna.

Den svenska fallstudien: Hållbara Gotland

Sverige har till skillnad mot Norge inga särskilda budgeterade omställningsmedel. Den svenska fallstudien är i stället ett exempel på så kallad paketlösning, där staten går in med en riktad geografisk insats med särskilda ekonomiska medel, i detta fall 100 miljoner kronor till näringslivsutveckling på Gotland.

Problembakgrunden var ingen faktisk föreliggande kris, utan snarare en risk för framtida problem. På grund av ett regeringsbeslut i augusti 2015 om att skydda Ojnareskogen kunde inte företaget Nordkalks planer på en ny kalktäkt realiseras. Samma dag tillkännagav regeringen att ett särskilt näringslivspaket för Gotland om 100 miljoner kronor "med fokus på framtida industriell utveckling" skulle tas fram. En statlig samordnare fick i uppdrag att ta fram ett förslag till genomförande. Rapporten presenterades knappt tio månader senare, i juni 2016. Redan samma höst togs beslut om de första insatserna och två år senare hade hela beloppet in-tecknats i projektbeslut.

Då det inte fanns någon färdig struktur att falla tillbaka på var det inte givet vilken aktör som "ägde" frågan eller vilka underlag som krävdes. Å ena sidan utsåg regeringen en nationell samordnare för att genomföra den initiala behovsanalysen samt formulera insatsmål och en indikativ resursfördelning. Å andra sidan har region Gotland sedan 1997 ett statligt regionalt utvecklingsuppdrag som man då tog över från den statliga myndigheten länsstyrelsen.²³⁵ I region Gotlands uppdrag ligger, enligt ordinarie planering, bland annat att arbeta fram ett regionalt tillväxtprogram med tillhörande

²³⁵ Det var då Gotlands kommun som tog över det regionala utvecklingsansvaret. Kommunen bytte senare (1 januari 2011) namn till Region Gotland.

behovsanalyser och tillväxtmål.²³⁶ Här uppstod, åtminstone initialt, en viss oklarhet. Hur förhöll sig samordnarens arbete till regionens befintliga arbete? Ur regionens synpunkt förstärktes delvis oklarheten genom de tidiga kontakter som samordnaren hade med Länsstyrelsen – den tidigare utvecklingsansvariga aktören på ön. Bilden från samordnaren och Regeringskansliet är dock en annan: de menar man att man både lyssnade till och involverade regionen i utformningen av samordnarens rapport och därmed också regeringens förslag. Oavsett vems bild som är närmast "sanningen" kan vi konstatera en delvis oklar situation.

Under genomförandet av insatsen framträdde även svårigheter att realisera delar av de föreslagna åtgärderna som innefattade aktivt medverkande (och lokalisering på Gotland) av externa aktörer. Sådana åtgärder kräver emellertid medverkan av flera departement och nya politiska beslut vilket inte fullföljdes.

Regeringen tilldelade Tillväxtverket uppdraget att samordna genomförandet av insatserna tillsammans med regionen (som fick ett erbjudande att delta). Att rent operativt jobba tillsammans med en enskild kommun eller region på detta sätt var delvis en ny erfarenhet för dem.²³⁷ Över tid fann Tillväxtverket och regionen sina roller, även om det fanns blandade uppfattningar om vem som var den egentliga "programägaren".

När det gäller medverkan av näringslivet ser vi att det, förutom i rollen som mottagare av projektinsatser, varit delaktigt i dialogmöten under analysfasen. I själva genomförandefasens organisering ser vi ingen motsvarighet till vare sig Norge eller Finland. I RO finns en uttalad rekommendation om majoritetsdeltagande i omställningsorganisationens styrelse, medan ÄRM normalt nöjer sig med representanter från arbetsgivare och arbetstagare från det företag som läggs ner/säger upp personal.

Intrycket är att Gotlandspaketet organiserades och genomfördes som en enskild insats. Det finns inga tecken på att erfarenheter av tidigare "paketlösningar" nyttjades, inga särskilt utarbetade omställningsverktyg som i RO och enbart en svag ambition att strukturera lära för framtida "paketlösningar". Behovet berörs dock, om än kortfattat, i en slututvärderingsrapport: *"Det finns ett behov att på nationell nivå arbeta fram riktlinjer och rutiner för regeringsuppdrag som ska genomföras i operativt samverkan mellan nationella myndigheter och regionalt utvecklingsansvariga. I det arbetet behöver erfarenheter från programmet tas tillvara."*²³⁸

Det norska delmålet att insatsen även ska förbättra såväl kommunens som det lokala näringslivets framtida omställnings-/utvecklingsförmåga uttrycks inte i Gotlandsfallet. Det hindrar i och för sig inte att effekter i den riktningen kan ha uppstått.

Utvärderarna pekar på tecken att gällande förordningar inte fullt ut var anpassade för satsningar som Gotlandspaketet. Svårigheter uppstod att använda medlen så flexibelt som regionen kanske hade önskat, till exempel för infrastruktursatsningar och i gränslandet mellan primärnäring och livsmedelsindustri. Insatserna behövde inordnas i regelverket för de regionala projektmedlen inom 1.1-anslaget och i förordningen för

²³⁶ Vid den aktuella tidpunkten slutfördes regionens arbete med Tillväxtprogrammet Gotland 2016–2020.

²³⁷ År 2017 fick dock Tillväxtverket ett pilotprojekt att bidra som processledare vid varsel och omställning, som senare förlängts några år. Man kan därmed säga att erfarenhetsläget idag är mer gynnsamt.

²³⁸ Tillväxtverket, (2021), "Slutrapport: Uppdrag respektive erbjudande att genomföra insatser för tillväxt i Gotlands län".

ERUF-programmets genomförande vilket upplevdes begränsande. En spänning mellan upplevda behov, tillgängliga medel och befintliga regelverk uppstod således.

7.4 Policydiskussion

Tydliga strukturer ger stabilitet

När det gäller strukturer för löpande informationsdelning och dialog i detta sammanhang bedömer vi att Sverige har sådana på plats.²³⁹ *Forum för hållbar regional utveckling* är ett bra exempel på regelbundna träffar mellan Regeringskansliet, regionerna, SKR och Tillväxtverket. Den statssekreterargrupp som kan aktiveras när varsel och omställning inträffar är ett annat exempel på tydlig struktur.

I genomförandet av konkreta omställningsåtgärder ser vi att den norska och finska staten har valt att använda sig av särskilda instrument. Sverige har valt en annan väg och förlitar sig på ordinarie system i ett "normalläge". Regioner och kommuner genomför på frivillig basis insatser vid varsel och omställning.

Men, samtidigt ser vi också att staten *de facto* ibland går in med riktade insatser. Det rör sig om en huvudprincip med undantag, således. Denna situation föder två policyfrågor att diskutera (frågorna illustreras även grafiskt senare i kapitlet genom en fyrfältsmatris, figur 4 i avsnitt 7.5):

- Valet mellan att ha fasta strukturer att ta stöd av när staten beslutar att agera (jämför kvadrant 1 eller 2 i matrisen) *eller* att i stället alltid agera helt situationsspecifikt (kvadrant 3).

Om fasta strukturer skulle föredras blir följdfrågan:

- Valet mellan att som i dag enbart agera vid vissa tillfällen och då använda sig av särskilda regeringsbeslut (kvadrant 2) *eller* att ha ett permanent instrument med budgeterade resurser, likt Norge (kvadrant 1).

Besluten är i slutänden politiska, men förtjänar en diskussion.

Det framkommer en tydlig skillnad mellan processen i den svenska fallstudien och de båda andra nordiska instrumenten, i synnerhet gentemot det norska RO. Det förefaller uppenbart att en stor del av den upplevda oklarheten om aktörsroller och en organisatorisk "friktion" hade kunnat undvikas om det redan från början fanns en etablerad process och aktörsbeskrivning att falla tillbaka på. Vilka analyser och planer behövs? Vem ansvarar för att ta fram dem? Vilka aktörer involveras i genomförandet och vilka roller och mandat har de? Svaren hade då redan inledningsvis varit givna.

Till det kommer en lärandeaspekt, dels hos enskilda kommuner och regioner, dels ett systemlärande över tid och rum. Hur kan vi säkerställa att de erfarenheter som vinnas i en insats på ett strukturerat sätt tas tillvara och blir ingångsvärden i nästa insats? I en diskussion om dessa frågor finns mycket att inspireras av från det norska instrumentet.

En ytterligare aspekt berör den stora och tilltagande kapacitetsvariationen mellan de svenska kommunerna. En av slutsatserna i den relativt nyligen (2020) genomförda

²³⁹ Se kapitel 3.

Kommunutredningen pekar i synnerhet på brister i utvecklingskapacitet hos de mindre och avlägset belägna kommunerna. Tillgängliga prognoser pekar dessutom på än större kapacitetsbrister och skillnader i framtiden.²⁴⁰ Sannolikt skulle en i förväg fastställd process, med klarlagda steg och roller för de inblandade aktörerna, vara till särskilt stöd för kommuner med sådana kapacitetsbrister.

Andra sidan av myntet handlar om att inte strukturera bort den fallspecifika flexibilitet som alltid kommer att behöva finnas. Rutiner ger stabilitet och minskad risk för organisatoriska "transaktionskostnader", men får inte bli rigida. Ett utrymme för lokal anpassning bör alltid finnas i det enskilda fallet. För att använda den norske programledarens ord: "Kommuner är olika och har olika förutsättningar och behov. Det finns ingen 'one size fits all'-metod." I det finska ÄRM ser vi ett mer flexibelt upplägg som mer för tankarna till ett koncept än ett konkret instrument. Här lämnas stor frihet till regionala lösningar för såväl genomförande som konstellationen av involverade aktörer. Samtidigt är strukturer för utvärdering och lärande svagare än i norska RO.

Sammanfattningsvis menar vi att det finns tydliga förtjänster med att ha väl genomtänkta rutiner och tydliga aktörsroller. Oavsett om själva insatsen sker regelbundet eller relativt sällan är det en stabilitet att ha en struktur att falla tillbaka på. Dels bör det snabba upp startprocessen, dels undviker man oklarheter som kan leda till onödiga diskussioner om form och organisation i stället för själva sakfrågan (jämför med Region Gotlands "operativa reflektioner" i slutet av avsnitt 6.3). Insatsens innehåll kan (och bör) givetvis variera utifrån den faktiska situation som föreligger, men tydliga rutiner i analys, genomförande och utvärdering gynnar systemets effektivitet och lärande.

Samspelet nationell, regional och lokal nivå

Om staten vid vissa tillfällen väljer att aktivt träda in och stödja orter eller kommuner som drabbats hårt av större företagsnedläggningar inträder en situation där frågor om flernivåstyrning måste hanteras. Hur hanteras statens insatser i relation till regionen (med sitt regionala utvecklingsansvar) och kommunen med sin lokala kunskap och egna utvecklings- och tillväxtambitioner? Hur kan civilsamhällets potential tas tillvara? Hur kan goda förutsättningar skapas för näringslivets medverkan?²⁴¹

Vi ser både i Finland och Norge en tyngdpunkt mot lokal och regional nivå vid framtagande av konsekvensanalyser och handlingsplaner samt genomförandet. Staten finns med i det operativa arbetet i både Norge och Finland, men med en mer tillbakadragen roll: som observatör i Norge (IN) och via dialog (ANM) samt deltagande i den regionala aktörgruppen (NMT/ANM) i Finland. Den svenska fallstudien avviker därvidlag genom att staten själv initierade, arbetade fram själva programmet (via nationell samordnare)²⁴² samt deltog i genomförandeorganisationen (Tillväxtverket). Det finns *sammanfattningsvis* anledning att fundera igenom hur flernivåstyrningen ska fungera i dessa fall utifrån planeringsnivå, uppdragskonsekvens, tydlighet och effektivitet.

²⁴⁰ SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*, kap 12.

²⁴¹ Tillväxtanalys har tidigare mer specifikt studerat flernivåstyrning, se t.ex. Tillväxtanalys, (2017), "Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?".

²⁴² I dialog med parter på ön, ska tilläggas.

Val av inriktning: Platsen eller individerna? Omställning eller utveckling? Insatsstorlek?

En omställningsinsats kan ha olika inriktning. Den kan till exempel inriktas på åtgärder som stärker det geografiska territoriet – *platsen* – eller på de drabbade *individerna*. Åtgärdsportföljen kan variera i sin balans mellan *omställning* och *utveckling*. Den kan även variera kraftigt i *resurstilldelning*.

Platsinriktade åtgärder kan omfatta direkta stöd till näringslivet, infrastrukturinsatser, attraktionsfaktorer, nätverk mellan företag, lokal mobilisering, boendefrågor, utbildningsstruktur och liknande. En individinriktning kan i stället ha en profil mot förstärkta arbetsmarknadspolitiska insatser, coaching, främjande av nyföretagande etcetera.

Vi ser en tydlig platsinriktning i det norska RO.²⁴³ Här finns explicit utrymme för insatser som inte direkt förväntas resultera i konkreta arbetstillfällen i utpekade företag utan mer generellt öka kommunens attraktivitet, såväl när det gäller att driva företag som för att bo och vistas i. I det finska ÄRM finns också detta perspektiv, men inte lika tydligt. I stället ser vi ett betydande inslag av individinriktning. I båda instrument finns direkta näringslivsinriktade insatser med olika former av företagsstöd.

Ur ett svenskt perspektiv kan sägas att vår modell för att hantera individers situation vid uppsägningar, där partsgemensamma lösningar är en viktig beståndsdel, förefaller fungera väl, enligt uppgift faktiskt bäst inom OECD.²⁴⁴ Organisationer som Trygghetsrådet, Trygghetsstiftelsen, Trygghetsfonden och Omställningsfonden stöttar i ett tidigt stadium och på olika sätt den uppsagde i att hitta nytt arbete, exempelvis genom vidareutbildning. Det gör rimligen behovet av ytterligare individinriktade insatser relativt lågt och vrider i stället intresset mot mer platsinriktade insatser. Utifrån den explicita betydelse som detta ges i det norska RO bör det finnas intressanta erfarenheter att närmare studera. I den svenska fallstudien ser vi inga inslag av individinriktade insatser, vilket inte är så anmärkningsvärt med tanke på att det inte förelåg någon akut kris med stora uppsägningar.

Det andra inriktningsval som nämns i avsnittsrubriken handlar om *omställning* eller *utveckling*. Kategoriseringen är kanske mer teoretisk än helt verklighetsnära då inslag av båda torde vara vanlig.

Såväl i det norska som i det finska instrumentet ser vi omställningsambitionen direkt i målformuleringarna, att förnya gamla arbetstillfällen (ÄRM), respektive skapa en mer varierad näringsstruktur (RO). Här kan man tänka sig en förändringsvilja från gamla, nedåtgående branscher till nya växande. Det är en rationell ambition, men inte enkel att uppnå. Är det rimligt att kunna förändra en kommuns branschstruktur på två (ÄRM) till sex år (RO)? Vilket handlingsutrymme och vilka verktyg har ett program från offentlig sektor gentemot näringslivets branschstruktur? Ett mycket nära samarbete mellan omställningsprogram och det lokala näringslivet blir i sammanhanget en nödvändig

²⁴³ Individinsatser finns givetvis också i Norge, men ligger utanför själva RO-instrumentet.

²⁴⁴ Se t.ex. OECD, (2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers* samt Tillväxtanalys, (2021), "Statens roll vid friställningar och nedläggningar".

förutsättning för att röra sig i den riktningen. Sannolikheten för en sådan samverkan kan påverkas genom instrumentets utformning.²⁴⁵

Förutsättningarna att kunna ställa om en lokal eller regional branschstruktur är givetvis kraftigt varierande över landet. I utvärderingar av det norska programmet finns också kommentarer i den riktningen. För de minsta programmen, menar man, handlar det i praktiken mer om utvecklingsstödjande insatser än att ersätta en krympande eller nedlagd bransch med något nytt. Det verkar dessutom rimligt att tänka sig att områden med sämre förutsättningar blir överrepresenterade i offentliga policyinitiativ för omställning.

I den svenska fallstudien ser vi att den statliga samordnaren tidigt i sin rapport slår fast att: "...fokus har varit att utveckla det som redan finns och hur det kan förädlas vidare."²⁴⁶ Det finns ett klart utvecklingsperspektiv, således.

Ytterligare en aspekt är insatsernas *storlek*. I Norska RO ser vi i ekonomiska termer ett spann motsvarande mellan 11–110 miljoner svenska kronor per omställningsområde (i regel enskild kommun) under en tidsperiod av 4–6 år. I Finland har det har visat sig förvånansvärt svårt att hitta uppgifter om medelstillelningen fördelat på enskilda omställningsområden. Det förefaller dock vara stora skillnader mellan olika fall som vi identifierat, från motsvarande lite drygt 1 miljon upp till drygt 230 miljoner kronor, som vi ser i vår finska fallstudie (Kajana).²⁴⁷ Det finska ÄRM-systemet innebär även en något kortare genomförandetid än det norska RO (normalt 2–3 år).

Det man kan ta med sig av detta är att konkreta omställningsinsatser kan ha betydande variationer i sin omfattning. Det verkar därför inte fruktbart att formulera en kriteriegräns för vad som kan betraktas som större företagsnedläggningar eller kriser i absoluta tal, som till exempel "minst 150 förlorade arbetstillfällen". Karaktären på den initierande händelsen (exempelvis den relativa betydelsen av en företagsnedläggning) och platsens geografiska kontext med näringslivsstruktur, pendlingsmöjligheter, aktörssammansättning med mera påverkar såväl utmaningar och möjligheter som resursbehov. Sådana bedömningar måste till stor del ske där konsekvenskunskapen finns – lokalt och regionalt.

Här finns *sammanfattningsvis* möjligheten att utforma ett omställningsinstrument med delvis olika profil. En variant är flexibilitet, att situationsanpassa insatsens inriktning utifrån vilka faktiska förutsättningar som föreligger i det enskilda fallet. Det skulle innebära en explicit öppenhet för både omställnings- och utvecklingsinslag. En annan möjlighet är att ha ett smalare instrument som redan *ex ante* begränsas i sin inriktning mot "rena" omställningsinsatser. Det leder sammantaget fram till reflektionen att insatsens karaktär och ekonomiska omfattning kan variera avsevärt. En sådan flexibilitet motsäger dock på intet sätt behovet av tydliga strukturer.

²⁴⁵ Jämför t.ex. IN:s rekommendation om att näringslivets representanter ska medverka i analyser samt ha majoritet i omställningsorganisationens styrelse.

²⁴⁶ Regeringskansliet, (2016), "Hållbara Gotland", sid. 4.

²⁴⁷ Den lägre summan avser s.k. PÄRM-områden. Som tidigare nämnts är PÄRM en mindre variant av ÄRM som är avsedd för betydligt mindre och mer lokala omställningssituationer. Fallstudien om Kajana återfinns i avsnitt 6.2. I källdokumentet anges summorna i euro, dvs. från 100 000 upp till 22 miljoner. Växelkurs beräknad 2022-03-11.

Utvärdering och lärande – även på systemnivå

En generellt viktig aspekt i policysammanhang är att utvärdera genomförandeprocess och resultat ur ett lärandeperspektiv. Sådan information ger ett underlag för att överväga fortsättning eller avslut, förbättra insatsdesign och genomförandestruktur, värdera behov av kompletterande insatser och liknande frågor. En genomtänkt struktur för utvärdering och lärande ökar givetvis sannolikheten att utvinna relevant information om detta.

Vi kan se avsevärda skillnader mellan RO och ÄRM. RO har en struktur som för den enskilda RO-insatsen innebär årliga programstatusbedömningar, halvtidsutvärdering, slutrapport och slututvärdering. Det finns rutiner med externa utvärderare (genom ramavtal) och förutbestämd struktur på slututvärderingen. Förutom att värdera insatsens effekt finns också en tydligt uttryckt ambition om lärande i två dimensioner: dels för kommunen själv och dess framtida organisering och näringslivsarbete, dels för andra pågående och kommande omställningsprogram. Större, övergripande systemutvärderingar utförs även med ojämna, men återkommande, mellanrum.

ÄRM förefaller enbart sporadiskt utvärderat och informationsinhämtning har visat sig vara oväntat svår. De regionala aktörsgrupperna ska genomföra uppföljningar som rapporteras till ANM. Ministeriet har även i egen regi genomfört viss uppföljning av enskilda ÄRM-områden. Vi har inte kunnat identifiera någon samlad utvärdering av ÄRM-konceptet.

Möjligen kan det vara dialoger som i det finska systemet ersätter formaliserade utvärderingar? Vi ser en direktdialog mellan ministeriet och den regionala aktörsgruppen, mellan aktörer inom den regionala aktörsgruppen och på nationell nivå mellan de inblandade ministerierna.

I den svenska fallstudien finns en löpande utvärdering genomförd, vilket även har inkluderat en slutkonferens. Tillväxtverket har också tagit fram en slutrapport. Utvärderingsambitionen är god, men intrycket är att inriktningen mera varit att utvärdera resultat av insatsen *i sig själv* än att explicit reflektera över vilka erfarenheter som kan nyttiggöras i eventuellt framtida statliga "paketlösningar". Några formuleringar finns om lärande "framåt", men enbart i blygsam omfattning. Vi ser heller inga tecken på att arbetet med Gotlandspaketet kunnat dra nytta av erfarenheter från tidigare paketlösningar. Systemlärandet förefaller därför vara svagt, såväl bakåt- som framåtriktat.

Den sista punkten att diskutera är av mer teknisk karaktär. Vilken/vilka utvärderingsmetoder är lämpade i detta sammanhang? Hur mäter man en lyckad omställningsinsats? Då uppgifter om den kontrafaktiska situationen saknas är svaren inte självklara. Relativt få insatser och ortspecifika förutsättningar försvårar också situationen. Ambitiösa målsättningar visar på förhoppningar om fler arbetstillfällen, förändrad näringslivsstruktur, fler invånare, ökad platsattraktivitet, förbättrad omställnings-/utvecklingsförmåga, bättre samverkan, frigjord innovations- och utvecklingskraft, attitydförändringar, förstärkta innovationsmiljöer etcetera. Går allt att mäta? Hur lång "verkanstid" är det rimligt att förvänta sig? Svaren är inte enkla. Här ser vi ett behov av metodutveckling.

Sammanfattningsvis menar vi att det finns uppenbara förtjänster med att koppla samman ett omställningsinstrument med ett genomtänkt utvärderingssystem. Inriktningen bör då vara såväl den specifika insatsen som instrumentet (systemet) som helhet. Både effektutvärderingar och processutvärderingar behövs, med såväl kvantitativa som kvalitativa

inslag. En grundläggande fråga är givetvis vilka effekter som insatsen och enskilda åtgärder ger upphov till. Men även frågor mer av processkaraktär som inriktas på "hur- och varför-frågor" behövs. De kan bidra till vår förståelse av *hur* insatsen har genomförts och *varför* insatsen presterar starkt eller svagt, identifiera förbättringsområden och ge en grund av erfarenheter att utgå från när en ny insats blir aktuell.

Vi ser därmed ett behov av metodutveckling när det gäller utvärdering av omställningsinsatser. I framtagandet av denna rapport har vi tagit del av ett antal utvärderingar, men inte haft utrymme till en djupare analys. Sannolikt finns även andra internationella erfarenheter att inspireras av. Oavsett frekvens och omfattning på Sveriges fortsatta omställningsinsatser är det relevant att kunna bedöma effekter och ackumulera erfarenheter för ökad effektivitet.

7.5 Tänkbara policyåtgärder

Mot tydligare struktur!

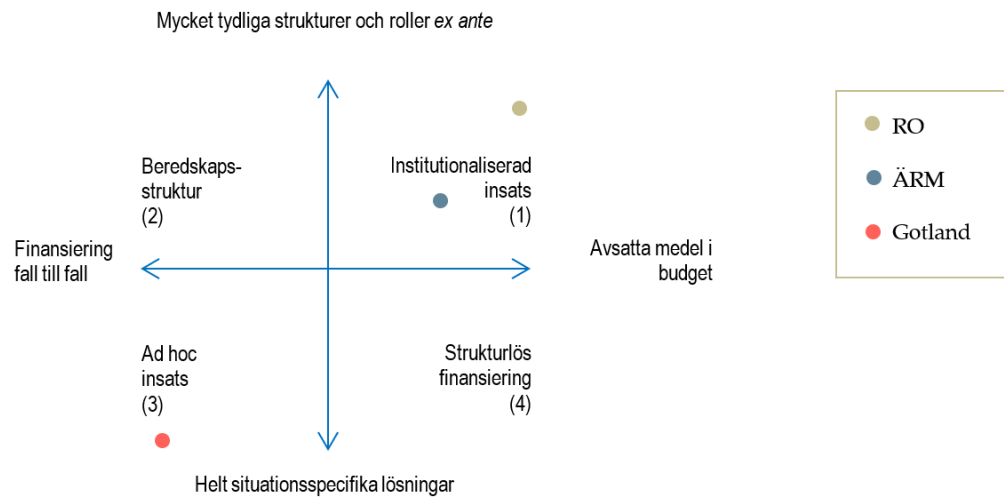
Vi ser inga skäl att förvänta oss en utveckling med avtagande omvandlingstryck eller färre lokala/regionala situationer med negativa eller positiva ekonomiska chocker (större företagsnedläggningar/etableringar), snarare tvärtom. Det förefaller därför vara rationellt att proaktivt utveckla effektiva rutiner och verktyg för att hantera sådana situationer.

Detta kan ske på två sätt. Det första alternativet är att utveckla rutiner "i beredskap" för framtida, mer enskilda insatser, liknande det vi sett i backspegeln och i rapporten kallar paketlösningar. Det andra är att likt Norge eller Finland utveckla ett särskilt omställningsinstrument.

I figur 4 nedan har vi illustrerat vår diskussion genom en starkt förenklad, schematisk, fyrfältsmatris. Den vertikala dimensionen betecknar graden av struktur och rollfördelning medan den horisontella indikerar finansieringsförhållanden.

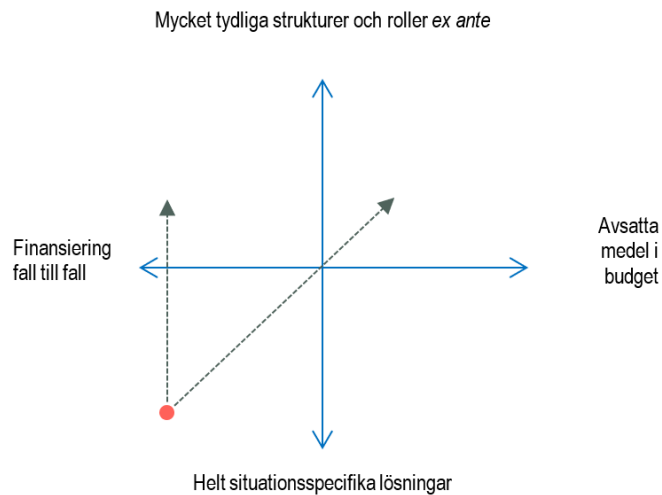
Positionerat i matrisen hamnar både Norges RO och Finlands ÄRM i kvadrant 1 "Institutionaliserad insats", med RO tydligt högre upp och mer till höger. Motivet till positioneringen är deras finansiering (avsatta medel i statsbudget) samt tydliga strukturer och tydlig rollfördelning, i synnerhet för RO. Det svenska Gotlandsfallet hamnar i kvadrant 3 "Ad hoc insats", motiverat av det enskilda regeringsbeslutet om finansiering, den fallspecifika strukturen, den oklara rollfördelningen och det svaga systemlärandet.

Figur 4 Schematisk kategorisering av omställningsinsatser



Uttryckt i matristermer rekommenderar vi en förflyttning av framtida svenska omställningsinsatser från kvadrant 3 till kvadrant 2 eller 1 (se figur 5 nedan). Argumentationen har berörts tidigare i kapitlet. Tydliga roller samt rutiner i analys, genomförande och utvärdering gynnar effektivitet och lärande. Valet av "målkvadrant" 2 eller 1, det vill säga enskilda beslut som "paketlösningar" eller införandet av ett specifikt instrument, handlar om politisk preferens.

Figur 5 Rekommenderad förflyttning, två alternativ mot tydligare struktur



Systemförstärkande uppgifter

Efter en samlad genomgång av studiens empiriska material rekommenderar vi nedanstående policyåtgärder.

- Uppdrag till Tillväxtverket:
 - Myndigheten ges ett permanent uppdrag att *bistå kommuner och regioner vid större varsel och omställning i näringslivet*. Uppdraget bör inkludera såväl proaktiva åtgärder som hantering av negativa och positiva chocker. Tillväxtverket har redan i olika omgångar haft kortare, tidsbegränsade uppdrag i den riktningen.²⁴⁸ Tillväxtanalys har även i tidigare rapporter (då med inriktning på större investeringar och etableringar) rekommenderat en sådan permanent, processtödjande roll.²⁴⁹
 - Uppdraget ges karaktären av *kompetenscentrum* med inspiration från Innovasjon Norges roll i norska RO. Detta innebär tydliga inslag som rådgivare, "erfarenhetsbärare", koordinator, vägledare och kvalitetssäkrare.
 - Myndigheten ges ett uppdrag att ta fram ett *förslag på strukturer för omställningsinsatser*. Detta bör inkludera tydliga aktörsroller och rutiner i analys, genomförande och utvärdering. De ska kunna nyttjas oavsett om politiken föredrar en framtida instrumentprofil som kan positioneras i kvadrant 2 eller 1 (se figur 5 ovan). Centrala roller bör ges till regioner (utifrån deras regionala utvecklingsansvar) och kommuner (utifrån deras lokala kunskap). Goda erfarenheter finns att hämta från det norska RO-instrumentet. Förslaget utarbetas lämpligen i samverkan med SKR.
- Uppgifter till Tillväxtanalys:
 - *Metodutveckling*. Myndigheten tar fram ett sammanhållet metodförslag för utvärderingar av platsinriktade omställningsinsatser. Metoden ska ha en bred ansats och innehålla såväl kvantitativa som kvalitativa delar.
 - *Pilotutvärdering*. Metoden prövas på en enskild insats.
 - Ett ansvar för *systemutvärdering inom området*, med lämpligt intervall beroende på insatsernas framtida frekvens.

²⁴⁸ Se avsnitt 3.2 samt regeringsbeslut 2017-02-09, N2017/01030/RTS; Regeringsbeslut 2020-11-18, N2020/02808 samt Tillväxtverket, (2022), "Slutrapport – Att bistå med insatser vid varsel och omställning".

²⁴⁹ Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust".

Referenser

Litteratur och dokumentation

Aarnio M, Stenfors P, Viljanen P, (2021), Mikä ÄRM? Millaisia ÄRMejä? Mitä tulossa? Opublicerad presentation av arbets- och näringsministeriet.

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

Barca F, McCann P & Rodríguez Pose A, (2012), "The case for regional development intervention: placebased versus placeneutral approaches". *Journal of regional science*, Vol. 52, No. 1, s. 134–152.

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

Eliason M & Storrie D, (2006), "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-term Effects of Job Displacement". *Journal of Labor Economics*, Vol. 4, s. 831–856.

Eliasson K & Hansson P, (2016), "Are Workers More Vulnerable in Tradable Industries?". *Review of World Economics*, Vol. 152, No. 2, s. 283–320.

Eliasson K, Hansson P, Ouraich och Tynelius U, (2021), "Strukturumvandling och omställningspolitik i svenskt näringsliv". *Ekonomisk debatt*, årg 49, nr 5, s. 50–64.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2012). "Hyvinvointia, kilpailukykyä ja kestävää kehitystä". KopiJyvä (5/2012).

Eriksson RH, Hane-Weijman E & Henning M, (2018), "Sectoral and geographical mobility of workers after large establishment cutbacks or closures". *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 50, No. 5, s. 1071–1091.

Fallick BC, (1996), "A Review of the recent empirical literature on Displaced Workers". *ILR Review*, Vol. 50, No. 1, s. 5–16.

Felin L & Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013", TEM rapporteja 31/2013.

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

Hytönen J, Mella I & Pousi A, (2011), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2011" *TEM analyyseja* 37/2011.

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

Intervju Innovasjon Norge, 2021-09-14.

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

Lovdata, " om Kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regionalpolitiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene", (Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler).

Martin R & Sunley P, (2015), "On the notion of regional economic resilience: Conceptualization and explanation". *Journal of Economic Geography*, Vol. 15, No. 1, s. 1–42.

Mejlkorrespondens med KDD, 2022-02-14.

Melin H & Mamia T (red.), *Tapaus Voikkaa – Teollisuusyhteisö murroksessa*. Tampereen yliopiston Porin yksikön julkaisuja 4, Pori, 2010.

Miljödepartementet, (2015), "Ojnare blir naturskyddsområde och regeringen satsar för industriell näringslivsutveckling på Gotland". Pressmeddelande 31 augusti 2015.

Mäkitalo J & Paasivirta A, (2011), "Äkillisten rakennemuutosmallien kehittyminen työ- ja elinkeinoministeriössä", *Työvoimapolitiittinen aikakausikirja 2/2011*.

Mäkitalo J. Meddelande från Arbets- och näringsministeriet. [Mottaget 2021-10-28].

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

OECD, (2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*. OECD Publishing, Paris.

Ohlsson H & Storrie D, "Long term effects of public policy for displaced workers in Sweden: Shipyard workers in the west and miners in the north". *International Journal of Manpower*, Vol. 33, No. 5, s. 514–538.

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

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

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

Proposition 1987/88:64. *Om särskilda regionalpolitiska insatser i delar av Bergslagen och norra Sveriges inland*.

Pyykkölä M, (2020), *Kuntaomisteiset kehitysyhtiöt – Mihin matkalla ja kenen ohjauksessa?* Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Regeringens skrivelse 1999/2000:33. "Utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem främst på grund av strukturomvandlingar inom Försvarsmakten".

Regeringens skrivelse 2020/21:133, "Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030".

Regeringsbeslut 2006-12-06, N2006/11184.

Regeringsbeslut 2015-06-04, N2015/04609.

Regeringsbeslut 2016-06-30, N2016/04642/RTS.

Regeringsbeslut 2017-02-02, N2017/00826.

- Regeringsbeslut 2017-02-09, N2017/01030/RTS
- Regeringsbeslut 2018-11-08, N2018/05372.
- Regeringsbeslut 2020-11-18, N2020/02808.
- Regeringsbeslut 2020-12-17, N2020/03132.
- Regeringskansliet, (2016), "Hållbara Gotland". N2016/04387/FF.
- SNF, (2001), "Næringsutvikling, stedsutvikling og omstilling – Underveisevaluering av den statlig støttede omstillingsinnsatsen i Vaksdal, Bremanger, Odda, Dalane (med Sokndal) og Glåmdal". SNF-rapport 40/01.
- SNF, (2009), "Kritiske suksessfaktorer for omstillingsarbeidet". SNF-rapport 01/09.
- SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapasitet att klara världsfärdsuppdraget*. Slutbetänkande från Kommunutredningen.
- St.melding 78 (1983-84), "Om ensidige industrikommuner".
- Tapani M, (2015), "Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto".
- Tillväxtanalys, (2013), "Ekonomiska kriser och friställning av arbetskraft – erfarenheter från 1990-talskrisen och finanskrisen". WP/PM 2013:25.
- Tillväxtanalys, (2017), "Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?". PM 2017:10.
- Tillväxtanalys, (2020), "Nedläggningar och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller – en analys utifrån geografi och kön". PM 2020:05.
- Tillväxtanalys, (2021), "Statens roll vid friställningar och nedläggningar". Rapport 2021:02.
- Tillväxtanalys, (2021), "Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga". Rapport 2021:05.
- Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust". PM 2021:01.
- Tillväxtanalys, (2022), "Hur kan staten underlätta näringslivets framtida kompetensförsörjning?". Rapport 2022:01.
- Tillväxtverket, (2021), "Slutrapport: Uppdrag respektive erbjudande att genomföra insatser för tillväxt i Gotlands län". Dnr Ä 2016-00125.
- Tillväxtverket, (2022) "Slutrapport – Att bistå med insatser vid varsel och omställning N2020/02808". Dnr Ä 2020-5377.
- Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), "Langtidseffekter av omstillingsprogram".
- Vehkasalo V & Puttonen M, (2012), *Tuloksellisuustarkastus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen*, Helsinki, Edita Oy.

Västra Götalandsregionen, (2016), "Utmaning Fyrbodal: Utvärdering av insatser för omställning och förnyelse i Trollhättan och övriga Fyrbodal". Utvärderingsrapporter 2016:2.

Internet

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-05-23-747> [2022-01-11].

<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/omstallningsguide/exempel-pa-omstallningsarbeten.html> [2021-12-07].

<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/omstallningsguide.html> [2022-02-03].

<https://www.finnvera.fi/swe/produkter/lan> [2022-03-20].

<https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/> [2021-08-19].

Referenser case Rollag

Litteratur och dokumentation

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

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

Oxford Research, (2014), "Evaluering av omstillingsprogram i Rollag – Midtveisevaluering av omstillingsprogram i Rollag".

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

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

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

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

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

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

Teknisk Ukeblad, (2019), "Norge har Europas største lærelab for industriell digitalisering". 27 maj 2019.

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

Internet

<https://www.konglene-rollag.no/> [2021-12-07].

Intervjuer

Espen Berg, programledare Rollags omställningsinsats, 2021-11-18.

Referenser case Kajana ekonomisk region

Litteratur och dokumentation

Alatalo J, Tuomaala M, (2008), "Alueelliset rakennemuutokset". TEM-analyysejä 6/2008.

Andersson M, (2015), "Kehittämissyhtiö – toimiva innovaatio Seudullisten kehittämissyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämiseksi". Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja TEM raportteja 39/2015.

Donner-Amnell J, (2020), "Elinvoimaista ja kestävä kehitystä kasvuseutujen ulkopuolella? Tapaustutkimukset Jämtlandista ja Kainuusta" [Vitality and sustainable development outside growth regions? Case studies from Jämtland, Sweden and Kainuu, Finland]. *Terra*, Vol. 132, No. 3, s. 115–131.

Felin L, Mella I, (2013), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2013". TEM raportteja 31/2013.

Haveri A, Airaksinen J, Jäntti A, (2015), "The Kainuu Regional Experiment: Deliberate and unintended effects of scaling local government tasks to the regional level" *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 19, No. 4, s. 29–47.

Hoekstra M, (red.), (2017), "Bright Future for Black Towns Economic performance and place-based characteristics of industrial regions in Europe: Comparative cross-national report". JPI Urban Europe. December, 2017.

Hokkanen P, Anttonen L, Mattila T, (2015), "Reagoinnista muutoksen ennakointiin" *Työpoliittinen aikakauskirja* 1/2015.

Hytönen J, Mella I, Pousi A, (2011), "Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2011". TEM analyysejä 27/2011.

Häyrinen E, (2011), "Äkillinen rakennemuutos – metsäteollisuus, työmarkkinat ja alueet liikkeessä". Yhteiskuntapolitiikan pro gradu –tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. 15168385.pdf (core.ac.uk).

Häyrynen S, Semi J, (2019), "Revitalizing the Successful Past in the North: Narratives of Change in the Peripheral Post-Industrial City of Kajaani, Finland". *Urban Science*, Vol. 3, No. 4. <https://doi.org/10.3390/urbansci3040110>.

Kainuun ELY-keskus, (2012), "Kainuun ELY-keskuksen toimintakertomus vuodelta 2011". Raportteja 24/2012.

Kainuun ELY-keskus, (2014), "ELY-keskuksen rahoituskatsaus, loka-joulukuu 2014".

Kainuun liitto, (2015), "Kainuun ÄRM-kasvusuunnitelman tiivistelmä".

Kainuun liitto, (2019), "Kainuun siltasopimus 2019–2020".

Kainuun liitto, (2020), "Naisnäkökulmaa Kainuuseen".

- Kainuun liitto, [finska Kommunförbundet] (2014), "Kainuun maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelma TOPSU 2015-2016".
- Kajaanin kaupunki, [Kajana stad] (2015), "Kajaanin kaupunki tilinpäätös 2014".
- Kajaanin kaupunki, Sotkamon kunta, Työ- ja elinkeinoministeriö (2021), "Innovaatiotoiminnan ekoysteemisopimus Kajaanin kaupunkiseudun ja valtion välillä".
- Kansallisen koulutuksen arviointikeskus (KARVI) (2020), "Koulutusjärjestelmän kyky vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa".
- Kemin kaupunki, Keminmaan kunta, Simon kunta, (2021), "Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma – case Veitsiluoto".
- Kokko R-L, Nenonen T, Martelin T, Koskinen S, (2013), "Työllisyys, terveys ja hyvinvointi - Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013": Hankkeen loppuraportti. Juvenes print – Suomen Yliopistopaino OY, Tampere.
- Kurikka H, (2022), "Alueet ahdingossa Aluetaloudellinen resilienssi Suomessa". Tampereen yliopiston väitöskirjat 546.
- Lag 1094/2004 om befrielse från arbetsgivares socialskyddsavgift i landskapet Kajanaland 2005–2009.
- Lag 903/2009 om införande av lagstiftningen om statens regionförvaltningsreform.
- Lag om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (tidsbunden) 9.5.2003/343.
- Mayer M, Valtakari M, Antikainen J, Ranta T, Haanpää S ja Nyman J, (2020), "Siltasopimusten toimintamallin arviointi". Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:47.
- Mella I, (2013), "Alueiden äkilliset rakennemuutokset haastavat kehittämissäpolitiikan" ITyö- ja elinkeinoministeriö: Yrityskatsaus 2013. Näkökulmia elinkeinopolitiikkaan, yrityksiin ja yrittäjyyteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 25/2013.
- Mäkitalo J, Paasivirta A, (2011), "Äkillisten rakennemuutosten hoitomallin kehittyminen työ- ja elinkeinoministeriössä" Työpoliittinen aikakauskirja 2/2011.
- Nieminen J, (2015), "Alueelliset kehitysnäkymät 2015". TEM:n ja ELY-keskusten julkaisu.
- Nieminen J, Repo J, (2022), "Alueelliset kehitysnäkymät syksyllä 2021". Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Pohjois-Pohjanmaan liitto (2016): "Oulun äkillisen rakennemuutoksen toimenpiteiden loppuraportti vuosina 2012–2015 "ARM-loppuraportointi-PPL-Oulu.
- Reini K, Törmä H, Mäkinen J P, (2010), "Massa- ja paperiteollisuuden supistumisen ja tulevaisuuden kuvien aluetaloudelliset vaikutukset". Helsingin yliopisto. Ruralia-institutti Raportteja50.
- Rotko T, Palosuo H, Sihto M & Husman P, (2010), "Paperitehtaan varjossa: Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja

hyvinvointivaikutusten arviointi”. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 27/2010.

RP 198/2002. ”Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ett förvaltningsförsök i Kajanaland”.

RP 47/2021 ”Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om utveckling av regionerna och genomförande av Europeiska unionens regional- och strukturpolitik samt finansiering av projekt inom regionutveckling och Europeiska unionens regional- och strukturpolitik och till lagar som har samband med dem”.

Räisänen H, (2021), ”Äkillinen rakennemuutos ei ole vain sijaintialueen asia” Työpoliittinen aikauskirja 3/2021 TAK Työpoliittinen aikauskirja 3/2021.

Semi J, (red.), (2019), ”Joint report on alternative views of (post)industrial development and stakeholder analysis”. Projektrapport JPI Urban Europe. Bright Future.

Sinerma J, (2021), ”Opettajankoulutuslaitosten lakkauttaminen ja muutosjoustavuus Kajaanissa ja Savonlinnassa”. Pro gradu-tutkielma. Yhteiskuntamaantiede. Itä-Suomen yliopisto.

Statsbudgeten 2009: Kajanalands utvecklingspengar (moment 32.50.63) Statens budgetpropositioner.

Statsrådets beslut, (TEM 2020/21), Statsrådets beslut om de riksomfattande prioriteringarna i regionutvecklingen 2020–2023.

Tunnuslukuja Kainuun väestöstä 2010–2020 Väestö ja muuttoliike - Kainuun liitto.

UPM Kiinteistöt, (2022), ”Yritysalueet. Renforsin ranta. Alueella toimivia yrityksiä. Alueella toimivia yrityksiä”.

UPM, (2008), ”UPM käynnistää Työstä työhön -ohjelman Kajaanissa ja Valkeakoskella” Pressmeddelande 6.11.2008.

Valtioneuvosto, (2008), ”Hallitus lupaa Imatran ja Kajaanin seutukunnille nopeasti reagoivia toimia”. Pressmeddelande 263/2008, 10.9.2008.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, (2016), ”Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta (TYVA)”.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012): Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2012 Microsoft Word - 2_2012_kertomus_äkillisten_rakennemuutosalueiden_tukeminen2.docx (vtv.fi).

Valtiovarainministeriö, (2013), ”Kainuun hallintokokeilun päätyminen – seurantasihteeristön loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2013”.

Vuorensola M, (2015), ”Luova tuho rakennemuutoksessa. Kokemuksia äkillisen rakennemuutoksen toimintamallista: viisi esimerkkitapausta”. Pro gradu-tutkielma.

Ylikännö M, Kehusmaa S (red.) (2015), "Muuttuva Salo Kyselytutkimus äkillisen rakennemuutoksen alueen asukkaiden hyvinvoinnista". 94/2015 Sosiaali- ja terveysturvan selosteita. Kelan tutkimusosasto.

Internet

Yle 22.10.2020 Jämsän kaupunginjohtaja arvostelee valtion toimintaa Kaipolan tilanteen hoidossa: "On ollut pettymys nähdä, että ratkaisuja ei ole lähdetty aktiivisesti hakemaan" (yle.fi). [2022-03-05].

Yle 18.5.2021 Kainuun Etu on konkurssissa: Kunnilla on saatavia yli 300 000 euroa, suurin velkoja on Kajaani | Yle Uutiset. [2022-03-05].

Intervjuer

Anssi Paasivirta, arbets-och näringsministeriet (i pension), 2021-12-07.

Pentti Malinen, Regional Mayor, Kajanalands landskapsförbund, 2021-12-08.

Sini Paloheimo, Communications manager, UPM, 2022-03-21.

Referenser case Gotland

Litteratur och dokumentation

Arbetsförmedlingen, statistik över varsel.

Damberg M & Larsson P, (2016), "Vi satsar på Gotland", *helagotland*, 20 juni 2016.

Förordning (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken.

Förordning (2014:1383) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

Instruktion för Tillväxtverket.

PWC, (2020), "Granskning av användning av statliga medel för regionalt tillväxtarbete Region Gotland". Mars 2020.

Regeringen, (2015), "Ojnare blir naturskyddsområde och regeringen satsar för industriell näringslivsutveckling på Gotland". Regeringens pressmeddelande den 31 augusti 2015, Miljödepartementet.

Regeringsbeslut, 2015-09-01. N2015/6211/FF.

Regeringsbeslut, 2016-06-30. N2016/04642/RTS.

Regeringsbeslut, 2017-02-09. N2017/01030/RTS.

Regeringskansliet, (2016), "Hållbara Gotland". N2016/04387/FF.

Region Gotland, (2015), Regionstyrelsen, Tillväxtprogram för Gotland 2016 - 2020 RS 2015/831 Ledningskontoret Regionfullmäktigeversion 16112.

Region Gotland, (2016), Tekniska nämnden 2016, Protokoll från nämndens sammanträde, ärende TN 2016/261.

Regionstyrelsen Gotland, (2016), Protokoll regionstyrelsens arbetsutskott 6 september 2016 (RS 2016/62).

Tillväxtverket, (2020), "Årsredovisning".

Tillväxtverket, (2021), "Slutrapport: Uppdrag respektive erbjudande att genomföra insatser för tillväxt i Gotlands län". Dnr. Ä 2016 – 00125.

WSP, (2021), "Slutrapport för utvärderingen av programmet Hållbara Gotland".

Internet

SFS 2017:725. Kommunallag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725 [2022-03-16].

SFS 2011:109. Regeringsform. https://www.lagboken.se/Lagboken/start/sfs/sfs/2011/100-199/d_744017-sfs-2011_109-regeringsform [2022-03-16].

SFS 2007:459. Lagen om strukturfondspartnerskap. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2007459-om-strukturfondspartnerskap_sfs-2007-459. [2021-12-19].

Förteckning över intervjuade

Anna Lundhagen, vicerektor, Sveriges Lantbruksuniversitet, december 2021.

Daniel Jernling, f.d. Departementsråd, Näringsdepartementet.

Eva Nypelius, Regionråd, Region Gotland, januari 2022.

Eva Åkesson, f.d. rektor, Uppsala universitet, december 2021.

Henrik Munkhammar och Juliana Falke, nuvarande respektive dåvarande VD Almi Gotland, oktober 2021 och löpande 2016–2018.

Lina Holmgren, strateg, Region Gotland, december 2021.

Monica Frisk, f.d. strateg, Gotlands Förenade Besöksnäring, december 2021.

Nicklas André, Tillväxtverket, ansvarig handläggare för programmet Hållbara Gotland 2018-, januari 2021.

Peter Larsson, regeringens samordnare, november 2021.

Stefan Larsson, Tillväxtverket, ansvarig chef för programmet Hållbara Gotland 2016 – 2017, december 2021.

Stefan Persson, Regionutvecklingsdirektör, Region Gotland, december 2021.

Susanna Kindberg, RISE, december 2021.

Inom ramen för WSP:s utvärdering (WSP 2021) genomfördes ett stort antal intervjuer, bl.a. med samtliga projektägare. Dessa har också nyttjats i denna rapport. Särskilt följande intervjuer, med fokus på miljöbärande projekt från de olika insatsområdena har särskilt nyttjats i detta uppdrag:

Julius Bengtsson, Verksamhetsledare, Gotland Science Park, Digitalisering, intervjuad 2017 och 2019.

Cecilia Schelin-Seidegård, f.d. landshövding Gotlands län, Hållbara livsmedel, mm. intervjuad 2017.

Erik Bäckström, f.d. strateg Region Gotland, Kompetens, intervjuad 2018.

Mats Jansson, strateg Region Gotland, Besöksnäring, intervjuad 2017 och 2019.

Susanne Welin-Berger, chef Gotland Grönt Centrum, Hållbara livsmedel, intervjuad 2017 och 2019.

Bilaga 1: Centrala frågeställningar i utarbetandet av fallstudierna

Utgångspunkter i framtagandet av de tre fallstudierna:

- Organisering
 - Vilka aktörer deltog, roller och mandat?
 - Samspel med andra insatser?
- Förankring
 - Hur förankrades insatsen med de berörda lokala och regionala aktörer?
- Mål
 - Hur utformades mål för insatsen och hur uppfattades de av olika berörda aktörer?
- Faser
 - Kan man urskilja olika faser i genomförandet? Planerade och faktiskt genomförda?
- Centrala dokument
 - Vilka analyser låg till grund för insatsen?
 - Hur och av vem utvecklades de?
 - Hur såg beslutsfattandet ut?
 - Hur uppfattade aktörerna beslutsunderlagen?
- Insatsens generella karaktär?
 - Var låg tyngdpunkten i praktiken – utveckling av befintligt näringsliv eller omstrukturering av näringslivet?
- Hinderanalys
 - Hur fungerade genomförandet?
 - Identifierades några hinder? T.ex. organisering, aktörssammansättning (saknades några relevanta), förankring, kommunikation, mandat, befintligt regelverk, tillgängliga instrument.
 - Har aktörerna uttryckt hur man i stället hade velat ha det?
- Tentativa resultat
 - Kort sammanfattning av de viktigaste
 - Kan insatserna kategoriseras?
 - t.ex. utifrån deras resultat (svagt/starkt), insatsområde, typ av insats, projektägare
 - Diskussion om tänkbara orsaker
- Ackumulerade erfarenheter
 - Vilka är de?
 - Har det funnit en ambition att samla in och kommunicera dem så att de blir ett reellt ingångsvärde när/om nästa paketlösning startas upp?
 - Om ja, hur?

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

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

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

Varmt välkommen att kontakta oss!



Tillväxtanalys
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010-447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
Webb: www.tillvaxtanalys.se