

Evaluering av omstillingsprogrammet i Indre Fosen

Midtveisevaluering av omstillingsprogram



Om rapporten

Evaluering av omstillingsprogrammet i Indre Fosen

Midtveisevaluering av omstillingsprogram

Oppdragsgiver

Trøndelag fylkeskommune

Prosjektperiode

April - juni 2019

Prosjektteam

André Flatnes

Om Oxford Research

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 og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

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

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Denne rapporten inneholder en midtveiseevaluering av omstillingsprogrammet i Indre Fosen kommune. 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 senioranalytiker André Flatnes. Seniorrådgiver Ole Harris Hansen har vært ansvarlige for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Evaluator har i tillegg fått god hjelp av programleder Thomas Bergo. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 24. juni 2019



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innhold

1.	Evalueringsens formål og metode	5
2.	Programmets innhold 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	Programmets måloppnåelse	10
2.8	Næringslivets utviklingsevne	13
3.	Evaluators oppsummering og vurdering	15
3.1	Bakgrunn for programmet	15
3.2	Organisering og drift	15
3.3	Innretting og måloppnåelse	15
3.4	Overordnet vurdering	16

Figurliste

Figur 1: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet	11
Figur 2: Realisering av effekter	11
Figur 3: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene	12
Figur 4: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet	12
Figur 5: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne	13
Figur 6: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Indre Fosen. 2008-2018. Beløp i kroner.	14

Tabelliste

Tabell 1: Informanter	5
Tabell 2: Innsatsområder og delmål	8
Tabell 3: Avklarte søknader fordelt på avslåtte, henviste og innvilgede	9
Tabell 4: Innvilgede søknader fra programmet per år. Antall og beløp.	10
Tabell 5: Innvilgede søknader fordelt på innsatsområde. Antall, beløp og andel.	10
Tabell 6: Tilsagn fra omstillingsprogrammet – sentrale aktører. Antall og beløp.	10
Tabell 7: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet	13

1. Evalueringens formål og metode

Indre Fosen kommune påbegynte sitt omstillingsarbeid i 2016, og Trøndelag 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 evaluator:

- TFoU (2016) Konsekvensanalyse - bortfall av arbeidsplasser i Rissa og Leksvik kommuner
- TFoU (2016) Strategisk utviklingsanalyse - nye Indre Fosen kommune
- TFoU (2017) Oppdatert behovsanalyse Indre Fosen
- Søknad fra kommunen og saksfremstillinger fra fylkeskommunen
- Omstillingsplan 2017-22 og årlige handlingsplaner for årene fra 2017 til 2019
- Programstatusvurderinger for 2017 og 2018
- Årsrapporter for 2017 og 2018
- Rapporter fra diverse delprosjekter

Spørreundersøkelsen ble sendt til 43 bedrifter, hvorav 36 responderte. Dette gir en svarprosent på 84, hvilket evaluator betrakter som en meget god svarprosent.

Følgende personer er intervjuet i forbindelse med evalueringen:

Tabell 1: Informanter

Navn	Organisasjon og rolle
Thomas Bergo	Omstillingsprogrammet – programleder (fra mars 2018)
Vidar Johansen	Omstillingsprogrammet – programleder (2017), Unicare (fra 2018)
Steinar Saghaug	Indre Fosen kommune – ordfører, styremedlem i omstillingsprogrammet
Benjamin Schei	Itab Industrier AS – daglig leder, leder i omstillingsstyret
Olbert Åsan	Rissa næringsforum – leder, programleder for akuttfasen i omstillingsprogrammet
Harald Husabø	BDO – prosessleder for programstatusevaluering
Ole Harris Hansen	Trøndelag fylkeskommune – observatør i omstillingsstyret
Arnstein Kirste	Innovasjon Norge – observatør i omstillingsstyret
Johannes Skaar	Innovasjon Norge – 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 innhold og resultater

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

2.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Indre Fosen opplevde et stort bortfall av arbeidsplasser høsten 2015, da skipsverftet Noryards Fosen AS gikk konkurs og det ble klart at virksomheten ved rehabiliteringssenteret Hysnes Helsefort skulle avvikles. Konkursen på verftet innebar at 260 arbeidsplasser forsvant, og avviklingen av Hysnes Helsefort medførte bortfall av ytterligere 25 arbeidsplasser. I tillegg kom ringvirkningene av disse, som blant annet berørte underleverandører til verftet. 25 arbeidsplasser gikk tapt i Servi Cylinderservice, som retter seg mot offshoremarkedet. Over en kort periode mistet kommunen over 300 arbeidsplasser, noe som resulterte i høy arbeidsledighet den påfølgende tiden.

Konsekvensanalysen dokumenterte at Indre Fosen utgjør en egen arbeidsmarkedsregion med svak utvikling, og at arbeidsmarkedsintegrasjonen med Trondheimsregion for øvrig er relativt lav. Utviklingen i lokale arbeidsplasser i Indre Fosen har delvis stagnert og delvis variert betydelig gjennom flere år. Analysen stipulerte en nedgang i arbeidsplasser på mellom 6,7 og 13,5 prosent (272 til 641 arbeidsplasser) fram mot 2020. I utviklingsanalysen ble det blant annet trukket frem at innovasjonsevnen til næringslivet i Indre Fosen er svak.

2.2 Initiering og gjennomføring av programmet

Rissa kommune søkte, til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) via Sør-Trøndelag fylkeskommune, om omstillingsstatus i november 2015. De ble da søkt om et toårig program, med budsjett på 13,5 millioner kroner. Søknaden la opp til at Rissa Utvikling, som var kommunens næringsutviklingsselskap, skulle håndtere programmet. Programmet hadde som målsetting å skape 300 nye arbeidsplasser, ved å bidra til å etablere ny virksomhet ved de to avviklede anleggene, samt ved å arbeide med innovasjon og nyetableringer. Dialogen med KMD medførte ikke innvilgelse av søknaden, men i stedet at departementet tildelte fylkeskommunen tre millioner kroner ekstra i regionale utviklingsmidler. Dette beløpet ble bevilget til kommunen i august 2016, som akutte omstillingsmidler. Forut for bevilgningen hadde kommunen forskuttert deler av disse midlene. I akutfasen hadde Rissa Utvikling en sentral og utøvende rolle.

I 2016 ble også Leksvik kommune koblet til omstillingsarbeidet, og det ble påbegynt et analyse- og strategiarbeid for et omstillingsprogram for begge kommunene, som fra 2018 ble slått sammen til Indre Fosen kommune. I programmets avklaringsfase og strategi- og forankringsfase ble det gjennomført en konsekvensanalyse og en strategisk utviklingsanalyse. Trøndelag Forskning og Utvikling var engasjert for å gjennomføre analysene, som forelå i henholdsvis juni og juli 2016. Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner medfinansierte analysene med 500 000,- kroner.

Rissa kommune søkte i februar 2017 KMD om statlig, ekstraordinær omstillingsstatus, som innebærer garantert finansiering for hele programperioden og i praksis et større budsjett enn for fylkeskommunalt innvilgede programmer. I KMDs svarbrev fra mars 2017 blir søknaden avslått, med begrunnelse at omfanget av bortfalte arbeidsplasser ikke møter kriteriene for statlig omstillingsstatus. Indre Fosen fikk i stedet omstillingsstatus bevilget på ordinært vis gjennom det fylkeskommunale nivået. Programmet hadde offisiell oppstart i august 2017.

Programmet har i perioden 2017-19 et årlig budsjett på seks millioner kroner, hvorav tre millioner kroner tilføres fra KMD over budsjettpost 553.65 Omstillingsprogram ved akutte endringer i arbeidsmarkedet. I tillegg tilføres 1,5 millioner kroner fra Trøndelag fylkeskommunes regionale utviklingsmidler og 1,5 millioner kroner fra kommunen. Det er forventet tilsvarende finansiering også for den resterende programperioden.

2.3 Organisasjon

Omstillingsprogrammet er organisert som et kommunalt prosjekt, med kommunestyret som prosjekt-eier og rådmannen som prosjektansvarlig. Programledelsen er fysisk lokalisert på rådhuset.

Omstillingsprogrammet er bemannet med programleder i full stilling og programmedarbeider i 60 prosent stilling. Det har vært et bytte av programleder underveis i omstillingsperioden. Første programleder var ansatt i perioden mai til desember 2017, og ny programleder tiltrådte i mars 2018. Programleder var høsten 2017 utleid i 40 prosent stilling for å bistå i opprettelsen av ny aktivitet på Hysnes Helsefort. Dette ble kompensert gjennom en høyere stillingsprosent for programmedarbeideren allokert til omstillingsprogrammet. Bytte av programleder innebar at programmet hadde noe lav aktivitet første halvår 2018, og et underforbruk av økonomiske midler. Med skifte av programleder i 2018 ble det lagt opp til en mer proaktiv og oppsøkende mobilisering av bedrifter og prosjektsøknader, og en betydelig andel av programlederens tid går med til bedriftsbesøk og dialog med næringslivet. Informantene mener programledelsen nå fungerer godt.

Omstillingsstyret var operativt fra mai 2017. Ved oppstarten ble det holdt Intro-kurs for programledelsen og omstillingsstyret. Styret består av representanter fra næringslivet og kommunestyret, med næringslivet i flertall. Styrelederen har omfattende erfaring fra næringslivet i Indre Fosen. Enkelte informanter ønsker et mer fremoverlent styre, og gjerne involvere personer utenfor Indre Fosen.

Trøndelag fylkeskommune og Innovasjon Norge følger opp programmet gjennom sine observatør-roller i omstillingsstyret, og omtales av informanter som aktive og engasjerte. Innovasjon Norge er representert med to personer, fra henholdsvis distriktskontoret og hovedkontoret. Arbeidsdelingen mellom representantene fra Innovasjon Norge er at hovedkontoret tar et særlig ansvar for rådgivning knyttet til strategi og bruk av verktøyene tilknyttet regional omstilling, mens distriktskontorene håndterer samspillet med Innovasjon Norges ordinære virkemiddelportefølje, og er en mer løpende rådgiver for programledelsen på saksnivå. Rådgiveren fra distriktskontoret vurderer om søknader til programmet bør håndteres av Innovasjon Norges tilbud, og vurderer også den enkelte søknad som del av saksforberedelsen til styret. Programmet gjennomføres i henhold til Innovasjon Norges anbefalinger for organisering, metodikk og innretting. Informanter mener Innovasjon Norge har fungert som en viktig pådriver og rådgiver i programmet.

Programmet samarbeider tett med omstillingsprogrammene i Lierne, og benytter flere av verktøyene utviklet i dette programmet. Arbeidsdelingen med Fosen Innovasjon rapporteres av informanter å være noe uklar.

2.4 Programmetts forankring

Informanter fremholder at programmet er godt kjent blant næringslivet i kommunen, samtidig som omfanget av næringslivet innebærer at programmet kun vil komme i direkte inngripen med deler av dette. Det er arbeidet proaktivt særlig mot større bedrifter, og gjennomført en lang rekke bedriftsbesøk. Også i kommuneorganisasjonen har programmet en solid forankring, både på administrativt og politisk nivå. Det rapporteres regelmessig i kommunestyret, som også har to representanter i omstillingsstyret, inkludert ordfører. Forankringen til administrasjonen sikres gjennom lokaliseringen på rådhuset og næringsrådgiverens delte stilling som programmedarbeider i omstillingsprogrammet.

2.5 Målstruktur

Omstillingsprogrammets målstruktur fremgår av omstillingsplanen og de årlige handlingsplanene. Programmet skal bidra til å utvikle en mer variert næringsstruktur i kommunen, erstatte tapte arbeidsplasser og tilrettelegge for nyskaping og nyetableringer. Den strategiske utviklingsanalysen anbefalte innsatsområdene industriklynge Indre Fosen, en mer variert næringsstruktur, kompetanse og stedsutvikling. Omstillingsplanen inneholder fire innsatsområder: Eksisterende næringsliv, nytt næringsliv, kompetanse og attraktivitet for næringslivet. Målsettingen for programmet er å bidra til å sikre, skape og utvikle 350 arbeidsplasser i Indre Fosen i løpet av programperioden. Måltallet er fordelt på 270 arbeidsplasser innen eksisterende næringsliv og 80 arbeidsplasser innen nytt næringsliv. Innsatsområder og delmål fremgår av tabell 2.

Tabell 2: Innsatsområder og delmål

Innsatsområde	Målsettinger
Eksisterende næringsliv	270 arbeidsplasser
Nytt næringsliv	80 arbeidsplasser
Kompetanse	Styrke bedriftenes utvikling og konkurransekraft
Attraktivitet for næringslivet	Tilrettelegge for nyetableringer
Kilde: Omstillingsprogrammet i Indre Fosen	

Med innsatsområdene eksisterende næringsliv og nytt næringsliv omfatter omstillingsprogrammet alt næringsliv i kommunen. Handlingsplanene rapporteres imidlertid å ha blitt mer konkrete og spissede fra år til år. I handlingsplanen for 2019 er fokuset på industribedrifter av en viss størrelse, som antas å ha potensial for økt verdiskaping og flere arbeidsplasser, samtidig som programmet ikke lukker døren for mindre bedrifter. Innsatsområdet Kompetanse inkluderer kompetansehevende tiltak som PLP-kurs og konseptet kompetanseheving for handels- og servicenæringen. Det er også kartlagt kompetansebehovet i næringslivet, som innspill til undervisningstilbudet i den videregående skolen. Innsatsområdet attraktivitet for næringslivet omfatter blant annet innhenting av kunnskap om næringslivets arealbehov, og gjennomføres i samarbeid med kommunen.

Det er kun gjennomført mindre revisjoner i målstrukturen, ved at måltallet for nye arbeidsplasser i eksisterende næringsliv er redusert fra 300 til 270, og tilsvarende økt for nytt næringsliv fra 50 til 80.

Det er gjennomført programstatusvurderinger i 2017 og 2018, med BDO som ekstern prosessleder. Programstatusvurderingen i 2017 anbefalte å etablere måltall for innsatsområdene, fortsette arbeidet med å mobilisere næringslivet og avklare arbeidsdelingen med øvrige utviklingsaktører i Indre Fosen. Disse anbefalingene ble gjentatt i programstatusvurderingen i 2018. I tillegg ble det pekt på at omstillingsplan og handlingsplan ble etablert før eksisterende omstillingsstyre og programledelse var på plass, hvilket gjør det nødvendig å sikre tilstrekkelig forankring og eierskap.

2.6 Programmets innretting

I akuttfasen i 2016 ble det arbeidet med de tre prosjektene Fosen Yard (prosjektbudsjett på 1 million kroner), Hysnes Helsefort (prosjektbudsjett på 1 million kroner) og Vikingbase (prosjektbudsjett på 1,1 million kroner). Det ble etablert ny aktivitet ved verftet, etter anbud til Hurtigruten, som resultat av innsatsen fra kommunen og samarbeidspartnere. Det ble også etablert ny aktivitet på Hysnes Helsefort ved at kommunen, sammen med det private helseselskapet Unicare, vant et offentlig anbud fra Helse Midt-Norge. Ressursene til akuttfasen var instrumentelle i utarbeidelsen av anbudene.

Konseptet SMB-utvikling ble gjennomført med forstudie og forprosjekt i perioden fra oktober 2016 til februar 2017, med PwC som ekstern prosjektleder. 13 bedrifter deltok i forprosjektfasen. Et lean-prosjekt ble gjennomført i 2017-18. Dette hadde fem deltakere, og Sintef Raufoss Manufacturing og Fosen Innovasjon var påkoblet prosjektet som eksterne ressurser. Et nytt lean-prosjekt med tre deltakere iverksettes i 2019.

Prosjektporteføljen til omstillingsprogrammet i Indre Fosen (per 20. mai 2019) inneholder totalt 84 avklarte søknader, i tillegg til tre søknader som avventer avklaring. Av de 84 søknadene er én avvist, syv er henvist til Innovasjon Norge og 76 er innvilget. De henviste søknadene har fått innvilget støtte fra Innovasjon Norge. Innovasjon Norge konsulteres om alle søknader for å avklare om de kan støttes gjennom Innovasjon Norges ordinære virkemidler. Fordelingen på kategorier fremgår av tabell 3.

Tabell 3: Avklarte søknader fordelt på avslåtte, henviste og innvilgede

Kategori	Antall
Avslått	1
Henvist til Innovasjon Norge	7
Innvilget	76
Totalt	84
Kilde: Omstillingsprogrammet i Indre Fosen	

Tabell 4 viser antall og samlet tilsagnsbeløp for innvilgede søknader per år. Per 20. mai 2019 er det innvilget 76 søknader, med et samlet tilsagnsbeløp på 10,8 millioner kroner. Tilsagnsbeløpene varierer mellom 15 000,- kroner og 730 000,- kroner, med et gjennomsnitt på om lag 142 000,- kroner. Om lag 205 000,- kroner er tilbakeført.

Tabell 4: Innvilgede søknader fra programmet per år. Antall og beløp.

Årstall	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget
2017	18	4 603 347
2018	28	3 364 550
2019	30	2 805 000
Totalt	76	10 772 897

Kilde: Omstillingsprogrammet i Indre Fosen

Det er bevilget klart flest tilsagn og størst samlet beløp til innsatsområdet Eksisterende næringsliv, med 42 tilsagn og totalt nesten 6,4 millioner kroner. Dette utgjør 59 prosent av totalt tilsagnsbeløp. 20 tilsagn og 3,1 millioner kroner, som er 30 prosent av totalt tilsagnsbeløp, er bevilget til innsatsområdet Nytt næringsliv. Heholdsviis fire og syv prosent av totalt tilsagnsbeløp er bevilket innsatsområdene Kompetanse og Attraktivitet for næringslivet. Tallene fremgår av tabell 5.

Tabell 5: Innvilgede søknader fordelt på innsatsområde. Antall, beløp og andel.

Årstall	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget	Andel samlet tilsagnsbeløp
Eksisterende næringsliv	42	6 382 800	59
Nytt næringsliv	20	3 195 750	30
Kompetanse	8	447 000	4
Attraktivitet for næringslivet	6	747 347	7
Totalt	76	10 772 897	100

Kilde: Omstillingsprogrammet i Indre Fosen

Av de 76 tilsagnene har omstillingsprogrammet vært tilsagnsmottaker for 11 prosjekter. Dette er blant annet prosjekter knyttet til Lean og SMB-utvikling, samt gjennomføring av PLP-kurs, konferanser og profileringsarbeid. De øvrige 65 prosjektene er i de fleste tilfeller tildelt enkeltbedrifter. Tallene fremgår av tabell 6.

Tabell 6: Tilsagn fra omstillingsprogrammet – sentrale aktører. Antall og beløp.

Mottaker	Antall tilsagn	Samlet beløp
Omstillingsprogrammet	11	1 910 347
Øvrige	65	8 862 550
Totalt	76	10 772 897

Kilde: Omstillingsprogrammet i Indre Fosen

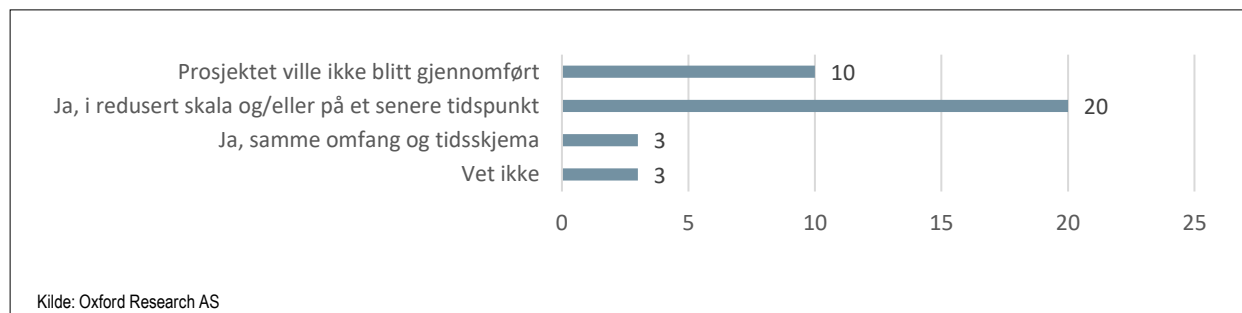
Enkelte informanter påpeker at saksbehandlingen av søknader er noe omfattende, og at programledelsen i tillegg benytter mye tid på å gi bistand til utforming av søknader. Dette er tid som kunne vært benyttet i proaktivt rådgivningsarbeid overfor næringslivet. Det foreslås derfor en enklere saksbehandling særlig av mindre søknader.

2.7 Resultater av programmet

I spørreundersøkelsen til bedriftene støttet av omstillingsprogrammet ble det undersøkt om det aktuelle prosjektet (utviklingsaktiviteten) ville blitt realisert uten støtten (figur 1). Dette omhandler programets innsatsaddisjonalitet, altså i hvilken grad den offentlige støtten er avgjørende for at prosjektene

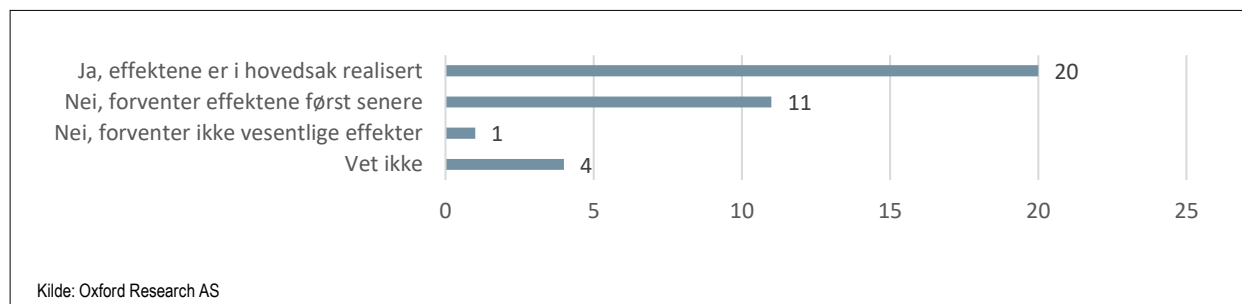
ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Offentlige virkemidler for næringsutvikling blir gjerne legitimert på grunnlag av deres addisjonalitet. Av 36 respondenter svarer ti at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet og 20 at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Totalt 30 av 36 respondenter (83 prosent) svarer dermed at støtten var avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Innsatsaddisjonaliteten kan dermed betegnes som høy.

Figur 1: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet



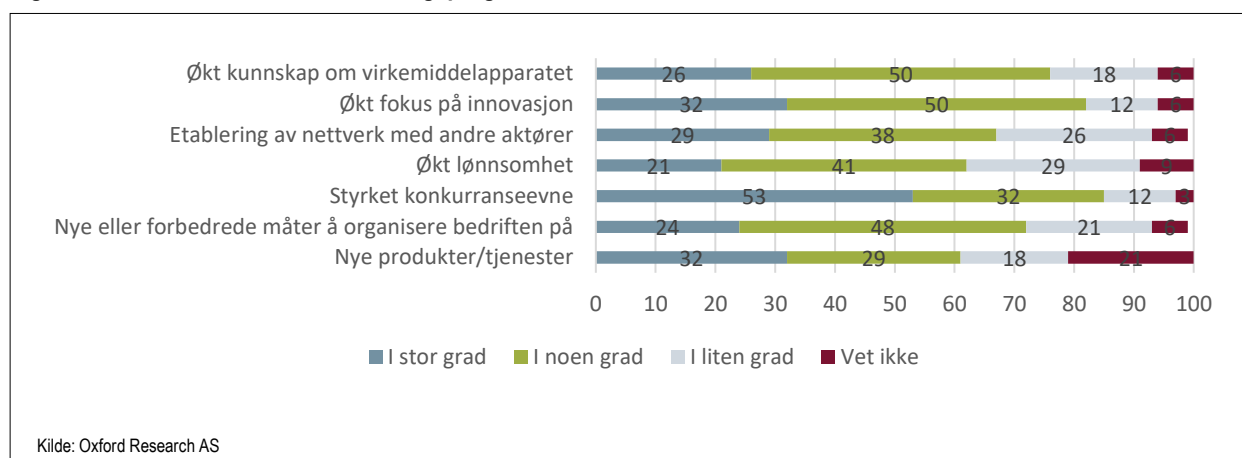
Respondentene ble videre spurt om hvorvidt prosjektets forventede effekter er realisert (figur 2). Av 36 respondenter svarer 20 at effektene i hovedsak er realisert, mens elleve forventer at effektene inntrer senere. Totalt 31 av 36 respondenter (86 prosent) gir dermed uttrykk for at deres eget prosjekt er gjennomført som planlagt, og har medført eller vil medføre de effektene som var ønsket og forventet.

Figur 2: Realisering av effekter



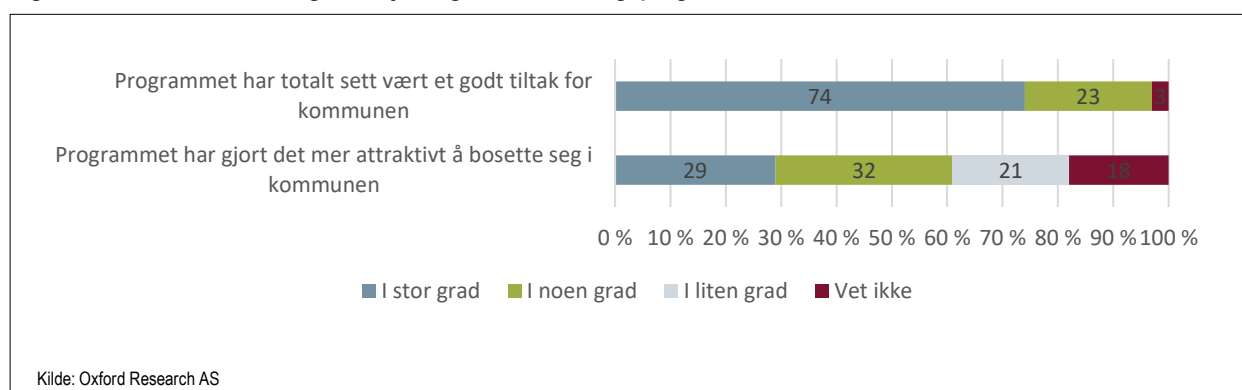
Bedriftene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten hadde gitt ulike typer effekter for mottakers egen utviklingsevne og virksomhet (figur 3). Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad», ser man at effekten har vært størst for «styrket konkurransevne» (85 prosent) og «økt fokus på innovasjon» (82 prosent).

Figur 3: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene



Respondentene ble spurt om deres overordnede vurdering av programmet (figur 4). 74 prosent av respondenter mener at programmet i stor grad totalt sett har vært et godt tiltak for kommunen, og 29 prosent mener programmet i stor grad har gjort kommunen mer attraktiv som bosettingskommune.

Figur 4: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet



2.8 Programmetts måloppnåelse

Omstillingsprogrammet har selv innhentet data for resultater i form av nye arbeidsplasser. Per 16. mai 2019 var det rapportert 196 nye arbeidsplasser, hvorav Fosen Yard og Unicare sto for 130. Det er dermed etablert ny aktivitet ved de to anleggene som opplevde bortfall av arbeidsplasser i 2015. 130 arbeidsplasser ble realisert i 2017, 28 i 2018 og 38 i 2019. Data for arbeidsplasser er innhentet av programmet gjennom prosjektlederrapporten.

Som del av spørreundersøkelsen til bedrifter som har mottatt støtte fra programmet, er det stilt spørsmål om hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å etablere. Det er hensiktsmessig å behandle Fosen Yard og Unicare separat fra de øvrige bedriftene, ettersom disse to bedriftene skiller seg ut ved at de ble støttet i akutfasen og står for flertallet av nye

arbeidsplasser. De øvrige 34 bedriftene som har svart på spørsmålet rapporterer om totalt 42,1 nyetablerte årsverk. Arbeidsplassene er realisert i 20 bedrifter, mens 14 bedrifter ikke rapporterer en effekt i form av etablerte årsverk. Bedriftene som rapporterer om flest nye årsverk er Rissa Kraftlag SA med tolv og Leksvik Industrimekanikk AS med fire. Tallene fremgår av tabell 7. Dersom det stipuleres at effekten var lik for de øvrige syv bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, er effekten i form av nye arbeidsplasser på 50,8 årsverk.

Tabell 7: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	14	0,0
0,1 til 2 skapte årsverk	18	26,1
Mer enn 2 skapte årsverk	2	16,0
Totalt	34	42,1
Kilde: Oxford Research		

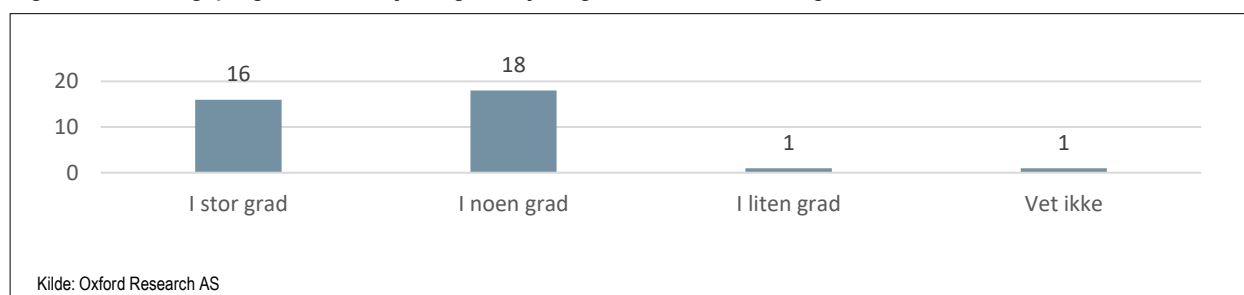
Antall arbeidsplasser ved Fosen Yard er i juni 2019 økt til 104, mens 50 arbeidsplasser er registrert i Unicare. Supplert med 51 arbeidsplasser dokumentert i øvrige bedrifter er resultatet per juni 2019 på 205 arbeidsplasser.

2.9 Næringslivets utviklingsevne

Utviklingsevnen i næringslivet er knyttet til bedrifters evne og vilje til å prioritere utviklingsarbeid i egen bedrift. Det krever kompetanse å kunne se behov og muligheter for bedriftens utvikling på lengre sikt, og å prioritere og gjennomføre slike aktiviteter fremfor ordinære driftsoppgaver. I Indre Fosen er bedrifters utviklingsevne styrket blant annet gjennom praktisk gjennomføring av utviklingsaktiviteter støttet finansielt av omstillingsprogrammet, og deltakelse i SMB-utvikling.

Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmet betydning for styrking av bedriftens utviklingsevne (figur 5). Svarene viser at 34 av 36 respondentene oppgir at programmet har hatt stor eller noen grad av betydning for styrking av utviklingsevnen. 95 prosent av de deltagende bedriftene har dermed styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

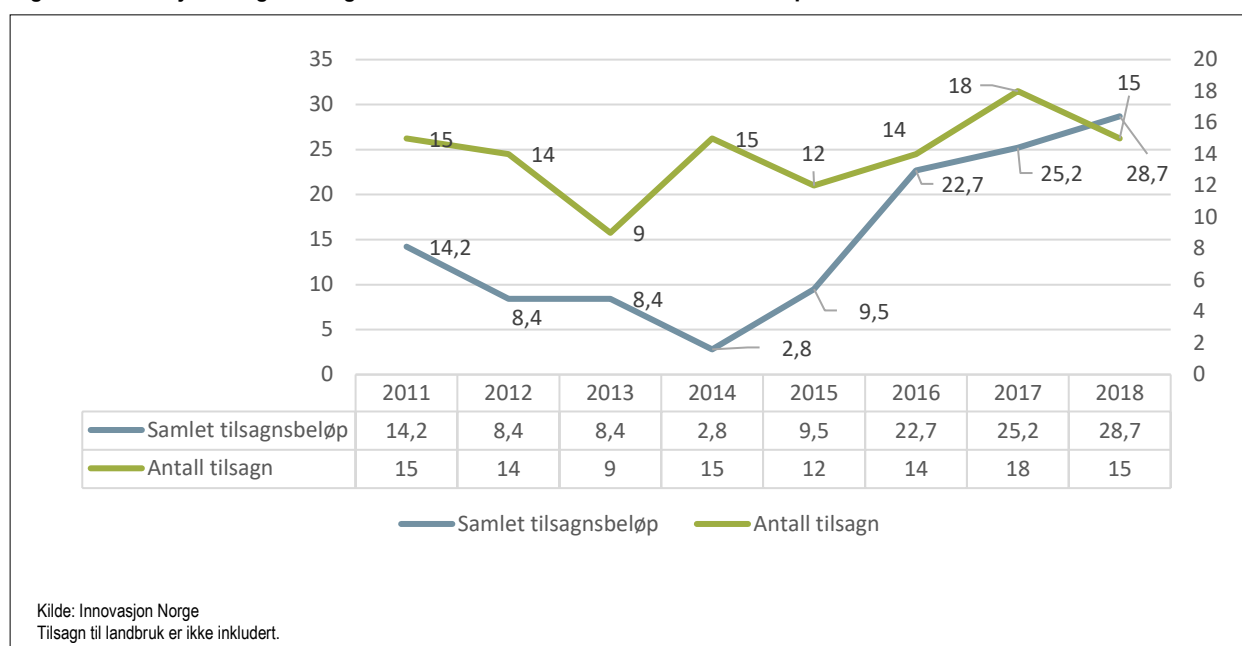
Figur 5: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne



Figur 6 viser antall tilsagn og totalt tilsagnsbeløp fra Innovasjon Norge til aktører i Indre Fosen, årlig i perioden 2011-18. Antall tilsagn er relativt stabilt, og varierer mellom ni og 18, med et gjennomsnitt på 14. Tallene for samlet tilsagnsbeløp viser ingen klar trend, men gjennomsnittlig årlig tilsagnsbeløp

økte fra 14,6 millioner kroner i perioden 2011-14, til 21,5 millioner kroner i perioden 2015-18. I 2017 og 2018 fikk aktører i Indre Fosen tilsagn på totalt 53,8 millioner kroner fra Innovasjon Norge. Bedriftene som mottok størst tilsagnsbeløp i perioden er Aquafresh AS (13,4 millioner kroner), Eltorque AS (10 millioner kroner) og C-feed AS (7,3 millioner kroner).

Figur 6: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Indre Fosen. 2011-2018. Beløp i kroner.



3. Evaluators oppsummering og vurdering

Dette kapittelet inneholder Oxford Researchs oppsummering og vurderinger av omstillingsprogrammet i Indre Fosen, basert på data presentert i det foregående kapittelet.

3.1 Bakgrunn for programmet

Indre Fosen opplevde et stort bortfall av arbeidsplasser høsten 2015, da skipsverftet Noryards Fosen AS gikk konkurs og det ble klart at virksomheten ved rehabiliteringssenteret Hysnes Helsefort skulle avvikles. I tillegg kom ringvirkningene av disse, som blant annet berørte underleverandører til verftet. Over en kort periode mistet kommunen over 300 arbeidsplasser, noe som resulterte i høy arbeidsledighet den påfølgende tiden.

3.2 Organisering og drift

Oxford Research mener at omstillingsprogrammet i Indre Fosen er organisert og gjennomføres på en god og hensiktsmessig måte. Programmet er organisert som et kommunalt prosjekt, hvilket til rettelegger for samarbeid med og forankring i kommuneorganisasjonen. Innovasjon Norges anbefalte metodikk for organisering, styringsdokumenter og arbeidsform benyttes, og det er også hentet lærdom blant annet fra programmet i Lierne. Strategiske verktøy som styreseminar og programstatusvurdering er aktivt benyttet, og programmet følges tett av observatørene fra fylkeskommunen og Innovasjon Norge.

Fremdriften har vært noe begrenset av utskiftninger i programledelsen, men programledelsen synes nå å fungere godt. Oxford Research anbefaler at det vurderes om programledelsen kan ha nytte av kompetansheving knyttet til forretningsutvikling, i rollen som rådgiver overfor bedrifter. I den videre gjennomføringen av programmet er det dessuten viktig å opprettholde fokuset på at omstillingsstyret skal fungere som en strategisk ressurs for programledelsen, og har eierskap til programmets fremdrift og retning. På dette tidspunktet i programgjennomføringen kan det være naturlig å vurdere behovet for endringer i styresammensettingen.

3.3 Innretting og måloppnåelse

Omstillingsarbeidet i Indre Fosen er gjennomført i to distinkte faser. I 2016 og tidlig i 2017 ble det gjennomført en akutfase, der det ble arbeidet for å etablere ny virksomhet i de to anleggene der tidligere virksomhet var avviklet, samt med utvikling av næringsområdet Vikingbase. Til denne innsatsen ble det bevilget tre millioner kroner fra KMD. Det er Oxford Researchs vurdering at innsatsen var sterkt medvirkende til etableringen av ny virksomhet, samtidig som det også var andre aktører og ressurser involvert i dette arbeidet. Selv om akutfasen er en del av omstillingsarbeidet i Indre Fosen, er den ikke en del av omstillingsprogrammet som sådan.

Den andre fasen er selve omstillingsprogrammet, som ble rigget og forberedt etter «læreboken», i tråd med anbefalinger fra Innovasjon Norge, parallelt med akutfasen. Selve omstillingsprogrammet er

operativt med styringsdokumenter, programledelse og omstillingsstyre fra mai 2017, mens SMB-utvikling ble satt i gang før dette. Arbeidsformen i omstillingsprogrammet har i hovedsak vært mobilisering av bedrifter til bedriftsinterne utviklingsprosjekter støttet økonomisk av omstillingsprogrammet, samtidig som enkelte tilretteleggende tiltak også har vært en del av aktivitetsporteføljen.

Programmet har en målsetting om 350 nye arbeidsplasser ved programavslutning i 2023, og kan på dette tidspunktet i programgjennomføringen vise til svært god måloppnåelse. Per mai 2019 opererer programmet selv med et resultat på 196 arbeidsplasser, hvilket er langt foran måltavlen. Oxford Research mener omstillingsprogrammet har et godt system for løpende registrering av arbeidsplasser. Programmet bruker verktøyet prosjektlederrapporten, som tilsagnsmottakerne rapporterer gjennom ved prosjektavslutning. Samtidig anbefales det å kvalitetssikre tallmaterialet med jevne mellomrom, slik at en oppdatert statusoversikt er tilgjengelig som styringsinformasjon.

Oxford Research dokumenterer 205 nye arbeidsplasser, hvorav 154 er knyttet til Fosen Yards og Unicare. Akuttfasen var ikke en del av selve omstillingsprogrammet, og Oxford Research anbefaler at dette reflekteres i en revidert omstillingsplan, inkludert i måltallene for programmet. Måltallene kan nedjusteres betydelig, samtidig som resultatene fra Fosen Yards og Unicare ikke tilskrives omstillingsprogrammet, men akuttfasen. På den måten blir det en klar sammenheng mellom ressursene som er lagt inn i omstillingsprogrammet, og resultatene som kan tilskrives denne innsatsen.

3.4 Overordnet vurdering

En lærdom fra omstillingsarbeidet i Indre Fosen er behovet for å ivareta både en rask oppstart og forankring av planverk og aktiviteter i omstillingsstyret og programledelsen. Kommunen (da Rissa) tok raskt grep da skipsverftet gikk konkurs og helsefortet avvirket virksomheten. Det ble arbeidet aktivt langs flere spor, og fylkeskommunen, Innovasjon Norge og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble raskt koblet på. Man endte med en omstillingsinnsats i to faser, der man først arbeidet konkret med å etablere ny aktivitet ved de to lediggjorte anleggene og utvikling av et industriområde for marin sektor.

Parallelt med dette ble omstillingsprogrammets avklaringsfase og strategi- og forankringsfase gjennomført. I disse fasene ble det utarbeidet kunnskapsgrunnlag for omstillingsarbeidet og plandokumenter for gjennomføringen, og omstillingsorganisasjonen ble rigget. Også SMB-utvikling ble iverksatt i strategi- og forankringsfasen. Oxford Research oppfatter at forankringen til SMB-utvikling var svak i programorganisasjonen, og at organisasjonen dermed ikke fikk et eierskap til denne aktiviteten, og heller ikke hentet kunnskap fra gjennomføringen. Tilsvarende hadde organisasjonen ikke et sterkt eierskap til omstillingsplanen. Anbefalingen fra Oxford Research til andre programmer med en tilsvarende oppstartsprosess er å ha en bevissthet om denne utfordringen og å prioritere forankringsarbeid.

En sentral funksjon for et omstillingsprogram er veiledning og sparring med bedriftene som mottar finansiell støtte fra programmet. Kompetansetilførsel gjennom veiledning vil kunne utgjøre en verdioøkende aktivitet for bedriftene og for utviklingsprosjektene som støttes finansielt av programmet. Veiledningen kan tenkes levert på ulike måter, som fra programleder (krever da kompetanse innen forretningsmodellering), gjennom SMB-utvikling, fra eksternt konsulent med spisskompetanse og/-eller fra Innovasjon Norge. En slik dialog kan omhandle ulike sider ved bedriftenes forretningsmodell,

og har som formål å identifisere utviklingsmuligheter og bistå med veiledning i gjennomføringen av utviklingsprosjekter der slike muligheter adresseres. Oxford Research anbefaler at omstillingsprogrammer tar nødvendige grep for å sikre at veiledningsressurser er tilgjengelige for alle bedrifter som bistås av programmet. En slik sparring kan bidra til spissing og relevant innretting av utviklingsprosjekter.

Per juni 2019 er det igjen aktivitet på verftet og helsefortet, og det er ingen kriseforståelse i kommunen. Tall fra SSB viser at antall arbeidsplasser i kommunen per 2018 var 4186, hvilket er en økning fra 2015 på 133 arbeidsplasser. Antallet er likevel lavere enn for årene 2006-14, og omstillingsprogrammet skal bidra til etablering av ytterligere arbeidsplasser i de siste fire årene av omstillingsperioden, forutsatt videre finansiering. Fokus i dette arbeidet må være å omsette ressursene til utviklingsprosjekter som kan bidra til skaping av nye arbeidsplasser. Oxford Research anbefaler derfor at omstillingsprogrammet opprettholder den proaktive, mobiliserende aktiviteten mot næringslivet, slik at tilfanget av utviklingsprosjekter tilrettelegger for en god prosjektportefølje. Det er i tillegg viktig å ha gode rutiner for oppfølging av bedrifter etter prosjektavslutning, for å sikre realisering av gevinster og å motivere bedriftene til oppfølgende utviklingsaktiviteter.

**DANMARK**

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

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

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67142503
<http://oxfordresearch.lv>
info@oxfordresearch.lv