

Evaluering av omstillingsprogrammet i Kvæningen

Midtveisevaluering av omstillingsprogram



Knowledge for a better society

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

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

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

Oxford Research AS

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

Oppdragsgiver

Troms og Finnmark fylkeskommune

Prosjektperiode

April - juni 2020

Prosjektteam

André Flatnes

Forord

Denne rapporten inneholder en midtveiseevaluering av omstillingsprogrammet i Kvæningen. Formålet med evalueringen er å vurdere foreløpige resultater av satsingen, innhente erfaringer fra gjennomføringen og gi innspill til forbedringsmuligheter i en eventuell videreføring av programmet.

Evalueringen er gjennomført av sjefsanalytiker André Flatnes. Seniorrådgiver Kristian Figenschau har vært ansvarlig for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Evaluator har i tillegg fått god hjelp av tidligere programleder Merete Jørstad og nåværende programleder Tonny Mathiassen. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 18. juni 2020



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Evalueringens formål og metode	5
<hr/>	
2. Programmets gjennomføring og resultater	6
2.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet	6
2.2 Initiering og gjennomføring av programmet	6
2.3 Organisasjon	7
2.4 Programmets forankring	8
2.5 Målstruktur	8
2.6 Programmets innretting	9
2.7 Resultater av programmet	11
2.8 Programmets måloppnåelse	13
2.9 Næringslivets utviklingsevne	14
3. Evaluators oppsummering og vurdering	16
<hr/>	
3.1 Bakgrunnen for programmet	16
3.2 Organisering og drift	16
3.3 Innretting og måloppnåelse	16
3.4 Overordnet vurdering	17

1. Evalueringens formål og metode

Kvæningen kommune påbegynte sitt omstillingsarbeid i 2017, og Troms og Finnmark fylkeskommune har ønsket å få gjennomført en midtveiseevaluering av omstillingsprogrammet. Evalueringen dokumenterer og vurderer sentrale aspekter ved omstillingsprogrammets organisasjon og leveranse, aktiviteter og tiltak, og resultater og måloppnåelse på dette stadiet i programgjennomføringen. Den har et særlig fokus på å identifisere forbedringspunkter.

Evalueringen baserer seg på data fra dokumentgjennomgang, en spørreundersøkelse til bedrifter støttet av programmet og intervjuer med sentrale personer i programmet. Følgende dokumenter er gjennomgått av evaluators:

- Troms fylkeskommune (2017) Konsekvensutredning for Kvæningen kommune
- Proneo (2017) Utviklingsanalyse for Kvæningen
- Relevante saksfremlegg fra Troms og Finnmark fylkeskommune
- Omstillingsplan 2018-20, samt årlige handlingsplaner 2018-20
- Programstatusvurdering for 2019
- Rapporter fra diverse delprosjekter
- Prosjektoversikt
- Oversikt over tilsagn fra Innovasjon Norge til aktører i Kvæningen

Spørreundersøkelsen ble sendt til 30 bedrifter, hvorav 24 responderte. Dette gir en svarprosent på 80, hvilket evaluator betrakter som en svært god svarprosent.

Følgende personer er intervjuet i forbindelse med evalueringen:

Tabell 1: Informanter

Navn	Organisasjon og rolle
Merete Jørstad	Kvæningen næringsfabrikk, programleder (til april 2020)
Anne Berit Bæhr	Kvæningen kommune, næringskonsulent og programleder i strategi- og forankringsfasen
Toril Bakken Kåven	Nordlysmat Drift AS, leder i omstillingsstyret
Bjarte Hollevik	Moonlight Mountain Gear AS, nestleder i omstillingsstyret
Geir Myrøld	Strategisk bedriftsutvikling AS, prosjektleder SMB-utvikling
Bjørn Ellefsæter	Kvæningen kommune, fung. adm. sjef og observatør i omstillingsstyret
Eirik Losnegaard Møvik	Kvæningen kommune, ordfører og observatør i omstillingsstyret
Ingrid Mathisen	Innovasjon Norge, observatør i omstillingsstyret (til 2020)
Randi Abrahamsen	Innovasjon Norge, observatør i omstillingsstyret (fra 2020)
Kristian Figschau	Troms og Finnmark fylkeskommune, observatør i omstillingsstyret

Kilde: Oxford Research

Rapporten består av et datakapittel (kapittel 2) og et kapittel med evaluators vurderinger (kapittel 3). Informasjonen som presenteres i kapittel 2 er innhentet i dokumentgjennomgangen, spørreundersøkelsen og intervjuene beskrevet over. Kapittel 3 inneholder evaluators vurdering av omstillingsprogrammets leveranse, resultater og måloppnåelse, samt innspill til justeringer.

2. Programmets gjennomføring og resultater

Et omstillingsprogram er en ekstraordinær innsats i områder som opplever stort bortfall av arbeidsplasser og nedgang i befolkningen. Et ensidig næringsliv og lav arbeidsmarkedsintegrasjon vil også tillegges vekt i avgjørelsen om eventuell omstillingsstatus, samt lengden på omstillingsperioden og programmets budsjett.

2.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Kvæningen kommune er i en sårbar posisjon, med vedvarende synkende folketall og en utfordrende demografi i form av aldrende befolkning. Sysselsettingsmessig er kommunen preget av en stor offentlig sektor, som omfatter om lag to tredjedeler av arbeidsplassene i Kvæningen. Kommunen er den største arbeidsgiveren. Primærnæringene, landbruk og fiskeri, har stått sterkt, og den generelle nedgangen innen denne sektoren har også rammet Kvæningen. Dessuten er entreprenørskapskulturen lite tilstedeværende i kommunen. Sysselsettingen totalt i kommunen ble redusert med om lag 11,5 prosent i tiårsperioden frem mot omstillingsstatus ble innvilget.

2.2 Initiering og gjennomføring av programmet

Troms fylkeskommune innhentet i mars 2015 rapporten Omstillingsbehov i kommunene i Troms, utarbeidet av Telemarksforskning. Hensikten med rapporten var å få et objektivt grunnlag for vurdering av omstillingsbehovet i kommunene i Troms. På bakgrunn av funnene utarbeidet fylkeskommunen en konsekvensutredning, som dokumenterte Kvæningens nærings- og sysselsettingsutvikling, og ga en prognose for fremtiden dersom dagens situasjon ikke ble adressert. Utredningen forelå i mars 2017. Fylkeskommunen konkluderte med at næringsmessige og demografiske omstillingsbehov kvalifiserte Kvæningen som omstillingskommune. I arbeidet med konsekvensutredningen benyttet fylkeskommunen en nyutviklet modul av Panda-verktøyet (Panda RO), og var dermed i front blant fylkeskommunene når det gjaldt å bygge opp denne kompetansen i egen organisasjon.

Kvæningen kommune søkte formelt om omstillingsstatus i oktober 2016. I mai 2017 ble kommunen tildelt omstillingsstatus for perioden 2017-2019, med mulighet for forlengelse i tre nye år. 2017 (fra mai) ble både formelt og i praksis en strategi- og forankringsfase. Kommunens næringsrådsgiver ledet forberedelsene til omstillingsprogrammet i denne fasen. Proneo AS ble engasjert for å utarbeide en utviklingsanalyse som grunnlag for omstillingsarbeidet, og denne forelå i november 2017. På grunnlag av utviklingsanalysen ble det utarbeidet en omstillingsplan for den første treårsperioden og en handlingsplan for første år av programmet, og også i dette arbeidet var Proneo AS en svært viktig eksternt ressurs. Disse styringsdokumentene ble formelt vedtatt i kommunestyret i mars 2018.

Etter treårsperioden vil Troms og Finnmark fylkeskommune ta en avgjørelse om en eventuell forlengelse av programmet, basert blant annet på den eksterne midtveisevalueringen. Forsinkelser i tidlig fase medførte at perioden 2018-20 blir betraktet som den første treårsperioden i gjennomføringen.

Programmet har i perioden 2017-19 (to budsjettår) hatt et samlet budsjett på åtte millioner kroner, hvorav seks millioner kroner (75 prosent) er omstillingsmidler fra KMD (kap. 553 post 65 Omstillingsprogram ved akutte endringer i arbeidsmarkedet) via fylkeskommunen, og to millioner kroner (25 prosent) er

tildelt fra Kvæningen kommune. Kommunen mottar ikke næringsfondsmidler fra fylkeskommunen i perioden med omstillingsstatus. I tillegg har programmet hentet om lag 0,6 millioner kroner fra Innovasjon Norges verktøykasse for omstillingsprogrammer, som medfinansiering av strategifasen i etableringen av programmet og SMB-utvikling.

2.3 Organisasjon

Programmet eies av Kvæningen kommune ved kommunestyret. Programledelsen ble organisatorisk lokalisert i utviklingsselskapet Kvæningen Næringsfabrikk AS, som er heleid av kommunen. Bakgrunnen for beslutningen om å plassere programmet i en ekstern organisasjon var delvis å markere at programmet skulle være en ressurs for næringslivet, og at det derfor var ønskelig med en avstand til kommuneorganisasjonen. Modellen ble betraktet som hensiktsmessig også for tiden etter omstillingsstatus.

Omstillingsprogrammet er bemannet med en programleder, som er ansatt i full stilling fra juni 2018. Programlederen blir av informanter beskrevet som kompetent og engasjert, og god til å samarbeide, skape tillit, mobilisere og aktivisere. Dette var kvaliteter som var viktig for programmet å besitte særlig i den tidlige fasen. Faglig tyngde innen bedriftsutvikling (for eksempel forretningsmodellering) og administrasjon var mindre fremtredende, men denne kompetansen kunne til dels hentes fra andre deler av organisasjonen. Det var utskiftning i funksjonen som programleder i april 2020. Ny programleder har lokal næringslivserfaring.

I den tidlige fasen av programmet var omstillingsstyret sammensatt primært av politikere, med ordfører som styreleder. I henhold til informanter ble det fra flere hold kritisert at styret ikke var velfungerende og at lokalt næringsliv ikke var tilstrekkelig representert, og dette ledet til en utskiftning av store deler av styret omkring årsskiftet 2018-19. Det nye omstillingsstyret består av seks personer, hvorav fem er lokale bedriftsledere. Den nye, eksterne styrelederen hadde erfaring fra både næringsliv og politikk, i og utenfor Kvæningen. Innovasjon Norge, Troms og Finnmark fylkeskommune, ordfører og fungerende administrasjonssjef er faste observatører i styret. En vesentlig andel av arbeidet i omstillingsstyret omhandler saksbehandling av mottatte søknader om tilsagn. De to observatørene fra virkemiddelapparatet brakte med seg viktig kunnskap om gjennomføring av omstillingsarbeid, og ble dermed sentrale medspillere for programledelsen og styret.

De fleste informantene fremholder at styret er aktivt og fremoverlent, og fungerer som en strategisk ressurs for programlederen og programmet som sådan. Samtidig har det vært betydelige utskiftninger i omstillingsstyret i Kvæningen, og styrekompetansen blant medlemmene har derfor vært varierende. Ikke alle medlemmene har gjennomført ordinært INTRO-kurs, og det har ved enkelte anledninger, som ved utskiftningen i januar 2019, vært nødvendig at fylkeskommunen og Innovasjon Norge har bidratt med kompetansetilførsel.

Det tok noe tid i oppstarten for å få programmet operativt. Dette var knyttet til riggingen av programmet, både organisatorisk og bemanningsmessig. Informanter fremholder at samarbeidet mellom kommunen, programlederen og omstillingsstyret er godt, og at rolleforståelsen er god. Grensdragningen mellom programlederen og kommunens næringskonsulents arbeidsfelt er avklart og velfungerende. Næringsrådgiveren arbeider primært med plansaker og forvaltning av noen mindre fond som kommunen disponerer, mens programlederen arbeider i hovedsak med utviklingssaker.

2.4 Programmets forankring

Omstillingsprogrammets forankring i næringslivet rapporteres å være god. Kommunens næringsliv er av begrenset utstrekning, og det er rimelig å anta at programmets tilbud til næringslivet er godt kjent. I strategi- og forankringsfasen ble det arbeidet aktivt for å profilere programmet, og et betydelig antall bedrifter ble konsultert i forbindelse med utarbeidelsen av utviklingsanalysen. I gjennomføringen av programmet har dessuten i overkant av 30 bedrifter hatt direkte inngripen med programmet, som til-sagnsmottakere eller deltakere i SMB-utvikling. Det har tidligere eksistert en næringsforening i kommunen, og det arbeides for å få denne operativ igjen.

Programmet har en tydelig formell forankring i kommunestyret, som eier av programmet og gjennom vedtak av omstillingsplaner og årlige handlingsplaner. I tillegg er ordfører aktivt engasjert og fast observatør i styret, og kommunestyret for øvrig informeres hvert halvår gjennom programleders orienteringer om programmets aktiviteter og resultater. Informanter fremholder at politikerne i kommunen generelt sett er meget positive til omstillingsprogrammet.

Forankringen i kommunens administrasjon rapporteres å være på langt svakere enn det er på politisk nivå i kommunen. Formelt sett har fungerende administrasjonssjef en rolle som observatør i omstillingsstyret, men oppfølgingen er begrenset. Noen informanter fremholder at næringskonsulenten burde være sterkere koblet til omstillingsprogrammet, for å undersøke muligheter for økt samspill.

2.5 Målstruktur

Omstillingsprogrammet har som målsetting å bidra til å skape og sikre 20 nye arbeidsplasser (årsverk) i Kvæningen i løpet av tre år. Måltallet er fordelt på innsatsområder og årstall for den første treårsperioden. Det er i tillegg definert kvantifiserte delmål knyttet til bedriftsetableringer, bedriftsutviklingsprosjekter og kompetanseutviklingsprosjekter. Målsettingen for hele seksårsperioden, dersom omstillingsarbeidet forlenges etter tre år, er 50 arbeidsplasser. I tillegg skal omstillingsarbeidet bidra til økt robusthet i næringslivet.

Utviklingsanalysen anbefalte følgende innsatsområder for omstillingsarbeidet i Kvæningen:

- Opplevelsesnæringer (herunder reiseliv, matopplevelser og kulturnæring)
- Attraktivitet (herunder blant annet stedsutvikling, tilrettelegging for primærnæringer, økt attraktivitet for nyetableringer og økt attraktivitet som besøks- og bosted)
- Utvikling og samarbeid i eksisterende næringsliv (bransjeuavhengig satsing)

Den opprinnelige omstillingsplanen hadde tre innsatsområder. Det er betydelig kontinuitet i innsatsområdene fra utviklingsanalysen til omstillingsplanen fra 2018, der endringene primært er språklige. Innsatsområdene i omstillingsplanen inneholder to bransjerettede innsatsområder, hvorav det ene rettet spesifikt mot reiselivsnæringen og det andre mot næringslivet som helhet. Det tredje innsatsområdet retter seg mot å styrke kommunens attraktivitet, gjennom tilretteleggende tiltak både på samfunnsnivå og for å styrke entreprenørskapskulturen i kommunen. Den opprinnelige omstillingsplanen hadde disse innsatsområdene:

- Opplevelsesnæringer
- Tilrettelegging og entreprenørskapskultur

- Utvikling og samarbeid i eksisterende næringsliv

Under et styreseminar i januar 2019, der innsatsområdene og strategiene for handlingsplanen for 2019 ble fastsatt, ble det avdekket et behov for konkretisering av innsatsområdene. Handlingsplanen ble konkretisert til følgende områder:

- Reiseliv – overnatting, mat og opplevelser
- Nytt Næringsliv
- Eksisterende næringsliv
- Attraktivitet for næringslivet
- Kompetanse, rekruttering og nettverk

Endringen av innsatsområdene innebar både en omformulering og omstrukturering av eksisterende innsatsområder, samtidig som kompetanse, rekruttering og nettverk kom inn som nytt innsatsområde. For 2020 er det valgt å gå tilbake til de opprinnelige tre innsatsområdene fra «Omstillingsplan 2018-2020 Kvæningen kommune». Erfaringer fra 2019 med to ekstra innsatsområder hadde vist at det er en del overlapp mellom de ulike innsatsområdene. De innsatsområdene som kom inn «ekstra» for 2019, er dermed innlemmet i innsatsområdene for 2020.

Boost Global International er engasjert som ekstern prosessleder for programstatusvurderingen. Det ble ikke gjennomført programstatusvurdering i 2018, med begrunnelse at programmet på dette tidspunktet var kommet for kort i sin utvikling. Etter det innledende arbeidet i 2019 er det en klar anbefaling å spisse og konkretisere handlingsplanen for 2020 ytterligere og kanskje se på sammenfatning av noen innsatsområder. Programstatusvurderingen anbefalte at styret deltar mer aktivt i dette arbeidet slik at områdene blir mer forankret i styret. Programstatusvurderingen anbefalte også etablering av et system for løpende registrering av resultater i form av arbeidsplasser, samt kompetansehevingstiltak for omstillingsstyret.

2.6 Programmets innretting

Omstillingsprogrammet i Kvæningen består i stor grad av bedriftsinterne utviklingsprosjekter, det vil si prosjekter der enkeltbedrifter mottar finansiell støtte til å gjennomføre prosjekter i egen bedrift. I tillegg er prosjektet SMB-utvikling et betydelig prosjekt i programmets portefølje. Dette prosjektet har omstillingsorganisasjonen selv som tilsagnsmottaker, og en ekstern konsulent som ansvarlig kursholder og rådgiver. Konseptet innebærer kompetanseoverføring til bedriftene som deltar. Det er generelt sett gjennomført få tilretteleggende prosjekter, med relativt få tilsagn til kommunen og omstillingsprogrammet. Prosjektporteføljen beskrives mer utfyllende i det følgende.

Prosjektporteføljen

Prosjektporteføljen til omstillingsprogrammet i Kvæningen (per 1. april 2020) inneholder totalt 73 motatte søknader. Av disse er 60 innvilget, én er videresendt, seks er avslått og seks er ikke ferdigbehandlet. Fordelingen på kategorier fremgår av tabell 2.

Tabell 2: Søknader fordelt på innvilgede, videresendte, avslåtte og ikke ferdigbehandlede

Status for søknad	Antall tilsagn
Innvilget	60
Videresendt	1
Avslått	6
Ikke ferdigbehandlet	6
Totalt	73

Kilde: Omstillingsprogrammet i Kvæningen

Prosjektporteføljen til omstillingsprogrammet i Kvæningen inneholder totalt 60 innvilgede tilsagn, på måletidspunktet 1. april 2020. Disse har et samlet tilsagnsbeløp på om lag 6,2 millioner kroner. Tilsagnsbeløpene varierer mellom 8 250,- kroner og 1 495 500,- kroner, med et gjennomsnittlig tilsagnsbeløp på om lag 103 000,- kroner. Det ble tildelt et relativt stort antall tilsagn i 2018, da programmet var i en etableringsfase. I 2019 gikk antall tilsagn noe ned, samtidig som samlet tilsagnsbeløp økte. I første kvartal 2020 er det er det innvilget ti tilsagn. Tabell 3 viser antall og samlet tilsagnsbeløp for innvilgede søknader per år. Om lag 184 000,- kroner er tilbakeført.

Tabell 3: Tilsagn fra programmet per år. Antall og samlet beløp.

År	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget
2018	27	1 962 229
2019	23	3 517 993
2020 (første kvartal)	10	728 700
Totalt	60	6 208 922

Kilde: Omstillingsprogrammet i Kvæningen

Programmet har hatt klart størst aktivitet innen innsatsområdet eksisterende næringsliv (50 prosent av samlet tilsagnsbeløp), mens 30 prosent av samlet tilsagnsbeløp er tildelt prosjekter innen innsatsområdet reiseliv. Av de resterende midlene er ni prosent tildelt prosjekter innen innsatsområdet nytt næringsliv, åtte prosent innen innsatsområdet kompetanse, rekruttering og nettverk og tre prosent innen innsatsområdet attraktivitet for næringslivet. Tallene fremgår av tabell 4.

Tabell 4: Tilsagn fra programmet fordelt på innsatsområde. Antall, beløp og andel.

Innsatsområde	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget	Andel samlet tilsagnsbeløp
Reiseliv – overnatting, mat og opplevelser	23	1 859 071	30
Nytt næringsliv	8	564 750	9
Eksisterende næringsliv	17	3 105 125	50
Attraktivitet for næringslivet	2	180 000	3
Kompetanse, rekruttering og nettverk	10	499 976	8
Totalt	60	6 208 922	100

Kilde: Omstillingsprogrammet i Kvæningen

Av de 60 tilsagnene har omstillingsprogrammet vært tilsagnsmottaker for åtte prosjekter (36 prosent av samlet tilsagnsbeløp). Dette gjelder blant annet SMB-utvikling, samt blant annet enkelte kurs, seminarer, rapporter, etc. Kvæningen kommune har vært mottaker av tre tilsagn (fire prosent av samlet tilsagnsbeløp), som blant annet gjelder kartlegging av landbrukseiendommer og gjennomføring av PLP-kurs.

De resterende 49 tilsagnene (59 prosent av samlet tilsagnsbeløp) er gitt til næringsaktører i kommunen. Enkelte bedrifter har mottatt flere tilsagn, slik at porteføljen av bedrifter som er støttet inneholder 32 unike bedrifter (inkludert én elevbedrift). Av disse har elleve bedrifter mottatt tilsagn på mellom 100 000,- kroner og 650 000,- kroner fra programmet, fordelt på ett eller flere tilsagn. Størst samlet tilsagn er tildelt bedriftene Moonlight Mountain Gear AS med 643 250,- kroner (tre tilsagn), og Synatur AS med 396 750,- kroner (fire tilsagn). Tallene fremgår av tabell 5.

Tabell 5: Tilsagn fra omstillingsprogrammet – sentrale aktører. Antall, beløp og andel.

Mottaker	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget	Andel samlet tilsagnsbeløp
Omstillingsprogrammet	8	2 255 999	36
Kvæningen kommune	3	267 000	4
Andre	49	3 685 923	59
Totalt	60	6 208 922	100

Kilde: Omstillingsprogrammet i Kvæningen

SMB-utvikling

Omstillingsprogrammet i Kvæningen har benyttet seg av verktøyet SMB-utvikling, som inngår i Innovasjon Norges verktøykasse for omstillingsprogrammer. Det er gjennomført både forstudie og forprosjekt. Forstudien inneholdt informasjonsmøte og generell synliggjøring av muligheten overfor næringslivet. Leder for omstillingsprogrammet hadde en aktiv rolle i mobiliseringsarbeidet. Totalt ble det gjennomført intervjuer og gjort vurderinger av om lag 20 bedrifter i forstudien. 16 bedrifter ble invitert til å delta i forprosjektet. Dette ble gjennomført i perioden mai til november 2019, og sluttrapportert i desember. Fire bedrifter fullførte ikke prosessen og én bedrift kom til underveis, hvilket tilsier at 13 bedrifter gjennomførte i henhold til egen prosjektplan. Strategisk bedriftsutvikling AS ble engasjert som ekstern prosjektleder til å lede SMB-utvikling. Konseptet ble finansiert med 400 000,- kroner fra omstillingsprogrammet og 400 000,- kroner fra Innovasjon Norge. I tillegg betalte bedriftene en egenandel.

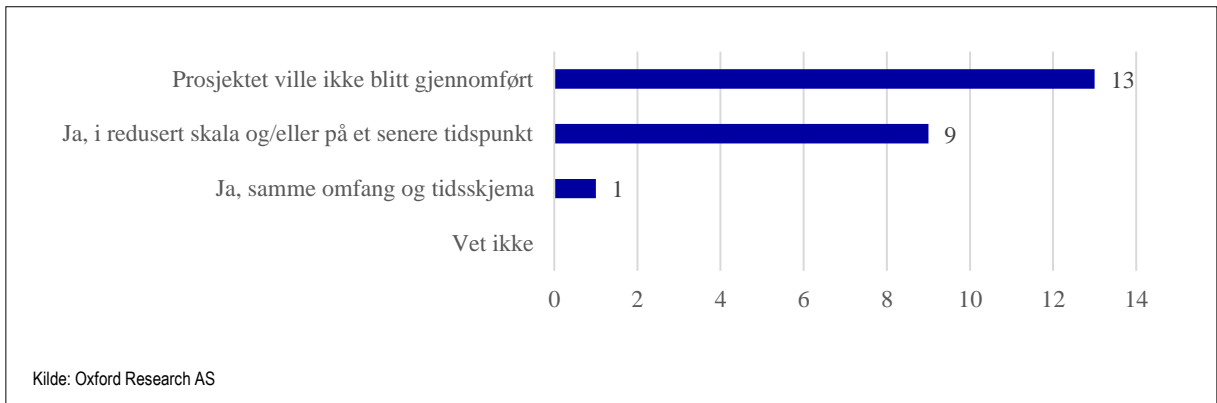
To fellessamlinger var del av gjennomføringen av SMB-utvikling, der individuell bedriftsanalyse og utarbeidelse av prosjektplan med konkrete tiltak ellers er den sentrale aktiviteten. Hver bedrift mottar rådgivning i opp mot fire møter, med varighet opp mot seks timer. Informanter fremholder at deltakerne uttrykte tilfredshet med å bli utfordret av eksterne rådgivere, samt få sparring og bistand til å iverksette nye utviklingsprosjekter. Bedriftene har benyttet kompetansetilførselen til å tydeliggjøre hvordan deres vekstambisjoner skal nås. For flere bidro deltakelsen til en profesjonalisering av virksomheten, og en bevisstgjøring om risikovurdering i utviklingsaktiviteter.

2.7 Resultater av programmet

I spørreundersøkelsen til bedriftene som er støttet av omstillingsprogrammet ble det undersøkt om det aktuelle prosjektet (utviklingsaktiviteten) ville blitt realisert uten støtten (figur 1). Dette omhandler satsingens innsatsaddisjonalitet, altså i hvilken grad den offentlige støtten er avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Offentlige virkemidler for næringsutvikling blir gjerne legitimert på grunnlag av deres addisjonalitet. Av 23 respondenter svarer 13 at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet og ni at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Totalt 22 av 23 respondenter (96 prosent) svarer dermed at støtten var

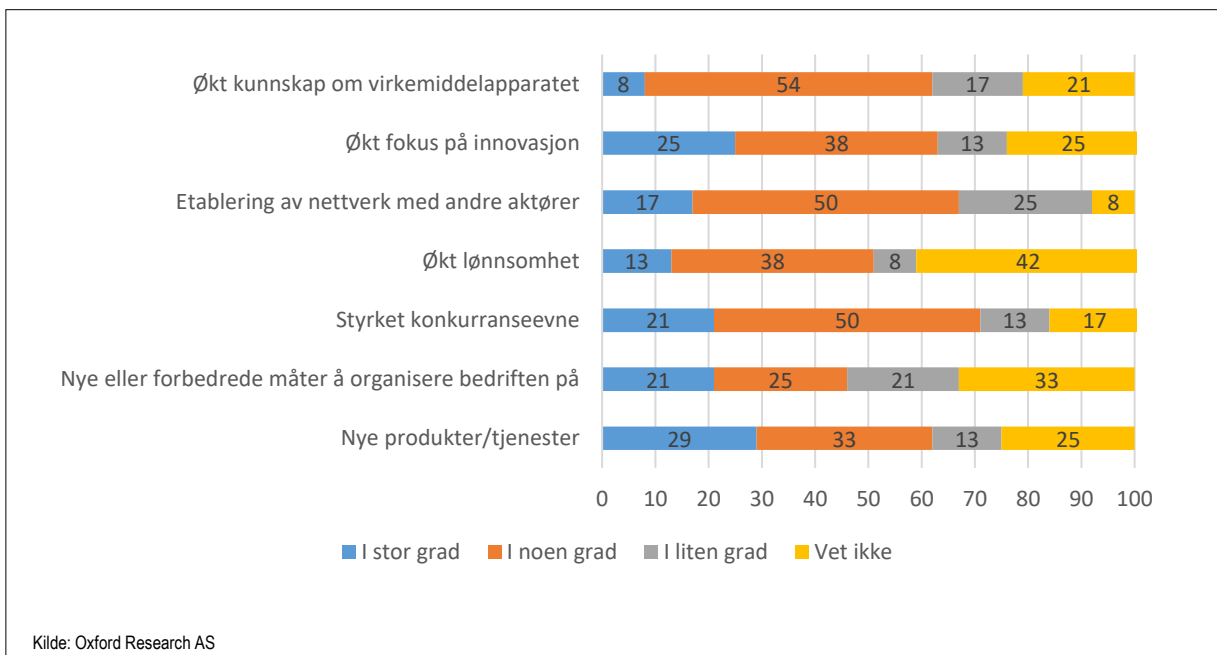
avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Innsatsaddisjonaliteten kan dermed betegnes som meget høy.

Figur 1: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet



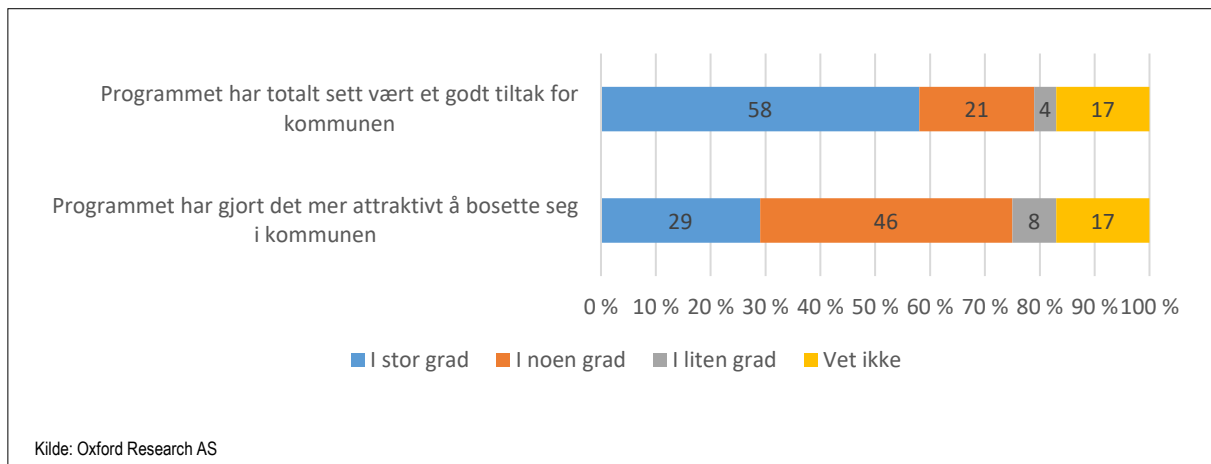
Bedriftene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten har gitt ulike typer effekter for mottakers egen utviklingsevne og virksomhet (figur 2). Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad» ser man at effekten har vært størst for «styrket konkurransevne» (71 prosent) og «nye tjenester/produkter» (67 prosent).

Figur 2: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene



Respondentene ble spurt om deres overordnede vurdering av programmet (figur 3). 79 prosent av respondentene mener at programmet i stor eller noen grad totalt sett er et godt tiltak for kommunen, hvorav 58 prosent i stor grad. Tilsvarende mener 75 prosent at programmet i stor eller noen grad har gjort kommunene mer attraktiv som bosettingskommune, hvorav 29 prosent i stor grad.

Figur 3: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet



2.8 Programmets måloppnåelse

Omstillingsprogrammet har selv etablert gode systemer for løpende innhenting av data i form av nye og sikrede arbeidsplasser. Anmodningene om utbetaling fra kommunen til fylkeskommunene for 2018 og 2019 oppgir denne type resultater, og omfanget av næringslivet i kommunen bidrar til å gjøre denne oppgaven overkommelig. For 2018 ble det rapportert om nye fire arbeidsplasser. Oversikten per 1. november 2019 viser at det på dette tidspunktet var rapportert om ytterligere seks nye arbeidsplasser med bistand fra omstillingsprogrammet, mens fire arbeidsplasser var sikret. Tallene viser at det er spesielt innen reiselivsnæringen og i det eksisterende næringslivet det er sikret og skapt arbeidsplasser. Informanter fremholder at enkelte av de nye arbeidsplassene innen reiseliv nok kan forventes å forsvinne med covid19-krisen.

Som del av evalueringens spørreundersøkelse er det også innhentet data for «Hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere i din bedrift. Vennligst oppgi per 1. februar 2020 (før covid19-krisen)». 23 bedrifter har gitt tilbakemelding på spørsmålet, og disse rapporterer om totalt 12,9 nye arbeidsplasser. Arbeidsplassene er realisert i 13 bedrifter, mens ti bedrifter ikke rapporterer en effekt i form av etablerte arbeidsplasser. Tallene kommer frem av tabell 6. Dersom vi stipulerer at effekten i form av nye arbeidsplasser er lik blant bedriftene som ikke har respondert på undersøkelsen som for dem som har respondert på undersøkelsen, ender vi med en effekt på dette tidspunktet i programgjennomføringen på 15,7 nye arbeidsplasser.

Tabell 6: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	10	0
0,1 til 1,9 skapt årsverk	10	6,9
2 eller flere skapte årsverk	3	6,0
Totalt	23	12,9
Totalt stipulert effekt	28	15,7

Kilde: Oxford Research

Omstillingsprogrammet rapporterer om ti nye arbeidsplasser per 1. november 2019. I evalueringen dokumenteres bistand til 15,7 nye arbeidsplasser per 1. februar 2020.

Omstillingsprogrammet rapporterer om fire sikrede arbeidsplasser per 1. november 2019. I evalueringen er det også innhentet data for sikrede arbeidsplasser i perioden. 23 av 28 mottakere av spørreundersøkelsen rapporterer om totalt 12,6 sikrede arbeidsplasser (16,4 stipulert for helheten).

Av spørreundersøkelsen fremgår det at seks av arbeidsplassene er realisert i tre bedrifter. Tabell 7 viser antall nye arbeidsplasser realisert i hver av disse bedriftene.

Tabell 7: Nye arbeidsplasser fordelt på bedrifter

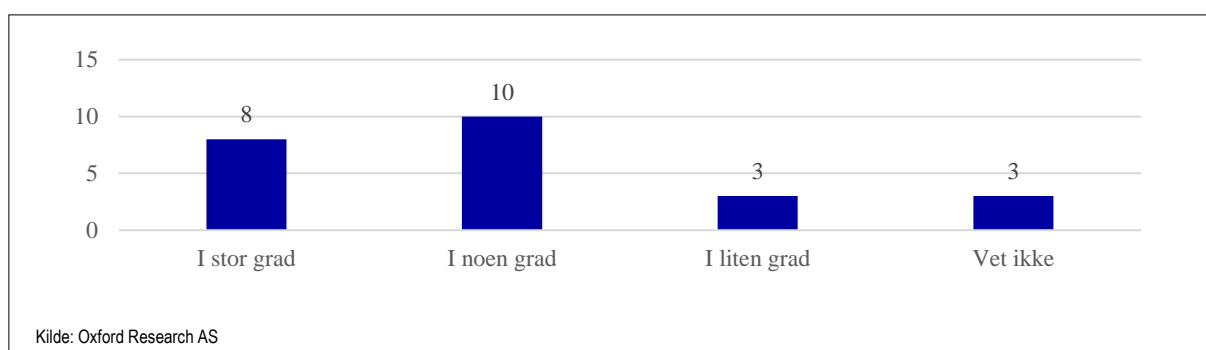
Bedrift	Antall nye arbeidsplasser
Isbreen The Glacier	2
Moonlight Mountain Gear	2
TD Rør	2
Totalt	6

Kilde: Oxford Research

2.9 Næringslivets utviklingsevne

Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmets betydning for styrking av bedriftens utviklingsevne (figur 4). Svarene viser at 18 av 24 respondenter oppgir at programmet har hatt stor eller noen grad av betydning for styrking av utviklingsevnen. 75 prosent av de deltagende bedriftene har dermed styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

Figur 4: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne



En annen indikator på næringslivets utviklingsevne kan være antall innvilgede søknader om tilskudd fra Innovasjon Norge, og beløpsmessig omfang av samlet støtte. Figur 5 viser antall tilsagn og samlet tilsagnsbeløp til aktører i Kvæningen, årlig i perioden 2010-19. Gjennomsnittlig antall tilsagn per år er 3,8, og gjennomsnittlig samlet årlig tilsagnsbeløp 1,15 millioner kroner. Tendensen i perioden er svakt negativ. I perioden 2010-14 var det i snitt 5,2 tilsagn og det gjennomsnittlige samlede årlige tilsagnsbeløpet var 1,24 millioner kroner. For perioden 2015-19 var dette redusert til 2,4 tilsagn og et samlet tilsagnsbeløp på 1,07 millioner kroner i snitt per år.

Figur 5: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Kvæningen. 2010-2019. Antall og beløp i tusen kroner.



3. Evaluators oppsummering og vurdering

Dette kapitlet inneholder Oxford Researchs oppsummering og vurderinger av omstillingsprogrammet i Kvæningen, basert på data presentert i det foregående kapitlet.

3.1 Bakgrunnen for programmet

Kvæningen kommune er i en sårbar posisjon, med vedvarende synkende folketall og en utfordrende demografi i form av aldrende befolkning. Sysselsettingsmessig er kommunen preget av en stor offentlig sektor, som omfatter om lag to tredjedeler av arbeidsplassene i Kvæningen. Kommunen er den største arbeidsgiveren. Primærnæringene har stått sterkt og den generelle nedgangen innen denne sektoren har også rammet Kvæningen. Dessuten er entreprenørskapskulturen lite tilstedeværende i kommunen. Sysselsettingen totalt i kommunen ble redusert med om lag 11,5 prosent i tiårsperioden frem mot omstillingsstatus ble innvilget.

3.2 Organisering og drift

Oxford Research mener omstillingsprogrammets organisasjon og drift fungerer som forutsatt ved tidspunktet for midtveiseevalueringen, og at det ikke er forhold ved organiseringen og driftingen av programmet som hindrer en god leveranse. Programorganisasjonen er nå uten vesentlige behov for justeringer i sammensettingen av styret, rolleforståelsen blant involverte aktører eller kompetansen i programledelsen og omstillingsstyret.

Styrets sammensetning har imidlertid vært preget av diskontinuitet, som kan antas å ha påvirket prioriteringer av tiltak og kompetansenivået til styremedlemmene. Sammensetningen har gått fra å være politisk dominert til å bli bemannet med personell fra næringslivet. Oxford Research erfarer at dagens modell, med kun næringslivsrepresentanter, blir utfordret, og at det er aktuelt med en mindre justering der også kommunen er representert på styremedlemnivå. Dette vil styrke programmets forankring i kommunen, samtidig som næringslivet fremdeles har flertall i styret. Oxford Research ser positivt på en slik justering, da det gir kommunen større tyngde hva angår prioritering av tilretteleggende tiltak.

3.3 Innretting og måloppnåelse

Omstillingsprogrammer har anledning til selv å avgjøre balansen mellom bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter i sin portefølje. Balansen påvirkes gjerne av programorganisasjonens kompetanse, interesser og erfaring, samt vekstgrunnlaget i kommunens næringsliv. For eksempel vil programmer gjerne trekkes mot vektlegging av tilretteleggende prosjekter dersom programlederen og omstillingsstyre har liten næringsutviklingskompetanse, og næringslivet er vekstfattig. Motsatt vil en vekstkraftig kommune med en programleder med omfattende utviklingskompetanse, samt et styre med høy oppmerksomhet om næringsutvikling, gjerne trekker programmet mot å være bedriftsrettet. Ettersom bidrag til å skape nye arbeidsplasser er den viktigste målsettingen for omstillingsprogrammer, er det viktig å rigge organisasjonen på en slik måte at motkrefter til en bedriftsrettet profil blir adressert. Oxford Research mener omstillingsprogrammet i Kvæningen på en meget god måte har lyktes med dette, ikke minst gjennom nærings sammensettingen og -orienteringen av styret og programleders evne til å arbeide mobiliserende.

Omstillingsprogrammet valgte en innretning med tre innsatsområder. To er bedriftsrettede, hvorav det ene retter seg mot alt eksisterende næringsliv og det andre peker ut reiseliv som en bransje det skal arbeides særlig med. Det tredje innsatsområdet retter seg mot å styrke kommunens attraktivitet, gjennom tilretteleggende tiltak både på samfunnsnivå og for å styrke entreprenørskapskulturen i kommunen.

Omstillingsprogrammet i Kvæningen består i stor grad av bedriftsinterne utviklingsprosjekter, det vil si prosjekter der enkeltbedrifter mottar finansiell støtte til å gjennomføre prosjekter i egen bedrift. I tillegg er prosjektet SMB-utvikling et betydelig prosjekt i programmets portefølje. Dette prosjektet har omstillingsorganisasjonen selv som tilsagnsmottaker, og en ekstern konsulent som ansvarlig kursholder og rådgiver. Konseptet innebærer kompetanseoverføring til bedriftene som deltar. Det er gjennomført få tilretteleggende prosjekter, med relativt få tilsagn til kommunen og omstillingsprogrammet.

Omstillingsprogrammet har som målsetting å bidra til å skape og sikre 20 nye arbeidsplasser (årsverk) i Kvæningen i løpet av tre år. Evalueringen dokumenterer 15,7 nye og 16,4 sikrede arbeidsplasser for perioden. Det vil si totalt 32,1 arbeidsplasser for perioden, hvilket Oxford Research mener er et meget godt resultat. Med dette resultatet er den formelle målsettingen oppnådd. Oxford Research mener imidlertid at resultatet er svært solid også uavhengig av målsettingen. Som nevnt er Kvæningen en nærings svak kommune, og har vært operativt over en kortere tidsperiode og med et mindre budsjett enn tiltenkt på tidspunktet for midtveiseevalueringen. Dette må tas med i vurderingen av oppnådde resultater. Det sentrale er at programmet har lyktes med den valgte arbeidsformen, og kan derfor vise til en solid prosjektportefølje. Samtidig bør det pekes på at måling av arbeidsplasser alltid vil være beheftet med en grad av usikkerhet, og at dette bør tas med i betraktningen. Særlig gjelder dette sikrede arbeidsplasser.

Omstillingsprogrammer skal også bidra til å styrke næringslivets utviklingsevne. Evalueringen viser at 75 prosent av de deltakende bedriftene selv mener de har styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

3.4 Overordnet vurdering

Oxford Research mener omstillingsprogrammet i Kvæningen har hatt en svært positiv utvikling siden oppstarten, og kan vise til meget gode resultater. Programmet har tatt en posisjon i kommunen som gravitasjonspunkt for aktivitet både internt i bedrifter og i noen grad i form av tiltak for å styrke kommunens attraktivitet. Blant bedriftene som har svart på spørreundersøkelsen i evalueringen sier hele 79 prosent at omstillingsprogrammet i stor eller noen grad er et godt tiltak for kommunen, mens 75 prosent sier at det har gjort kommunen mer attraktiv som bosettingskommune. 96 prosent av bedriftene sier at støtten fra programmet var avgjørende for at deres aktuelle prosjekt ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Programmet bidrar med andre ord til betydelig utviklingsaktivitet.

Fremdriften i omstillingsprogrammet er etter Oxford Researchs vurdering meget god, gitt resultatene for nye og skapte arbeidsplasser. Arbeidsformen som benyttes er proaktiv mobilisering av bedrifter, gjennom bedriftsbesøk og andre former for oppfølging av mulige utviklingsidéer i næringslivet. En første kontakt mellom bedrift og omstillingsprogram følges gjerne opp med en dialogbasert prosess som leder frem til en formell søknad til omstillingsprogrammet. Utvikling av næringsattraktivitet og akkvisisjon er i mindre grad anvendte strategier i omstillingsarbeidet.

Programmet har en prosessuell søknadsbehandling, hvilket innebærer at programlederen, ved behov, bistår søkere med å videreutvikle og forbedre søknader til programmet. Oxford Research vurderer dette som en hensiktsmessig arbeidsform, ettersom flertallet av søkerne ikke har erfaring med virkemiddelapparatet og med søknadsskriving, og man ville mistet potensielle, gode utviklingsprosjekter uten en slik arbeidsform. Programmets innsatsaddisjonalitet er svært høy, og vitner om en stor mobilisering der bedrifter utviser vilje til å prioritere utviklingsarbeid, så lenge noe inspirasjon og bistand gis fra omstillingsprogrammet. Samlet sett er bedriftene i Kvæningen per i dag i liten grad brukere av virkemiddelapparatet, og omstillingsprogrammets noe lavere terskel for tilsagn synes å ha gitt kommunens næringsliv et løft hva angår prioritering av utviklingsaktivitet.

Oxford Research mener at deltakerne i omstillingsprogrammet bør tilbys kompetanse innen både forretningsmodellering, søknadsutforming og annet som setter dem bedre i stand til å utvikle og gjennomføre innovasjonsprosjekter. Sparringen kan skje på ulikt vis, avhengig av tilgjengelige kompetanseresurser. Det er underordnet hvem leverandøren av denne kompetansen er, enten det er programledelsen, regionale utviklingsaktører, eller andre. Programlederen kan eventuelt selv håndtere oppgaven, i det minste deler av den. Ellers kan det leies inn fagpersonell med spisskompetanse innen Business Model Canvas eller tilsvarende modeller, slik det gjøres blant annet i gjennomføringen av SMB-utvikling. I enkelttilfeller vil også rådgivere fra Innovasjon Norge kunne fylle denne rollen, for eksempel når et etablert kundeforhold allerede foreligger. Oxford Research mener det også er viktig at programmet besitter tilstrekkelig henvisningskompetanse, og at observatøren fra Innovasjon Norge involveres aktivt der det er usikkert om søknaden kvalifiserer for støtte fra Innovasjon Norge.

Tilfanget av søknader til omstillingsprogrammet har vært godt, og er fremdeles godt etter om lag halvveis gjennomført omstillingsprogram. Særlig fra reiselivsnæringen er det rekruttert et stort antall søknader; 23 av 60 tilsagn er tildelt innen innsatsområdet reiseliv. Innsatsområdet eksisterende næringsliv er tildelt 17 tilsagn. Som andel av totalt tilsagnsbeløp har reiselivsnæringen mottatt 30 prosent, mot 50 prosent for eksisterende næringsliv. Dette innebærer at tilsagnene til reiselivsnæringen i snitt er beløpsmessig mindre enn tilsagnene til eksisterende næringsliv. Samtidig gjør reiselivsnæringens sammensetting det utfordrende å løfte næringen på kort sikt, gitt manglende ressurser både finansielt- og personellmessig. Næringen utgjøres til dels av små, nye bedrifter, og reiselivsbedriftene gjennomfører i større grad småprosjekter når disse håndteres bedriftsinternt. Skal næringen som helhet løftes er det gjerne behov for et større samarbeidsprosjekt.

Oxford Research mener omstillingsprogrammet bør være oppmerksom på eventuelle tilretteleggende prosjekter som kan gi god effekt for utviklingen i kommunen. Som nevnt er reiselivsnæringen en næring det gjerne er behov for å arbeide tilretteleggende for, i form av å utvikle møteplasser, strategier, etc. Næringsvennlig kommune, et annet tilretteleggende konsept, vil dessuten høyst sannsynlig bli iverksatt i 2020, og blant annet forbedre nærings servicen fra kommunen til næringslivet i Kvæningen.

I omstillingsbevilgningen for programmets tredje år har fylkeskommunen tilrådet at omstillingsprogrammet og Kvæningen kommune gjennomfører Næringsvennlig kommune. Oxford Research mener det er svært hensiktsmessig at fylkeskommunen benytter omstillingsbevilgningen til denne type tilråninger til omstillingsprogrammer, og at dette kan være et eksempel til etterfølgelse for andre fylkeskommuner. Bevilgningen i forbindelse med utbetalingsanmodningen fra omstillingskommunen utgjør en styringskanal som fylkeskommunen med fordel kan benytte seg av.

Gitt at Kvæningen kommune får forlenget omstillingsperioden til totalt seks år, er det ved programavslutning en klar forventning fra KMD, fylkeskommunen og Innovasjon Norge om at kommunen har styrket sin utviklingsevne, det vil si evnen til å fungere som en medspiller og ressurs for næringslivet. Denne utviklingsevnen er knyttet til økonomiske ressurser, personell, kompetanse, etc., og inkluderer blant annet interne personellressurser allokert til næringsutvikling, eksterne ressurser (som utviklings-selskap) og regionale samarbeidsorganer. Oxford Research observerer at svært mange omstillingskommuner ikke har avklart hvordan man skal innrette næringsutviklingsarbeidet fremover, etter seks år med omstilling. Dette svekker åpenbart evnen til å fungere som utviklingsressurs for næringslivet. Vi anbefaler derfor at omstillingskommuner senest to år før avsluttet seksårsperiode, påbegynner en prosess med sikte på å ha på plass det utviklingsapparatet som skal tas videre når den ekstraordinære omstillingsperioden er over. Det må også sikres at prosessen rigges på en slik måte at man faktisk har utviklingsapparatet på plass når omstillingsprogrammet avsluttes.

OXFORD RESEARCH

Denmark

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

Norway

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

Sweden

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

Finland

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

Baltics/Riga

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

Belgium/Brussels

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