



Evaluering av programmet for regional omstilling

På oppdrag for Innovasjon Norge

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Agenda Kaupang

Agenda Kaupang er et tverrfaglig rådgivningsmiljø med utvikling av menneskelige ressurser utvikling av organisasjoner og samfunnsanalyse som virkeområde. Vi arbeider med forbedring av offentlig forvaltning og tjenesteyting, med kommuner, etater, statsadministrasjonen og organisasjoner som kunder. Vi kombinerer analyse og prosesskompetanse og legger til rette for utvikling med basis i virksomhetens rammebetingelser og situasjon.

Agenda Kaupang er et selskap med kompetanse som blant annet dekker viktige utviklingsområder for offentlig sektor, tjenesteutvikling, økonomi, digitalisering og HR.

Evaluering av programmet for regional omstilling/nummer 2018-9

© Oslo Economics, 2018

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Partner

aen@osloeconomics.no, Tel. +47 913 18 802

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
Summary and conclusions	9
1. Om Regional Omstilling og evalueringsoppdragets mandat	14
1.1 Om programmet for regional omstilling	14
1.2 Evalueringsens problemstillinger og mandat	16
2. Evaluerings spørsmål og metodisk innretning	17
2.1 Evalueringskriterier og metode – effektevaluering	19
2.2 Evalueringskriterier og metode – Organisering av programmet	22
3. Vurdering av programmets måloppnåelse, virkninger og videreføring av programarbeidet	26
3.1 Måloppnåelse og virkninger	26
3.2 Varigheten til effekter og programorganisasjonen – også etter programmets levetid	29
3.3 Samlet vurdering av måloppnåelsen, virkninger og virkningenes varighet	30
4. Vurdering av programmets produktivitet	32
4.1 Et godt grunnlag for gjennomføring av programmet	32
4.2 En effektiv gjennomføring av programmet?	39
4.3 Synspunkter på støtte og rådgiving	49
4.4 Samlet vurdering av programmets organisering, roller og ansvar	51
5. Samlet vurdering	52
5.1 Forenklet samfunnsøkonomisk analyse	53
5.2 Vurdering av ressursbruken -Skyldes svake og kortvarige effekter for lite ressurser i programmet?	55
5.3 Vurdering av hvordan aktiviteter og deltakelse kan påvirke effekter av programmet også etter programmets avslutning	56
5.4 Relevante suksessfaktorer for gjennomføring av et omstillingsprogram	57
5.5 Konklusjon	58
Vedlegg 1 – Informanter i prosjektet	59
Vedlegg 2 – Litteraturliste	60
Vedlegg 3 – Intervjuguide	61

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics og Agenda Kaupang har på oppdrag for Innovasjon Norge gjennomført en evaluering av programmet for regional omstilling. Evalueringsoppdraget har både vurdert hvilke effekter programmet har hatt og foretatt en evaluering av organisering og arbeidsmåter.

Evalueringen er gjennomført ved at vi har gjennomgått samtlige evalueringer som er foretatt av enkeltprogrammene og hentet ut relevant informasjon fra disse. Vi har også gjennomført case-studier av i alt 6 programmer, samt at vi har hentet relevant informasjon om sysselsetting, utdanningsnivå, hvor lenge bedrifter overlever, innbyggertall med mer fra Brønnøysundregistrene og SSB. Videre har vi kontaktet informanter blant annet i Innovasjon Norge, fylkeskommunene og i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Programmet for regional omstilling ble i sin tid satt i gang for å bidra til omstilling og varige arbeidsplasser i kommuner som hadde spesielle utfordringer. De aktuelle kommunene hadde utfordringer ved tap av arbeidsplasser og fraflytting enten som en følge av en nedadgående trend eller at en viktig hjørnesteinsbedrift ble lagt ned. Tanken var at man gjennom et omstillingsprogram kunne bidra til at det ble skapt varige arbeidsplasser, og at utviklingen ble snudd. Siden 1993 og til i dag er det gjennomført rundt 80 omstillingsprogrammer i omtrent 120 kommuner. Hovedvekten av programmene er gjennomført i typiske distriktskommuner. Målet med omstillingsmidlene er å skape lønnsomme arbeidsplasser og økt verdiskaping. Omstillingsmidlene skal bidra til å styrke næringsgrunnlaget ved at området får en mer robust og en bredere næringsstruktur. Dette gjennom:

- Å etablere lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser
- Å styrke konkurranse- og utviklingsevnen til eksisterende bedrifter i området
- Å sørge for at kommunen tilrettelegger bedre for lokalt næringsliv
- Å etablere nettverk av bedrifter og andre aktører i og utenfor regionen

For å vurdere måloppnåelse og virkninger av omstillingsprogrammene har vi søkt å besvare følgende **evalueringsspørsmål**:

- Hvilke økonomiske effekter har tjenesten gitt for bedrifter i omstillingsområdet på kort og lang sikt?
- Hvilke samfunnsmessige effekter og ringvirkninger har oppstått som følge av programmet?
 - Har omstillingsarbeidet i et bredere perspektiv gjort kommunen mer attraktiv å bo, jobbe og leve i?
 - Hva forklarer eventuelle forskjeller i effekt?
- Holder effektene seg eller forsvinner de over tid?
- Hvordan har effektiviteten i organisering, faseinndeling og administrasjon av tjenesten vært totalt sett?
- Hvordan har koblingen/samspillet med annet kommunalt utviklingsarbeid i området fungert?
- Hvordan er de samfunnsøkonomiske konsekvensene av de effektene vi vurderer?

Evalueringsspørsmålene vi vurderer i denne evalueringen tar i hovedsak stilling til Regional omstilling som program sin betydning for bedrifter og arbeidsplasser i omstillingskommunene og da særlig virkningen på arbeidsplasser. Det har innenfor rammen av prosjektet vært nødvendig å foreta noen avgrensinger og prioriteringer. Vi har derfor i samarbeid med oppdragsgiver valgt ut et sett indikatorer og områder som er gitt særlig fokus.

Prioriteringene gjør også at det kan eksistere resultater av programmene som vi ikke har med i analysen. Vi har eksempelvis i begrenset grad vurdert i hvilken grad konkurranse- og utviklingsevnen til eksisterende bedrifter i områdene er styrket som følge av programmene. Det vi har vurdert er hvor lenge bedriftene overlever før de eventuelt går konkurs, og sysselsettingseffekter i bedriftene i kommunen. Dette er indikatorer som kan si noe om utviklingsevnen og konkurranseevne, men som ikke belyser forholdet fullt ut. For å belyse dette godt måtte en gått dypere inn og studert de bedriftene som er omfattet av programmene, enn det som har vært mulig i denne evalueringen.

I gjennomføringen av evalueringen har vi tatt utgangspunkt i OECDs evalueringsmodell og har supplert denne med en forenklet samfunnsøkonomisk analyse. Evalueringsspørsmålene i evalueringsmodellen er operasjonalisert i indikatorer som det lar seg gjøre å undersøke nærmere.

For å undersøke hvilke effekter omstillingsprogrammene har hatt har vi gjennomført en kontrafaktisk analyse. Det vil si at vi ved hjelp av statistiske metoder har undersøkt hvordan det i gjennomsnitt har gått med kommunene som har gjennomført omstillingsprogram, sammenlignet med kommuner som ikke har gjennomført omstillingsprogram. Dette gir oss såkalte nettoeffekter.

Vi har vurdert variabler for arbeidsledighet, arbeidsplasser, etableringer, bedrifters sannsynlighet for overlevelse, befolkningsvekst, andelen unge, andel voksne med fullført videregående utdanning og andel voksne med fullført høyere utdanning.

Nettoeffektene vi har identifisert er at programmene har gitt noe redusert arbeidsledighet, men at effekten synes å være midlertidig. Vi finner en reduksjon i antall ledige med 10 personer de første fem årene etter programmets slutt. Deretter går omstillingskommunene tilbake til samme sysselsetting som de hadde før programmet.

I effektrapporten har vi pekt på at metoden vi har brukt har enkelte svakheter. Metoden innebærer at vi har etablert en gruppe med kommuner (kontrollgruppen) som vi har sammenlignet omstillingskommunene med. For å gjøre kontrollgruppen best mulig egnet for formålet har vi satt denne slik at kontrollgruppen i gjennomsnitt har flere sammenlignbare egenskaper med utvalget. Det er likefullt slik at kommunene i kontrollgruppen både er noe større og mer sentrumsnære enn kommunene i utvalget. Kommuner som kvalifiserer til deltakelse i programmet har som gruppe en del kjennetegn som avviker fra gjennomsnittet. En kan si at kjennetegnene nettopp er en del av årsaken til at de er omstillingskommuner. Det er også slik at et stort antall av kommunene som kvalifiserer til deltakelse i programmet også har deltatt. Vi vet dermed ikke med sikkerhet om kontrollgruppen gir et godt sammenligningsgrunnlag.

Det er videre slik at det kan ha blitt gjennomført tiltak i kommunene i kontrollgruppen selv om disse ikke har vært med i programmet for Regional omstilling. Tiltakene vil i så fall inngå som en del av kommunenes ordinære arbeid for å styrke næringslivet i kommunene. Hvis dette er tilfellet har omstillingsprogrammene hatt effekt, men en har hatt tilsvarende effekter også i kontrollkommunene, slik at effekten i omstillingskommunene «ikke synes» i vår analyse.

Det er også slik at et omstillingsprogram er et såkalt kompenserende virkemiddel.

Omstillingsprogrammene kompenserer for en utvikling/hendelse som markedet ikke selv klarer å løse. I Regional omstilling handler det om å fremskaffe arbeidsplasser etter f.eks. et sjokk i arbeidsmarkedet. Grunnen til at markedet ikke klarer å løse utfordringene vil ofte være at omstillingsområdet har et ensidig og/eller begrenset næringsliv og arbeidsmarked. Det kan innebære at det har vært en vekst i f.eks. i arbeidsplasser men at den er mindre enn den veksten som har skjedd i kontrollgruppen.

I tolkningen av resultatene må en ta høyde for muligheten for at markedssvikten ikke eksisterer eller har vært like stor i alle omstillingsområdene. Det betyr i så fall at omstillingsprogrammene kompenserer for et ikke-eksisterende problem, og dermed finner en heller ikke særlig effekter av tiltakene når en skal undersøke effektene.

Det er slik at selv om programmene i gjennomsnitt har gitt begrensede nettoresultater er det betydelig variasjon. Vi har i evalueringen identifisert en del kjennetegn ved de vellykkede programmene. I korthet er et vellykket program kjennetegnet ved:

- At flere kommuner samarbeider om/er involvert i et omstillingsprogram
- At kommunene selv bidrar med en stor andel av finansieringen
- At programmet inneholder målrettede konkrete tiltak og ikke generelle tiltak
- Det er lettere å motvirke effekter av nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter enn å motvirke en langsiktig negativ trend
- Gode aktiviteter i programmene er viktigere enn høy økonomisk ramme

Ut fra dette kan en konkludere med at fremtidige programmer bør tilrettelegge for at flere kommuner deltar i programmene, og man bør prioritere de kommunene som bidrar med egenfinansiering av omstillingstiltak. Videre kan vi konkludere med at programmene bør være så spesifikke som mulig.

Det er ikke gitt hvordan man bør konkludere basert på at programmer som gjennomføres for å bote på at hjørnesteinsbedrifter legges ned synes å gi sterkere effekter enn de som skal motvirke en langsiktig negativ trend. Dersom man er ute etter størst mulig effekt bør man prioritere de områdene hvor det har skjedd et slikt sjokk. På den annen side kan det argumenteres for at behovet for offentlige programmer er større der hvor man er inne i en langsiktig negativ utvikling.

Selv om den menneskelige faktoren er viktig er selve organiseringen av programmene av mindre betydning for effektene. Selv om organisatoriske forhold i seg selv ikke driver frem resultater viser vår kvalitative vurdering hva som antagelig er en god organisering av et omstillingsprogram. En mulig tolkning er at god organisering er nødvendig for gode omstillingsprogrammer, men at det er aktivitetene i programmet som driver frem resultatene. Vår kvalitative vurdering viser blant annet at:

- Den menneskelige faktoren er vesentlig. Det er viktigere at omstillingsorganisasjonen har de rette personene enn hvordan den er organisert.
- Omstillingsprosessen bør være tydelig forankret. Omstillingsorganisasjonen skal oppnå resultater ved at andre, og særlig bedriftene, gjennomfører tiltak. Dette er vanskelig å få til uten forankring.
- Det kan være en fordel å ha fleksibilitet i omstillingsorganisasjonen, da behovene kan endre seg underveis i omstillingsprosessen.
- Det kan være en fordel å lage et tydelig skille mellom omstillingsarbeidet og det generelle næringspolitiske arbeidet i en kommune.
- Omstillingsstyrene bør være bredt sammensatt, med representanter fra både kommunen, næringslivet og andre interessenter.

Nettoeffektene vi finner er begrensede. Vi er imidlertid usikre på om dette skyldes at programmene ikke har hatt noen effekt, eller om det er andre forhold som forklarer resultatene. Det er også slik at utgangspunktet i omstillingskommunene antagelig har vært krevende. Sett i en slik sammenheng er det en mulighet for at omstillingskommunene ville ha hatt en enda mer negativ utvikling uten programmet for Regional Omstilling, og at omstillingsprogrammene har bremsset eller stoppet en negativ utvikling.

Vi har gjennomført en enkel samfunnsøkonomiske vurdering av de effektene vi har funnet. Effektene vi har vurdert viser en prissatt gevinst av redusert arbeidsledighet på rundt 1,6 mrd. kroner, som trolig er et direkte resultat av programmene. Samtidig har vi estimert en samlet kostnad for programmene på 2,4 mrd. kroner. De prissatte gevinstene vi har identifisert oppveier med andre ord ikke kostnadene alene.

Det finnes ikke-prissatte effekter som gjør tapet mindre eller som kan gjøre verdien av tiltaket positiv. Slike ikke-prissatte virkninger er redusert fraflytting, økt nyskaping, innovasjon og samhandling mellom bedriftene i regionen, samt stedsutvikling og økt bolyst. Vi har ikke prissatt disse gevinstene i vår analyse og den må sees på som en overordnet og ikke en fullstendig samfunnsøkonomisk vurdering. I analysen har vi også pekt på en usikker positiv gevinst av økt utdannelsesnivå.

Selv om Programmet for Regional omstilling har flere mål er det mest sentrale å skape varige arbeidsplasser. At det viktigste målet er å skape arbeidsplasser er tydeliggjort i oppdragsbrevene fra Kommunal- og moderniseringsbrevene til fylkeskommunene hvor det fremgår at « Det viktigaste kriteriet for måloppnåing er talet på arbeidsplassar som blir etablerte som følgje av omstillingsarbeidet ».

Vår effektanalyse gir alene ikke et entydig svar på måloppnåelsen, og om programmet har skapt varige arbeidsplasser. Vi har imidlertid pekt på at våre funn er preget av usikkerhet, og at funnene må tolkes i lys av at evalueringsrapportene fra hvert enkelt program viser at det er skapt arbeidsplasser og at kommunenes tilbakemelding tyder på høy grad av måloppnåelse.

Vår hovedkonklusjon er derfor at programmet for Regional Omstilling har skapt arbeidsplasser i omstillingsområdene, men at det er usikkerhet knyttet til eksakt hvor mange arbeidsplasser

programmet har skapt og også varigheten av effekten. En forutsetning for å oppnå resultater er at programmet er organisert på en god måte.

Summary and conclusions

Oslo Economics and Agenda Kaupang has been commissioned by Innovation Norway to conduct an evaluation of the program for regional restructuring. The evaluation has consisted of an impact evaluation and an evaluation of the organization and working methods of the program.

We have reviewed all the evaluation reports that have been made by individual programs and extracted relevant information from these. We have also conducted case studies of a total of six programs, and we have collected relevant information about employment, education, corporate viability, population and more from The Brønnøysund Register centre and Statistics Norway. Moreover, we have contacted informants from Innovation Norway, the counties and the Ministry of Local Government and Modernisation.

The program for regional restructuring was originally initiated to contribute to restructuring and permanent jobs in municipalities with special challenges. The relevant municipalities had either challenge with a downward trend with depopulation and loss of jobs or an important business was closed. The idea was that a restructuring program could contribute to the creation of lasting jobs and that trend was reversed. Since 1993 and until today, around 80 restructuring programs had been carried out in about 120 municipalities. Most programs are implemented in typical rural areas. The main objective of the restructuring funds is to create profitable jobs and increased value creation. The restructuring funds are meant to help strengthen the sustenance of the industry by providing a more robust and broader business structure. These objectives are met by:

- Establishing profitable businesses and jobs*
- Strengthening of the competitiveness and development capability of existing businesses in the area*
- Ensuring that the municipality facilitates better for local businesses*
- Establishing networks of enterprises and other contributors within and outside the region*

*To assess the efficiency and effectiveness of the restructuring programs we have sought to answer the following **evaluation questions**:*

- What economic effects has the restructuring service provided for companies in the short and long term?*
- What societal effects and spin-off effects have arisen because of the program?*
 - Have restructuring work in a broader perspective made the municipality more attractive to live and work in?*
 - What can explain any differences in effects?*
- Do the effects persist or disappear over time?*
- How has the effectiveness of the organization, phase division and administration of service been?*
- How has the interaction with other municipal developmental services in the area been?*
- What are the socio-economic consequences of the identified effects?*

The evaluation questions we consider in this evaluation, take mainly into account the regional restructuring programs' importance for businesses and jobs in the municipalities and especially the

impact on jobs. Within the scope of this project, it has been necessary to make some delimitations and priorities. We have therefore chosen, in cooperation with our client Innovation Norway, a set of indicators and areas that have been given special focus in the evaluation.

Priorities in the project also mean that there may be results of the programs that we do not include in the analysis. For example, to which extent the competitiveness and development capacity of existing companies in the areas has been strengthened because of the programs, has only to a limited degree been assessed in this evaluation. What we have considered is how long the companies survive before they go bankrupt and employment effects in the companies in the municipality. These are indicators that can say something about development ability and competitiveness, but that does not fully highlight the relationship. To illuminate this, one would have to go deeper into and study the companies affected by the programs than was possible in this evaluation.

The evaluation has been based on the OECD's evaluation model and supplemented with a simplified economic analysis. Evaluation questions in the evaluation model are operationalized with indicators.

To examine the effects of the restructuring programs, we have carried out a counterfactual analysis. By using statistical methods, we have examined municipalities that have completed a restructuring program, compared to municipalities that are comparable, but have not completed a restructuring program. This gives us so-called net effects.

We have considered variables for unemployment, job creation, establishments, companies' viability, population growth, the proportion of young people, the number of adults with completed secondary education and the percentage of adults who have completed higher education.

The net effects of the programs we have identified is reduced unemployment, but the effect seems to be temporary. We find a reduction in the number of unemployed by 10 people the first five years after the termination of the program. Then the restructuring municipalities return to the scenario they would have had without restructuring programs.

In the economic impact report, we have pointed out some weaknesses related to the method we have used. The method involves establishing a group of municipalities (control group) with whom we have compared the restructuring municipalities with. In order to make the control group as best suited for the purpose, we have constructed the control group so that has on average several comparable properties with the restructuring sample. Nevertheless, the municipalities in the control group are both larger and closer to a centre than the municipalities in the sample. Municipalities that qualify for participation in the program have as a group a number of characteristics that differ from the average. One could say that the characteristics are the reason they are restructuring municipalities. It is also the case that a large number of municipalities who qualify for participation in the program have also participated in the control group. Therefore, we do not know for sure whether the control group provides a good comparison basis for the analysis.

Furthermore, measures conducted in the municipalities in control group may have been implemented even if they have not been included in the regional restructuring program. The measures will then form part of the municipalities' regular work to strengthen the businesses in the municipalities. If this is the case, the restructuring programs have had effect, but one has had similar

effects in the control municipalities, so the effect in the restructuring municipalities "does not show" in our analysis.

It is also the case that a restructuring program is a so-called compensatory instrument. The restructuring programs compensate for a development/event that the market cannot solve on its own. The regional restructuring programs is about obtaining jobs after, for example, a shock in the labour market. The reason that the market is unable to solve the challenges will often be that the restructuring area has a unilateral and/or limited business and labour market. This may mean that there has been a growth in, for example, workplaces but that it is less than the growth that has occurred in the control group.

In the interpretation of the results one must consider the possibility that the market failure doesn't exist or have been the same in all restructuring areas. This means that the restructuring programs compensate for a non-existent problem, which means that one will not find effects when investigating the effects.

Although the programs have on average given limited net results, there is considerable variation. In the evaluation we identified some characteristics of successful programs. In short, a successful program is characterized by:

- Several municipalities cooperating or are involved in a restructuring program
- The municipalities themselves contribute to a large part of the funding
- That the program contains targeted concrete measures and not general measures
- It is easier to counteract the effects of closure of a company that counteract a long term negative trend
- Good activities in the programs are more important than a large budget

From this, one can conclude that future programs should facilitate the involvement of several municipalities in the programs, and priority should be given to the municipalities that contribute with self-financing of the restructuring measures. Furthermore, we can conclude that the programs should be as specific as possible.

It is not given how one should conclude based on the fact that programs implemented to remedy the shutdown of companies seems to produce stronger effects than programs that counteract a long-term negative trend. If looking for the greatest possible effect, one should prioritize the areas where such a shock has occurred. On the other hand, it can be argued that the need for public programs is greater in areas with a long-term negative development.

Although the human factor is important, the actual organization of the programs is less important for the effects. Although organizational circumstances do not produce results themselves, our qualitative assessment shows what is likely to be a good organization of a restructuring program. One possible interpretation is that good organization is necessary for good restructuring programs, but it is the activities in the program that drive the results. Our qualitative assessment shows, among others:

- *The human factor is essential. It is more important that the organization has the right people than how it is organized.*
- *The restructuring process should be clearly anchored locally. The restructuring organization aims to achieve results by others, particularly companies, are implementing measures. This is difficult to achieve without anchoring.*
- *There may be an advantage to have flexibility in the organization, as the needs may change during the restructuring process.*
- *There may be an advantage to make a clear distinction between restructuring efforts and the overall industrial policy work in a municipality.*
- *The participation in the restructuring boards should broad-based, with representatives from both municipalities, industry and other stakeholders.*

The net effects from the impact analysis are limited. However, it is unsure if this is because the programs in fact has not had any effect, or if there are other factors explaining the results. In addition, the starting point in a restructuring municipality most probably has been demanding. In such a context, there is a possibility that the restructuring municipalities would have had an even more negative development without the restructuring program, and that the restructuring programs has slowed down or stopped a negative trend.

We have conducted a simplified socio-economic analysis assessment of the effects we have found. The effects we have assessed shows that the benefit of reduced unemployment is around 1.6 billion kroner, which is probably a direct result of the programs. The total cost of the programs is estimated to 2.4 billion kroner. In other words, the monetized benefits do not alone outweigh the total costs.

There exist non-monetized effects that make the loss less or can make the value of the measure positive. Such non-monetized impacts are reduced depopulation, increased innovation, innovation and collaboration between companies in the region, as well as local development and made the municipality more attractive to live and work in. We have not monetized these effects in our analysis. We have also pointed to an uncertain positive gain from the higher education level.

Even though the program for regional restructuring has had several goals, the most central goal has been to create lasting jobs. This goal is clarified in the letter of assignment from the Ministry of Local Government and Modernisation to the counties where the following is written: "The most important criterion for goal achievement is the number of jobs that are established as a result of the restructuring work".

Our impact analysis does not alone give an unambiguously answer regarding the goal achievement, and if the program has created lasting jobs. We have however pointed out that our findings are uncertain and that the results should be interpreted in light of the evaluation reports that have been made by individual programs, showing that lasting jobs have been created and that the feedback from the municipalities indicate a high degree of goal achievement.

Our main conclusion is therefore that the program for regional restructuring has created jobs in the restructuring areas, but there is uncertainty related to exactly how many jobs the program has

created and also if the effect lasts over time. A prerequisite for achieving results is that the program is organized in a good way.

1. Om Regional Omstilling og evalueringsoppdragets mandat

Innovasjon Norge (IN) har vært kvalitetssikrer, rådgiver og veileder av de offentlige omstillings- og nyskapsmidlene siden 1992. Innovasjon Norge er gitt rollen som Nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet fra 2004, og tilbyr ulike verktøy inn i omstillingsprosessen. Innovasjon Norge har på vegne av fylkeskommunene ansvaret for å kvalitetssikre og følge opp de offentlige midlene i omstillingsprosjekter. Dette innebærer nært samarbeid med styret og administrasjonen i omstillingsorganisasjonen, den politiske ledelsen i kommunen/regionen og fylkeskommunens næringsavdelinger.

1.1 Om programmet for regional omstilling

Omstillingsområder er vanligvis kommuner eller regioner. Omstillingsbehovet kan skyldes nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter, eller en mer langvarig negativ utvikling.

Grunnlaget for den statlige omstillingssatsingen ble lagt med i Buvik-utvalget. (NOU 1983:10) Utvalget anbefalte en statlig satsing overfor industristeder med ensartet næringsstruktur hvor hjørnesteinsbedrifter møtte nye konkurransemessige utfordringer. Kommunene Fauske (1983), Rana (1984), Verran (1986) og Sør-Varanger (1986) er eksempler på slike. En betydelig statlig innsats i disse områdene ble foreslått, hvor en skulle fremme etablering av nye og lønnsomme arbeidsplasser.

I perioden 1983 til 1986 ble forslag til omstillingsområder vedtatt av Stortinget. Det var ikke fastlagt spesifikke krav for hvordan omstillingsarbeidet skulle foregå. Fra 1986 ble ordningen overført fra Næringsdepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og bevilgning til omstilling kom inn som egen post på Statsbudsjettet. Ordningen ble også gjort mer generell og innrettet mot flere typer ensidighet enn ensidig næringsstruktur. Blant annet ble det åpnet for omstilling i kommuner hvor Forsvaret la ned anlegg. Omstillingsmidlene ble bevilget over forsvarsbudsjettet men ble tildelt av KMD. Det ble også åpnet for innsats i forkant av omstillingsproblemer.

Fra 1992 ble retningslinjer og saksbehandling endret. Ordningen ble utvidet til å kunne omfatte regioner og ble gjort landsdekkende. Midlene ble todelt, hvor en del ble forvaltet av omstillingskommunene, mens den andre delen ble forvaltet av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Kommunenes del skulle gå

til etablering av næringsfond og styrking av tiltaksapparatet, mens SNDs del skulle gå til bedriftsrettede tiltak. Omstillingsperioden ble begrenset til fire år og det ble stilt krav om utarbeidelse av strategiske handlingsplaner. Det var også krav om at omstillingsorganisasjonen skulle organiseres som eget aksjeselskap.

I 1998 ble ordningen endret igjen og fikk i hovedsak den form den har i dag. Omstillingsperioden ble utvidet fra fire til seks år og omstillingsprosessen ble delt inn i faser. Det ble videre stilt krav om rapportering og beslutningspunkter underveis for å sikre nødvendige kursjusteringer, gi læringseffekt og sikre effektiv gjennomføring.

I 2004 fikk fylkeskommunene ansvaret for å tildele omstillingsmidler istedenfor KMD. Oppfordringen om at omstillingsorganisasjonen skulle være aksjeselskap ble fjernet. Som et bidrag til å sikre kvaliteten i prosjektgjennomføringen, ble prosjektlederprosessen PLP utviklet. Bruken av PLP er viktig fordi man gjennom faseinndeling av prosjekter kan redusere usikkerhet og risiko. PLP forutsetter formelle beslutninger om videreføring, endre kurs på eller stoppe igangsatte prosjekter, og det stilles klare krav til organisering av prosjekter.

Videre ble det anbefalt at en skulle gjennomføre en konsekvensanalyse av utviklingen i et omstillingsområde hvis ikke omstillingen ble gjennomført. KMD setter fortsatt krav om konsekvensanalyse i de omstillingsområder hvor området har en nedgang i sysselsettingen på 15% min. 150 sysselsatte og hvor KMD behandler saken.

Innovasjon Norge fikk rollen som Nasjonalt kompetansesenter for omstilling og skulle gi råd og veiledning til omstillingsområdene.

I 2008 kom omstillingsloven, hvor større bedrifter som planla innskrenkninger eller nedleggelse ble pålagt å varsle fylkeskommunen om dette med henblikk på vurdering av behovet for omstilling. Fylkeskommunen fikk da ansvar for å se på muligheter for hva som kunne gjøres for å redusere konsekvensene av omstilling. Fylkeskommunen skal sammen med eieren, ledelsen og de ansatte i bedriften, kommunen, Innovasjon Norge og Arbeids- og velferdsetaten til drøftingsmøte for å kartlegge og vurdere tiltak for videre drift eller andre alternativ til å legge ned bedriften. I drøftingene skal en alltid vurdere kompensasjons- og omstillingsmuligheter for de ansatte og mulige tiltak for lokalsamfunnet.

Midlene til omstilling bevilges i dag fra fylkeskommunen. Det er ikke krav om medfinansiering lokalt, men de fleste kommuner praktiserer dette.

Kommuner som har status som omstillingsområder, får overført midler fra fylkeskommunen over en periode på inntil seks år. Pengene skal gå til omstillings- og nyskappingsarbeid. Det er satt krav til hvordan midlene skal forvaltes:

- Midlene skal brukes i tråd med omstillingsplan og handlingsplan.
- PLP-metodikken bør benyttes i alle prosjektene der det er mulig.
- Gjeldende relevant offentlig regelverk som EØS og Lov om anskaffelser, Offentlighetsloven og Forvaltningsloven må overholdes.

Omstillingsmidler er en tidsbegrenset ekstraordinær innsats til utvikling av nye prosjekter, og et supplement til de ordinære virkemidlene. Omstillingsmidlene kan brukes til administrasjon av omstillingsorganisasjonen, tilretteleggende prosjekter og bedriftsrettede prosjekter.

De lokale omstillingsmidlene kan også brukes i kombinasjon med sentrale omstillingsmidler til samfinansiering av prosjekter som tar i bruk verktøyene for omstillingsområdene som Innovasjon Norge tilbyr. Det kan for eksempel være SMB-utvikling, næringsvennlig kommune, styreseminar e.a.

Arbeidet skal organiseres i fire faser: Avklaringsfasen, strategi- og forankringsfasen, gjennomføringsfasen og avslutningsfasen.

Mål for omstillingsarbeidet i kommunene settes av omstillingsprogrammet. Overordnet dreier dette seg oftest om å styrke næringsgrunnlaget gjennom følgende:

- Etablering av lønnsomme arbeidsplasser
- Økt verdiskaping ved at området får en mer robust og bredere næringsstruktur
- Styrke utviklingsevnen
- Rolleavklaring og effektivisering av kommunens oppgaver i næringsutviklingen
- Nettverksbygging og samhandling i regionen

Ut i fra dette beskrives det også noen innsatsområder som kan stimulere til vekst:

- Knoppskyting fra eksisterende hjørnesteinsvirksomheter (spinn-off)
- Utvikling av lokale virksomheter (SMB)
- Entreprenørskap i nærmiljøet (Gründere)
- Utvide arbeidsmarkedsregionen (regionalisering)
- Stimulere virksomheter til å flytte inn (akkvisisjon)

Et spørsmål er hva en med rimelighet kan forvente av programmene. Omstillingsmidlene er begrensede sett i forhold til kommunenes totale budsjetter og

omstillingsmidlene skal primært benyttes til forstudier og forprosjekter.

Etter vår vurdering bør man kunne forvente at det som et minimum oppnås resultater på målet om etablering av lønnsomme arbeidsplasser. Dette er fordi etablering av arbeidsplasser fremstår som det mest sentrale målet med omstillingsprogrammene. Det betyr ikke at vi ikke mener at de andre målene har betydning, men at oppnåelse av målene har begrenset verdi dersom det ikke samtidig skapes arbeidsplasser. Det har med andre ord begrenset verdi hvis det etableres nettverk, foretas rolleavklaringer, styrke utviklingsevne mv, hvis det i ikke fører til at det også utvikles arbeidsplasser.

Et tilgrensende spørsmål er om man forvente at omstillingsprogrammene kun skal «erstatte» de arbeidsplassene man har tapt (brutto), eller om man også skal forvente at programmene fører til flere arbeidsplasser enn det man oppnår i kommuner uten omstillingsprogrammer (nettoeffekter). Det kan argumenteres for at bruttoeffekter er av verdi. Man oppnår resultater av programmene, selv om man også oppnår resultater andre steder, uten omstillingsprogrammer. Vår vurdering er at bruttoeffekter er av betydning, men at tolkningen av bruttoeffekter er krevende dersom man ikke også finner nettoeffekter.

Tilretteleggende prosjekter

Samfunns- og infrastrukturtiltak kan finansieres dersom de har stor betydning for en vellykket omstilling. Eksempler på slike prosjekter er:

- Lokal mobilisering
- Bygdeutvikling
- Kompetanseutvikling
- Utvikling av nettverk mellom bedrifter

Bedriftsrettede prosjekter

Midlene skal primært brukes til prosjekter i tidlig fase (forstudie og forprosjekt), for å avklare potensial for hovedprosjekter. Midlene kan også gis til nyetableringer og i eksisterende bedrifter til:

- Fysiske investeringer
- Ekstraordinære etableringskostnader
- Markedsundersøkelser
- Prosess- og produktutvikling
- Kompetanseheving
- Konsulenthjelp

Drift og gjennomføring av prosjekter skal fortrinnsvis finansieres gjennom andre støtteordninger i virkemiddelapparatet.

Fylkeskommunen og Innovasjon Norge sitter som observatører i omstillingsstyrene, for å kunne bidra med råd og veiledning.

1.2 Evalueringens problemstillinger og mandat

Det stilles krav til utforming av virkemidler i Innovasjon Norge og til hvordan virkemidler skal vurderes og evalueres. Videre stiller det statlige økonomiregelverket krav om at det gjennomføres evalueringer som et supplement til den løpende mål- og resultatstyringen av statlig virksomhet¹. Dette er bakgrunnen for at Innovasjon Norge nå ønsker å få gjort en evaluering av programmet, og i dette oppdraget er det to hovedområder som skal belyses:

- Område 1: Effektene av programmet på kort og lang sikt
- Område 2: Organiseringen av omstillingsarbeidet, arbeidsmåter samt Innovasjon Norges rolle og ansvar.

I denne rapporten redegjør vi for begge områdene. Effektevalueringen (område 1), er også grundig dokumentert i en egen rapport (heretter *effektrapporten*).²

Evalueringen er gjennomført av Oslo Economics og Agenda Kaupang i perioden 1. oktober 2016 til 1. desember 2017.

¹ Statens reglement for økonomistyring § 16

² *Effekter av programmet for regional omstilling*, Oslo Economics rapport 2018-8.

2. Evalueringsspørsmål og metodisk innretning

I dette kapittelet presenterer vi hvordan vi har innrettet evalueringen. Vi går først gjennom hvilke hovedspørsmål evalueringen skal besvare, og deretter går vi gjennom hvilke metoder vi har benyttet og data vi har samlet inn for å besvare spørsmålene.

Det finnes ulike modeller og rammeverk som kan anvendes i en evaluering³. I denne evalueringen har vi valgt å anvende en evalueringsmodell som anbefales av OECD. Modellen kalles OECD-modellen og er en målorientert modell som er generell og har sin styrke ved at den kan anvendes på ulike typer tiltak. Modellen har fem overordnede evalueringskriterier:

- Produktivitet
- Måloppnåelse
- Relevans
- Virkninger
- Levedyktighet

Vi har valgt å supplere OECD-modellen med en overordnet vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av de indikatorene vi har vurdert. Dette er en forenklet analyse, og den inkluderer ikke

nødvendigvis alle de samlede effektene av programmet for Regional Omstilling.

Samfunnsøkonomisk analyse er en metode for å systematisk kartlegge og synliggjøre konsekvensene av et offentlig tiltak før beslutninger fattes. Metoden benyttes mye av statlige myndigheter ved prioritering av hvilke tiltak som skal få finansiering over offentlige budsjetter. Grunnlaget for dagens praksis i gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser finnes i NOU 2012:6 Samfunnsøkonomiske analyser⁴. Metoden er operasjonalisert i Direktoratet for økonomistyring i statens (DFØ) veileder for samfunnsøkonomiske analyser⁵. Vi har ikke, innenfor rammen av dette oppdraget, gjennomført en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse, men har derimot gjort enkelte betraktninger knyttet til kostnader og nytte av de effektene vi har identifisert av omstillingsprogrammet.

I Figur 1 under har vi illustrert innholdet i og sammenhengen mellom den målorienterte evalueringsmodellen (OECD-modellen) og vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Figur 1 Kriteriene for evalueringen

Analysekriterier		Beskrivelse
Målorienterte evalueringskriterier	Produktivitet	Måler operasjonell vellykkethet: Hvor effektivt omsatte prosjektet ressursmidler til leveranser?
	Måloppnåelse	Ble de avtalte effektmålene nådd og i hvilken grad har prosjektet bidratt til dette?
	Virkninger	Hva slags virkninger har prosjektet hatt? Inkluderer alle virkninger for målgruppen og andre grupper som er positive og negative, tilskitende og utskitende og kort- og langsiktige.
	Relevans	Er det behov for det prosjektet leverer? Er prosjektet i samsvar med viktige prioriteringer i samfunnet?
	Levedyktighet	Måler det langsiktige, strategiske perspektivet: Vil de positive effektene av prosjektet vedvare over tid?
Samfunnsøkonomisk lønnsomhet		Er prosjektet samfunnsøkonomisk lønnsomt når man sammenligner nytte- og kostnadsvirkningene av prosjektet

³ Se for eksempel DFØs veileder i evaluering av tilskuddsordninger
https://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Evaluering_av_statlige_tilskuddsordninger.pdf

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-16/id700821/>

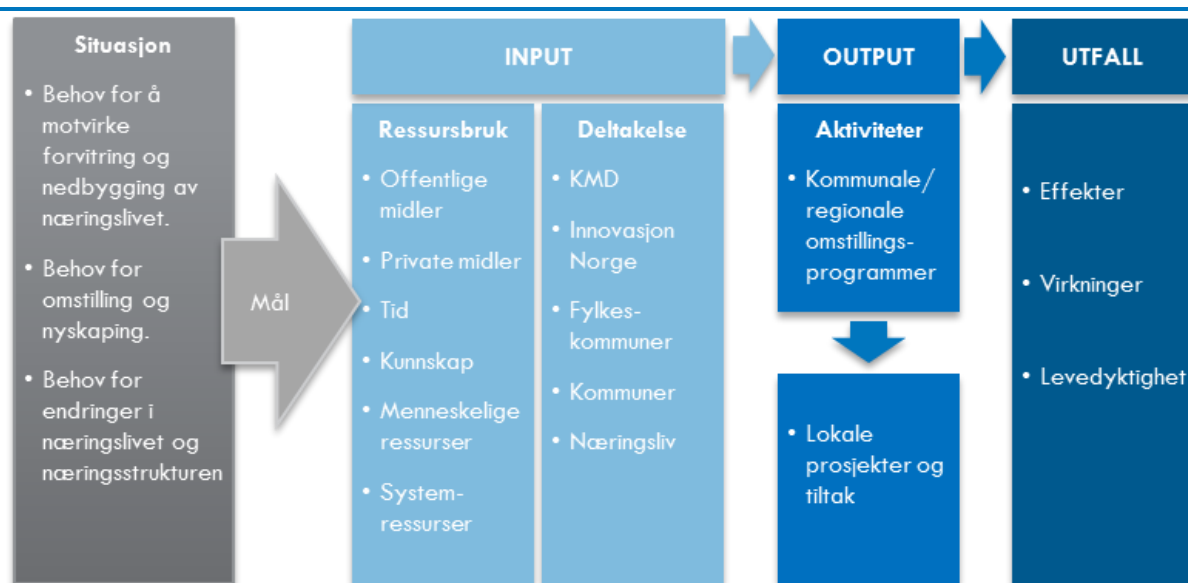
⁵ https://dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/veiledere/Veileder_i_samfunns%c3%b8konomiske_analyser_1409.pdf

OECD-modellen tar sikte på å måle vellykkethet basert på kriteriene nevnt over. Formålet er å fastslå måloppnåelsen og hvorvidt målene er relevante, om gjennomføringen er effektiv, de samlede virkningene av tiltaket og videreføring av effektene på lengre sikt. Modellen har dermed et bredt perspektiv. Som nevnt over, har vi supplert OECD-modellen med overordnet samfunnsøkonomisk analyse. OECD-modellen og vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil være til dels overlappende og til dels komplementære. Den samfunnsøkonomiske analysen

innebærer i likhet med OECD-modellen, også en kartlegging av prosjektets virkninger på kort og lang sikt. I den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen vil imidlertid informasjonen sammenstilles på en bestemt måte hvor formålet er å svare på om den samlede nytten av omstillingsprogrammet overstiger kostnadene.

Figur 2 under illustrerer logikken som ligger til grunn for å etablere og gjennomføre virkemiddelet Program for regional omstilling.

Figur 2 Illustrasjon av logikk for virkemiddelet program for regional omstilling



Kilde: Oslo Economics

Bakgrunnen for etablering av programmene er at det var behov for å motvirke forvitring og nedbygging av næringslivet i kommuner eller regioner. Det ble derfor satt flere mål som kan oppsummeres i at omstillingsarbeidet skal gjøre kommunene mer attraktive å bo, jobbe og leve i.

Figuren berører analysekriteriene i OECDs evalueringsmodell på følgende måte:

For å få gjennomført programmene, er det tatt i bruk en rekke ulike ressurser, som i figuren er kategorisert som «input». Ressursene består både av offentlige og private omstillingsmidler, men også av menneskelige og systemressurser. En rekke aktører har også deltatt, eksempelvis gjennom politisk og administrativ deltakelse i omstillingsstyrer eller i en støtte- og rådgivningsfunksjon. Ressursene bidro deretter til at det ble gjennomført en rekke tiltak og aktiviteter, både sentralt gjennom de kommunale og regionale omstillingsprogrammene og gjennom underliggende enkeltprosjekter. Vurdering av om ressursbruken og aktivitetene har sammenheng med utfallet berører både spørsmålet om **relevans** og **produktivitet**. For

eksempel er det relevant å stille spørsmål om arbeidet i programmene har foregått på en måte som sikrer effekter på en kostnadseffektiv måte? I tillegg kan man i denne sammenheng stille spørsmål om aktivitetene som er gjennomført er tilpasset behovene til mottakerne?

Ressursbruken og aktivitetene bidrar deretter til *utfall*, representert ved effekter og virkninger for samfunnet på kort og lang sikt. Her berøres analysekriteriene **måloppnåelse**, **virksomhet** og **levedyktighet**. I hvilken grad oppnår programmene de fastsatte målene? Hvilke tilsiktede og utilsiktede virkninger har oppstått som følge av tiltaket, både positivt og negativt? Og er det grunn til å tro at effekter og virkninger vedvarer over tid?

Basert på vår forståelse for logikken som ligger til grunn for å etablere og gjennomføre virkemiddelet program for regional omstilling, har vi utarbeidet konkrete evalueringsspørsmål. Tabell 1 viser sammenhengen mellom OECDs evalueringskriterier og spørsmålene i evalueringen.

Tabell 1 Overordnet evalueringsmodell og evalueringsspørsmål

Evalueringskriterier i OECD-modell	Overordnede evalueringsspørsmål
Relevans: Er tjenestene godt tilpasset behovene til mottakerne? Finnes det andre konsepter som kunne vært mer relevante for å oppnå de tilsiktede effektene?	Er det behov for tjenesten, er den basert på en markeds- eller systemsvikt? Treffer man ønsket målgruppe? Er tjenestene formåls effektive? <i>Vurderes i liten grad i denne evalueringen.</i>
Måloppnåelse: Oppnås tjenestenes målsetninger?	Oppnår man de overordnede målene med programmene om varige lønnsomme arbeidsplasser, økt verdiskaping mv. <i>Vurderes i denne evalueringen.</i>
Virkninger: Hva har skjedd som følge av tiltaket, både positivt og negativt? Hvilken forskjell gjør tjenestene?	Hvilke samfunnsmessige effekter og ringvirkninger har oppstått som følge av programmet? Har omstillingsarbeidet i et bredere perspektiv gjort kommunen mer attraktiv å bo, jobbe og leve i? Hva forklarer evt. Forskjeller i effekt? <i>Vurderes i denne evalueringen.</i>
Levedyktighet: Er det grunn til å tro at resultatene vil vedvare over tid?	Holder effektene seg eller forsvinner de over tid? <i>Vurderes i denne evalueringen.</i>
Produktivitet: Har arbeidet foregått på en måte som sikrer effekter på en kostnadseffektiv måte?	Har man oppnådd resultater på en kostnadseffektiv måte til rett tid eller kunne man tenke seg andre måter å oppnå de samme resultatene på en bedre måte? <i>Vurderes i denne evalueringen, og hovedfokuset har vært på å vurdere programmenes organisering</i>
Samlet vurdering	Er tjenesten samfunnsøkonomisk lønnsom? <i>Vurderes delvis i denne evalueringen.</i>

Som tabellen over viser, vil vi i vårt oppdrag vurdere måloppnåelse, virkninger, levedyktighet i form av virkningenes varighet og produktivitet. Når det gjelder vurderingen av relevans, og spørsmålet om en kunne oppnådd de samme resultatene på en mer effektiv måte har vi vurdert dette på et overordnet nivå. Spørsmålet drøftes også i forbindelse med hvordan en skal tolke våre funn.

I de påfølgende avsnittene 2.1 og 2.2 beskriver vi metoden for de ulike delene av evalueringen. Vi vil også gå nærmere inn på indikatorer vi har valgt for å svare på de ulike evalueringsspørsmålene, samt hvilke metoder og data vi har benyttet oss av for å belyse indikatorene.

2.1 Evalueringskriterier og metode – effektevaluering

I det følgende oppsummerer vi metoden vi har benyttet i evalueringen av måloppnåelse, virkninger og virkningenes varighet (effektevalueringen).

Evalueringen av disse tre områdene er beskrevet i mer detalj i effektrapporten.

2.1.1 Evalueringsspørsmål og indikatorer

Målet med omstillingsmidlene er lønnsomme arbeidsplasser og økt verdiskaping (se avsnitt 1.1 over). Omstillingsmidlene skal bidra til:

- Å etablere lønnsomme og arbeidsplasser bedrifter
- Å styrke konkurranse- og utviklingsevnen til eksisterende bedrifter i området
- Å sørge for at kommunen tilrettelegger bedre for lokalt næringsliv
- Å etablere nettverk av bedrifter og andre aktører i og utenfor regionen

Videre er det et mål for omstillingsarbeidet at kommunen blir mer attraktiv å bo, jobbe og leve i. Basert på målene har vi formulert følgende evalueringsspørsmål:

1. Hvilke økonomiske effekter har regional omstilling gitt for deltakerkommunene på kort og på lang sikt?
2. Hvilke samfunnsmessige effekter og ringvirkninger har oppstått som følge av programmet?
3. Har omstillingsarbeidet gjort kommunene mer attraktive å bo, jobbe og leve i?
4. Vedvarer effektene eller forsvinner de over tid?
5. Hva forklarer forskjeller i effekt?

Evaluerings spørsmålene er basert på programmets overordnede målsettinger. I tillegg til måloppnåelse, tar spørsmålene sikte på å avdekke eventuelle virkninger av programmet også etter programmets levetid.

Programmet for regional omstilling kan realisere effekter både på bedriftsnivå og på et mer

overordnet samfunnsmessig plan. I vår analyse har vi særlig vektlagt de overordnede samfunnsmessige effektene av programmet, men vi vil også vurdere hvilken effekt programmet har hatt for næringslivet. I de følgende avsnittene presenterer vi indikatorer vi har benyttet for å belyse evaluerings spørsmålene.

Vi har knyttet indikatorene på effektene av programmet opp mot programmets målsetninger. Gjennom indikatorene kan vi dermed vurdere programmets måloppnåelse og virkninger. Tabell 2 gir en oversikt over indikatorer for målingen av programmets effekter, samt deres informasjonsverdi.

Indikatorer gir informasjon om deler av effektene i omstillingskommunene. Ved å benytte informasjonen fra flere indikatorer sammen, kan vi dermed få informasjon om større sammenhenger og virkninger.

Tabell 2 Indikatorer for måloppnåelse og virkninger

Evalueringsspørsmål	Indikator (datavariabel)
Effekter for næringsliv	
• Har programmet bidratt til flere nyetableringer?	• Antall nyetableringer • Utvikling i antall nyetablerte bedrifter
• Har programmet bidratt til at bedrifter i omstillingsområdene blir mer levedyktige?	• Levedyktigheten til nyetablerte bedrifter • Antall år bedriftene eksisterer
• Har programmet bidratt til flere arbeidsplasser i omstillingsområdene?	• Sysselsetting i kommunen • Antall ansatte/arbeidsplasser i kommunen
• Har programmet bidratt til redusert arbeidsledighet i omstillingsområdene?	• Arbeidsledighet i kommunen • Antall registrerte arbeidsledige
Andre samfunnseffekter	
• Har programmet bidratt til redusert fraflytting i omstillingsområdene?	• Befolkningsutvikling • Utvikling i befolkningsmengden • Befolkningsvekst
• Har programmet bidratt til endringer i befolknings sammensetningen?	• Demografi • Alders sammensetning av befolkningsmengden
• Har programmet bidratt til at flere unge har bosatt seg i omstillingsområdene?	
• Har programmet bidratt til økt utdanningsnivå i omstillingsområdene?	• Utdanningsnivå • Andel av befolkningen med høyere utdanning • Andel av befolkningen med videregående utdanning
• Har omstillingsområdene lyktes i å øke kompetansenivået?	

Effektene vi har sett på er for et sett indikatorer, som er viktige sett i forhold til Regional omstilling som program. Det finnes også andre mulige indikatorer som kunne vært benyttet, men som av ressurs hensyn ikke er vurdert. Eksempelvis sier indikatorene vi har valgt lite om lønnsomheten i bedriftene som har vært med i programmet, eller om konkurranseevnen til berørte bedrifter og næringsliv har blitt styrket av

programmet. Det ville antagelig ha vært svært ressurskrevende å undersøke disse forholdene på en god måte, og vi er også usikre på om det ville ha ført frem. Dette er fordi det er mange andre forhold som påvirker bedriftenes utvikling enn programmet for Regional Omstilling. Prioriteringen og valget av indikatorer er gjort i samarbeid med oppdragsgiver. Prioriteringen som er gjort gjør at indikatorene ikke

gir et fullt ut dekkende bilde av effektene av programmet.

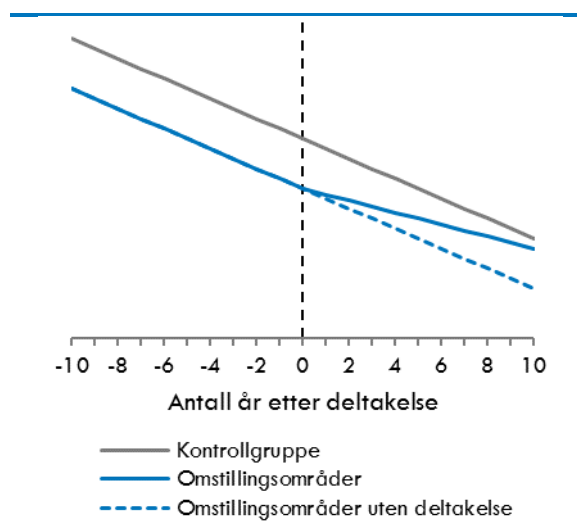
Antallet arbeidsplasser gir noe informasjon om hva som har skjedd i omstillingskommunene. Arbeidsplassene forteller derimot kun deler av historien. Dersom programmet for eksempel har bidratt til flere arbeidsplasser uten at det har skjedd noe med arbeidsledighet eller befolkningsmengden, kan det tenkes at de nye arbeidsplassene i hovedsak fylles av tilreisende/pendlende, og i liten grad har betydning for kommunens egne innbyggere. Selv om hver indikator har begrenset informasjonsverdi, kan summen av indikatorene fortelle mer om hva som har skjedd som følge av omstillingsprogrammene.

2.1.2 Metode og datagrunnlag i effektvurderingen

I tallfestingen av effektene har vi gjennomført en økonometrisk analyse. Vi har benyttet den økonometriske metoden som heter *forskjeller-i-forskjeller* metoden⁶. I metoden sammenliknes deltakerkommuner med en kontrollgruppe bestående av ikke-deltakere. Figur 3 illustrerer hvordan en slik sammenlikning kan se ut for en av indikatorene, eksempelvis antall sysselsatte.

Figuren viser et hypotetisk eksempel, der både deltakerne i programmet for regional omstilling og kontrollgruppen (sammenlignbare kommuner som ikke har deltatt i program for regional omstilling) opplever en nedgang i sysselsettingen (eller en annen indikatorverdi) før oppstart av programmet i år 0. Deltakerne av omstillingsprogrammet ligger derimot på et lavere sysselsettningsnivå enn kontrollgruppen. Etter oppstart i år 0 bremses den negative trenden i deltakerkommunene. Dette kommer til uttrykk ved at den heltrukne blå linjen har en mindre bratt helning, sammenliknet med utviklingen deltakerne ville hatt uten programdeltagelsen (representert ved den stiplede linjen).

Figur 3 Illustrasjon av forskjeller-i-forskjeller metoden



Kilde: Oslo Economics

Dersom vi i dette eksempelet ikke hadde benyttet en kontrollgruppe, ville vi funnet at sysselsettingen hadde gått ned etter programoppstart. Dermed kunne den feilaktige konklusjonen blitt at programmet førte til lavere sysselsetting. Ved å benytte en kontrollgruppe, vil det derimot være mulig å se at nedgangen i sysselsettingen hadde vært kraftigere uten programdeltagelsen. Dermed har programmet i realiteten hatt en positiv effekt på sysselsettingen.

Eksempelet illustrerer hvordan vi kan benytte en kontrollgruppe til å estimere hvordan utviklingen i deltakergruppen hadde vært, dersom programmet ikke hadde eksistert. Dette estimatet kan deretter sammenliknes med den reelle utviklingen blant deltakerne. En viktig forutsetning i metoden er at utviklingen blant deltakerne ville vært den samme som kontrollgruppens utvikling, dersom de ikke hadde tatt del i programmet.⁷

For å sikre at deltaker- og kontrollgruppene er mest mulig sammenlignbare har vi tatt ut store byer fra datasettet. Eksempelvis er det lite sannsynlig at Bergen eller Oslo har den samme folketallsutviklingen som mindre kommuner. I vårt datagrunnlag har vi begrenset kontrollkommunene etter folketall, slik at deltaker- og kontrollgruppen har sammenlignbare minimums-, maksimums- og gjennomsnittsverdier for folketall. For en nærmere beskrivelse av utvalget av kontrollkommuner, se effektrapporten.

I tillegg til å undersøke indikatorene i Tabell 2, har vi undersøkt om ulike typer organisering av programmet

⁶ Metoden kalles difference-in-differences på engelsk, og utdypes blant annet her https://en.wikipedia.org/wiki/Difference_in_differences

⁷ Merk at i denne illustrasjonen har kontrollgruppen og omstillingsområdene en lik utvikling før omstillingsprogrammet. I praksis kan det være som beskrevet være krevende å finne gode kontrollgrupper.

har hatt en innvirkning på effektene av programmet. For å undersøke dette har vi inkludert såkalte «dummy»-variabler i vår modell. I økonometrisk modellering kan «dummy»-variabler⁸ konstrueres når man har behov for å inkludere kvalitative forhold i modellen. I dette tilfellet kan organisatoriske forhold utgjøre slike kvalitative variabler som vi kan ta hensyn til i effektberegningen.

For å lage «dummy»-variablene har vi tatt for oss slutt- og evalueringsrapporter, som inneholder informasjon om hvordan programmene har blitt organisert. Opplysningene fra rapportene inngår i vårt datagrunnlag, blant annet som «dummy»-variablene i modellen vår. Tilgjengeligheten av slike rapporter har derfor vært av betydning for vårt utvalg av deltakerkommuner i de statistiske analysene.

Metoden kan benyttes til å estimere effekten av programmet på kort sikt (eksempelvis ett eller tre år etter oppstart) eller på lang sikt (eksempelvis fem eller ti år etter oppstart). I praksis innebærer dette å sammenlikne utviklingen i deltaker- og kontrollgruppen fra oppstartsåret til det lokale programmet til eksempelvis ti år senere. Vi har inkludert omstillingskommuner siden oppstart i 1993 i vårt datasett.

Metoden vi har benyttet estimerer gjennomsnittlige nettoeffekter⁹ for omstillingsområdene. Ettersom vi benytter data på kommunenivå vil også eventuelle ringvirkninger fanges opp. Eksempelvis kan vi tenke oss at kun én bedrift får støtte gjennom programmet. Denne bedriften er i stand til å skape flere arbeidsplasser. I sin produksjon kjøper bedriften nå flere innsatsfaktorer enn tidligere, og skaper dermed større verdiskaping og flere arbeidsplasser hos sine leverandører. Denne effekten kalles ringvirkninger. Dersom de nye arbeidstakerne tidligere var arbeidsledige, er det rimelig å forvente at de nå får bedre råd og kjøper flere varer og tjenester. Denne effekten kalles konsumvirkninger. Slike ringvirkninger og konsumvirkninger vil ikke fanges opp dersom man kun vurderer effekter for enkeltbedrifter.

I effektanalysen har vi benyttet data fra SSB, Brønnøysundregistrene, samt innsamlet data fra gjennomgang av sluttrapporter skrevet for hver av omstillingsprogrammene.

⁸ «Dummy»-variable kan enten ha verdien 0 eller 1. Et eksempel kan være at man ønsker å undersøke om hvorvidt det lokale programmet er organisert som et IKS, kan ha påvirket effektene av programmet. I dette tilfellet vil man konstruere en variabel som har verdien 1 hvis det lokale programmet er organisert som et IKS og verdien 0 hvis programmet ikke er organisert som et IKS. Man kan etablere

2.2 Evalueringskriterier og metode – Organisering av programmet

I det følgende beskriver vi metoder og evaluerings spørsmål for evalueringen av programmets organisering. Hovedspørsmålet er om programmets organisering har understøttet måloppnåelsen i programmene jf. OECD-evalueringskriteriet «produktivitet».

2.2.1 Evaluerings spørsmål

Innovasjon Norge (IN) ønsker å få kunnskap om dagens organisering av omstillingsarbeidet, arbeidsmåter samt INs rolle og ansvar. IN er også interessert i å få vurdert faseinndelingen i programmene og samspillet med og koplingen til for eksempel annet kommunalt utviklingsarbeid i områdene. Disse spørsmålene, sammen med andre som er fremkommet i møter med oppdragsgiver har ledet fram til formulering av følgende evaluerings spørsmål:

1. Oppfattes kommunene å ha grunnlag for en god gjennomføring av programmet?
 - a. Har organiseringen av programmet bidratt til å mobilisere relevant deltakelse og kompetanse i programmet?
 - i. Gir organiseringen et godt grunnlag for styring?
 - ii. Gir organiseringen god kompetanse hos de ansvarlige for gjennomføringen – fag og prosesskompetanse?
 - iii. Er organiseringen tilpasset lokale forhold?
 - iv. Er programmet forankret i næringsliv, kommuneadministrasjon og på politisk nivå?
2. Har programdeltakerne et godt grunnlag for effektiv gjennomføring av programmet?
 - a. I hvilken grad bidrar faseinndeling av programmet til effektiv gjennomføring?
 - b. I hvilken grad gir bruk av PLP bedre gjennomføring av programmet?
3. Har programdeltakerne støtte og rådgivning fra andre aktører i organisering og gjennomføring av programmet?
4. Sikrer organiseringen god lokal forankring, medvirkning og videreføring av næringsarbeidet – også etter programmets levetid?
 - a. Sikrer organiseringen en videreføring av programmet?

flere ulike «dummy»-variabler som representerer ulike aspekter ved organiseringen.

⁹ Nettoeffekten tar hensyn til addisjonaliteten av programmet. Med andre ord er effektene vi presenterer estimerer på hva som har skjedd – sammenliknet med hva som ville ha skjedd uten regionale omstillingsprogrammer.

b. Blir kunnskapen i programområdet?

Disse fire hovedproblemstillingene har dannet utgangspunkt for utforming og gjennomføring av case-undersøkelser av seks deltakerkommuner. Evalueringen er dermed fokusert mot de lokale omstillingsprogrammene. Regional omstillings overordnede organisering, dvs. utviklingen av de overordnede rammer for programmet, ansvars- og rolledelingen mellom KMD, IN og fylkeskommunen mm. har ikke vært gjenstand for evaluering.

IN er opptatt av å få undersøkt mulige sammenhenger mellom organisering og effektene av programmene. I effektevalueringen er det definert indikatorer som omfatter organisering.

2.2.2 Metode og datagrunnlag

For å svare på de fire hovedspørsmålene har vi gjennomført en case-studie hvor vi har undersøkt seks programmer. For programmene er evalueringsrapporter og andre relevante dokumenter gjennomgått (årsrapporter, planer) og det er gjennomført intervjuer med strategiske aktører i programmene (særlig programleder, og leder for omstillingsstyre).

Vi utarbeidet en intervjuguide for undersøkelsen (se Vedlegg 3 – Intervjuguide). Evalueringsrapporter og andre dokumenter ble gjennomgått og data som var relevante for evalueringstemaene ble sammen med referater fra intervjuene oppsummert i et dokumentasjonsverktøy. Dette ga oss flere vinklinger rundt samme problemstillinger.

Videre er det gjennomført besøk hos to pågående programmer hvor det er gjennomført intervjuer.

Når det gjelder intervjuene med representanter for Innovasjon Norge, fylkeskommunen og Kommunal- og regionaldepartementet har fokus her vært vel så mye på informantenes generelle synspunkter i forhold til

evalueringstemaene som deres rolle overfor de enkelte programmene.

Det er også gjennomført intervjuer med representanter for Innovasjon Norge og fylkeskommunene som har deltatt som observatører i programmene. I tillegg har vi intervjuet en representant fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Innovasjon Norge, fylkeskommunene og KMD har også bidratt med mer generelle erfaringer om regional omstilling.

Tilsammen er 28 informanter intervjuet. En fullstendig liste over informanter er gjengitt i Vedlegg 1 – Informanter i prosjektet.

For å supplere ytterligere med informasjon er ytterligere 11 nyere programevalueringer brukt som grunnlag for å se på spesifikke problemstillinger (f.eks. bruk av PLP, faseinndeling, mm.). En fullstendig liste over litteratur brukt i denne rapporten er opplistet i Vedlegg 2 – Litteratur.

Case-programmene vi har valgt ut er:

- Loppa
- Ytre Namdal
- Vågsøy
- Meråker
- Vestre Toten - Pågående
- Rollag – Pågående

Valget av programområder er gjort for å hensynta flere dimensjoner for å få et rimelig representativt utvalg av kommuner i forhold geografisk spredning, programstørrelse og deltakelse av en eller flere kommuner. Nærhet i tid har også vært en faktor da det antas å gi bedre tilgjengelighet av informanter som har erfaringene fra gjennomføringen rimelig friskt i minne. Tabell 3 nedenfor gjengir sentrale dimensjoner ved case-programmene.

Tabell 3 Sentrale dimensjoner ved case-programmene

Program	Fylke	Varighet	Antall innbyggere programområdet	Antall kommuner	Størrelse i kr	Organisering
Loppa	Finnmark	2007-12	951	En	18,4 mill.	Internt i kommunen
Ytre Namdal (Vikna, Leka, Nærøy)	Nord-Trøndelag	2010-16	10 075	Flere	37 mill.	IKS
Vågsøy	Sogn og Fjordane	2005-11	6 046	En	34,23 mill.	Internt i kommunen
Meråker	Nord-Trøndelag	2007-13	2 503	En	50 mill.	AS
Vestre Toten	Oppland	2010-	12 597	En	9 mill. (2013-2015)	Internt i kommunen
Rollag	Buskerud	2011-	1 495	En	9,5 mill. (2011-2014)	Internt i kommunen

Kilde: Oslo Economics og Agenda Kaupang

Nedenfor følger korte oppsummeringer av sentrale trekk case-programmene, basert på beskrivelser fra evalueringsrapporter fra programmene. For mer utfyllende informasjon henvises det til evalueringsrapportene for de avsluttende programmene og annen dokumentasjon for pågående programmer. Disse finnes i litteraturlisten i Vedlegg 2 – Litteratur.

Loppa

Loppa kommune fikk omstillingsstatus i 2007. Programmet varte til 2012. Bakgrunnen for omstillingsstatusen var en stadig synkende befolkning og svakt utviklet næringsliv. Omstillingsprogrammet ble organisert som et prosjekt direkte underlagt kommunestyret. Kommunestyret oppnevnte Omstillingsstyret med 3 personer fra kommunestyret og 3 personer fra næringslivet. Hovedmålet var derfor å få vekst i befolkningen og etablere nye arbeidsplasser. Videre ønsket en å utvikle Øksfjord til et konkurransedyktig kommune-, handels- og servicesenter for innbyggerne i kommunen. En ønsket også å satse på utvikling på skolestedene i kommunen. Målsettingene ble utvidet til å omfatte etablering av kvinnearbeidsplasser og arbeide for infrastrukturutvikling. I programperioden rapporterte en at en skapte ca. 40 arbeidsplasser og stabiliserte befolkningsutviklingen i kommunen..

Meråker

Omstillingsprogrammet i Meråker kommune ble gjennomført i perioden 2007-13. Bakgrunnen for omstillingsprosjektet var nedleggelsen av Elkem Meråker AS i 2006. Tapet av arbeidsplasser ved nedleggelsen ble vurdert å ligge i størrelsesorden 150-160, medregnet service-bedrifter og transportbedrifter. Hovedmålet med programmet var å sikre eller skape nye arbeidsplasser. Kommunen var tett på satsingen, noe som i praksis førte til doble

beslutningslinjer i omstillingsorganisasjonen.

Programmet satset særlig på å tiltrekke seg og utvikle arbeidsplasser innen områder som industri og reiseliv og hytteturisme. Det ble også gjennomført tiltak rettet mot helse og rehabilitering, kompetanse- og utviklingsprosjekter, landbruksbasert næring og utvikling av kontor- og servicearbeidsplasser. Evalueringen av programmet konkluderer med at programmet har bidratt til å skape eller å sikre nye arbeidsplasser og bidratt til en mer differensiert og robust næringsstruktur i kommunen.

Vågsøy

Vågsøy kommune ble tildelt status som omstillingskommune i 2005 på grunn av høy arbeidsledighet i fiskerieringen, særlig innen fiskefartøy med en reduksjon på om lag 3-400 årsverk. Kommunen hadde videre en utfordring med fraflytting av yngre innbyggere som følge av mangel på arbeidsplasser. Hovedmålet med omstillingsarbeidet var å utvikle Måløy og regionen rundt til et sterkt miljø innen kystnæringene. Det ble satset på å utvikle og bygge opp kompetanse og nettverk i næringslivet. Programmet ble organisert med en egen omstillingsorganisasjon, Måløy Vekst AS, hvor både kommunen og næringslivet var inne på eiersiden. I følge evalueringen av programmet har en hatt en netto vekst i arbeidsplasser og stabilisert antallet innbyggere. Målsettinger i programmet om inn og utpendling er derimot ikke nådd.

Ytre Namdal

Omstillingsprogrammet i Ytre Namdal ble gjennomført 2010-2016 i et samarbeid mellom kommunene Leka, Nærøy og Vikna. Nærøy kommune tok initiativ til programmet etter en betydelig nedgang i arbeidsplasser i perioden 2001-2007. Programmet ble dermed et regionalt omstillingsprogram. Målet for programmet var å skape 250 nye og lønnsomme

arbeidsplasser i omstillingsområdet. Satsingen ble innrettet mot marin og maritim virksomhet, teknologiintensive bransjer, reiseliv og annen utkantsatsing. En satset også på kompetanseutvikling og infrastrukturutvikling i området. Programorganisasjonen ble lagt til det interkommunale selskapet Nyskaping og utvikling Ytre Namdal IKS, men næringslivet var godt representert i styret. Ifølge evalueringer av programmet har sysselsettingen vokst med 150 - 250 arbeidsplasser i perioden. Regionen har fått flere innbyggere og har blitt mer attraktive for næringslivet og forventer økt vekst i flere av innsatsområdene.

Vestre Toten

Vestre Toten kommune fikk omstillingsstatus i 2010 på bakgrunn av bortfall av ca. 550 arbeidsplasser i Raufoss Industripark 2008 og 2009. Programmet er ennå pågående. Programmet har som mål å styrke og utvikle arbeidsplasser i Vestre Toten og å skape en varig plattform for å styrke og utvikle arbeidsplasser i kommunen og regionen. Innledningsvis hadde en også målsettinger om sentrumsutvikling i Raufoss, men en fokuserte etterhvert utelukkende på næringsutvikling, med særlig vekt på tiltak direkte rettet mot bedrifter.

Programmet er organisert som et prosjekt i kommunen, men har hele tiden samarbeidet tett med NCE-Raufoss. Programmet har ifølge prosjektorganisasjonen bidratt til mer enn 50 arbeidsplasser og etablering av flere nye selskaper. Programmet har også arbeidet mye med utvikling av nettverk for næringslivet.

Rollag

Rollag er et pågående omstillingsprogram som ble startet i 2011. Kommunen hadde hatt nedgang i antall arbeidsplasser og folketall i mange år, blant annet som følge av nedbemanninger i Kongsberg Automotives avdeling i Rollag. Omstillingsprogrammet ble organisert som en programorganisasjon i kommuneadministrasjonen, under rådmannen. Omstillingsplanen for Rollag definerer tre strategier: Næringsutvikling, Stedsutvikling og Bolyst. Det er gjennomført prosjekter på alle områder, og omstillingsorganisasjonen mener at det er etablert noen nye arbeidsplasser. Omfanget er likevel så begrenset at en ser for seg en vridning av ressursbruken i programmet mot enda større vektlegging av næringsutvikling i lys av nedleggelsen av KA Rollag i programperioden med tap av ca. 100 arbeidsplasser.

3. Vurdering av programmets måloppnåelse, virkninger og videreføring av programarbeidet

I dette kapitlet oppsummerer vi først funnene fra effektevalueringen som er beskrevet i avsnitt 3.1. For en mer detaljert beskrivelse av denne, henviser vi til effektrapporten. I effektevalueringen har vi videre undersøkt hvorvidt effekter vedvarer over tid. Om effektene er kortsiktige eller mer varige diskuteres i avsnitt 3.2. I tillegg presenterer vi våre funn fra evalueringen av programmenes organisering og innretning, og betydningen dette har for effekter av programmet utover dets levetid.

3.1 Måloppnåelse og virkninger

Måloppnåelse handler om hvorvidt programmet har oppnådd sine forhåndsdefinerte målsettinger:

1. Å etablere lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser
1. Å styrke konkurranse- og utviklingsevnen til eksisterende bedrifter i området
2. Å sørge for at kommunen tilrettelegger bedre for lokalt næringsliv
3. Å etablere nettverk av bedrifter og andre aktører i og utenfor regionen

Videre skal omstillingsarbeidet også gjøre kommunen mer attraktiv å bo, jobbe og leve i. I dette programmet er dermed måloppnåelse og mer overordnede samfunnsvirkninger knyttet tett sammen. Vi vil derfor drøfte funnene innen måloppnåelse og virkninger samlet.

De konkrete målene til programmet handler i hovedsak om bedrifter og næringsliv. Som beskrevet i kapittel 2.1, har vi benyttet følgende indikatorer i effektmålingen:

- **Antall nyetableringer:** Utvikling i antall nyetablerte bedrifter
- **Levedyktigheten** til nyetablerte bedrifter: Antall år bedriftene eksisterer
- **Syssetting** i kommunen: Antall ansatte/arbeidsplasser i kommunen
- **Arbeidsledighet** i kommunen: Antall registrerte arbeidsledige

Vi har foretatt statistiske analyser, som har som formål å identifisere nettoeffekten av omstillingsarbeidet. Med nettoeffekt menes eksempelvis antallet nye arbeidsplasser som har blitt skapt og som ikke ville

blitt skapt uten omstillingsprogrammene. I de statistiske analysene estimerer vi deltakerkommunenes utviklingsbane dersom de ikke hadde deltatt i programmet – den kontrafaktiske utviklingen. Den kontrafaktiske utviklingsbanen estimeres ved hjelp av utviklingen til andre sammenliknbare kommuner, en såkalt kontrollgruppe.

Som vi har beskrevet over og mer utførlig i effektrapporten har vi i evalueringen hatt en metodisk utfordring knyttet til å fastsette en god kontrollgruppe. Utfordringen fører til at det er vanskelig å vite med sikkerhet om utviklingsbanen til kontrollgruppen hadde vært sammenlignbar med utvalget uten tiltaket. Kommuner som kvalifiserer til deltakelse i programmet har som gruppe en del kjennetegn som avviker fra gjennomsnittet. En kan si at kjennetegnene nettopp er en del av årsaken til at de er omstillingskommunene.

Mange av omstillingskommunene har før programstart vært gjennom en hendelse som har ledet til et behov for et omstillingsprogram, eksempelvis nedleggelse av en hjørnestensbedrift. Selv om kontrollgruppen er satt slik at den i gjennomsnitt har sammenlignbare egenskaper med omstillingskommunene har disse hendelsene ventelig inntruffet i mindre grad i kontrollgruppen. Videre er det slik at et stort antall av kommunene som kvalifiserer til deltakelse i programmet også har deltatt. I sum gjør disse forholdene at det er en usikkerhet knyttet til funnene i effektanalysen, og som en må ta hensyn til når en vurderer måloppnåelsen.

I vår analyse finner vi ingen signifikante effekter på antallet bedriftsetableringer i deltakerkommunene.¹⁰ Vi finner dermed ingen tegn til at omstillingsprogrammene har ført til flere bedrifter i deltakerkommunene. Det kan derimot tenkes at programmene har bidratt til at bedriftene som etableres blir mer lønnsomme og levedyktige, fremfor at det blir flere bedrifter. Våre analyser finner ingen effekter på hvor lenge bedrifter overlever fra sitt oppstartstidspunkt.

Vi finner imidlertid at antallet arbeidsledige i deltakerkommunene i snitt reduseres i gjennomsnitt med ti arbeidsledige de første fem årene etter programavslutning. Svært forenklet kan vi tenke oss at ti personer begynner å jobbe som følge av at deltakerkommunen har gjennomført et

¹⁰ Vi har målt effekten på nettoetableringer – antallet nyetablerte aksjeselskap, fratrasket slettede aksjeselskap. Dersom det oppstår en økning i antallet etableringer, men det samtidig også er flere selskap som legges ned, så har

ikke kommunene oppnådd fått flere bedrifter. Derfor mener vi at det er mest hensiktsmessig å benytte nettoetableringer som indikator i denne sammenhengen.

omstillingsprogram. Denne effekten er derimot ikke permanent, mao. ti personer blir igjen arbeidsledige etter fem år.

I evalueringen har vi, som nevnt over i 2.1.2, foretatt en gjennomgang av slutt- og evalueringsrapporter, og gjort intervjuer i seks utvalgte case-programmer. Hovedinntrykket fra vår gjennomgang av rapporter og case-intervjuer er at programmene anser at mål om flere arbeidsplasser, flere bærekraftige bedrifter og verdiskaping i stor grad er nådd.

Disse resultatene kan etter vår vurdering beskrives som bruttoeffekter, ettersom de ikke tar hensyn til hvor mange av disse arbeidsplassene og bedriftene som ville ha blitt skapt uten omstillingsprogrammet.

Den kvalitative gjennomgangen har videre vist at bedriftene i regionen samarbeider og samhandler i større grad enn tidligere. Involverte bedrifter mener også at tiltaket har bidratt til økt kompetanse som gjør dem bedre rustet til å møte utfordringer i fremtiden. Dette er indikatorer og effekter som vi ikke har med i vår effektanalyse. Etter vår vurdering er det grunn til å tro at disse effektene har kommet til pga. tiltaket, og kan derfor anses som «nettoeffekter».

Resultatet av vår effektanalyse viser ikke at bedriftene eksisterer noe lenger fra oppstart til de slutter å eksistere i omstillingskommunene. Vi finner effekt på arbeidsledighet som reduseres med ti personer de første fem årene etter programavslutning.

Funnene fra analysen kan i utgangspunktet tyde på at måloppnåelsen er begrenset både mht. omfang og varighet. Imidlertid er det en usikkerhet knyttet til vår metode, som gjør at måloppnåelsen kan være større enn det funnene våre tyder på. Dette skyldes hovedsakelig tre forhold;

- Omstillingskommunene har gjerne hatt hendelser forut for programmet som en ikke har hatt i kontrollgruppen
- Mange av kommunene som har behov for et omstillingsprogram har også hatt det. Dermed er det vanskelig finne sammenlignbare kommuner med behov for omstilling til kontrollgruppen
- Det er uklart hva som skal til for å si at måloppnåelsen er høy. Det kan være at det vi har

observert er et godt resultat. Dette er fordi en negativ utvikling er bremsert eller stoppet.

I tillegg til de fire hovedmålene har omstillingsprogrammene som mål å gjøre kommunen mer attraktiv å bo, jobbe og leve i. Som beskrevet i avsnitt 2.1, har vi benyttet følgende indikatorer på attraktiviteten til deltakerkommunene:

- **Befolkningsutvikling:**
 - Utvikling i befolkningsmengden
 - Befolkningsvekst
- Demografi: **Alderssammensetning** av befolkningsmengden
- **Utdanningsnivå:**
 - Andel av befolkningen med høyere utdanning
 - Andel av befolkningen med videregående utdanning

I likhet med antallet arbeidsplasser i kommunene finner vi usikre effekter innen befolkningsvekst og demografi. Det er imidlertid indikasjoner på at deltakerkommunene kan ha lyktes i å bremse en nedgang i befolkningen. Denne effekten er derimot relativt liten (0,2 prosentpoeng) og reversert fem år etter avslutning. Samtidig finner vi en nedgang i andelen unge voksne¹¹ i deltakerkommunene. Fra de intervjuene i case-undersøkelsene, sitter vi igjen med et inntrykk av at flere kommuner mener omstillingsprogrammet har bidratt til å øke attraktiviteten og bolysten i kommunene.

Vi finner at andelen voksne som har fullført videregående utdanning øker i omstillingskommunene ved programavslutning. Andelen voksne med høyere utdanning reduseres. Det er knyttet usikkerhet til de empiriske funnene innen kompetanse. Effekten på videregående utdanning ser ut til å drives av tidlige puljer av omstillingsprogram, og økningen oppstår i liten grad for dagens omstillingsprogram. Endringene i kompetanse er størst i kommunene med små rammer, mens virkningene er fraværende for de andre deltakerkommunene.

Funnene kan tyde på at fraflyttingen av voksne over 34 år har blitt bremsert, og at oppbremsingen i befolkningsnedgang dermed har bidratt til en eldre befolknings-sammensetning i deltakerkommunene. Videre finner vi indikasjoner på at andelen voksne

¹¹ Andelen unge er definert som andelen unge voksne i aldersgruppen 16-34 år som andel av samlet folketall.

med videregående utdanning har økt, mens andelen med høyere utdanning har blitt redusert. Dersom omstillingsprogrammene har gjort deltakerkommunene mer attraktive å bo, jobbe og leve i, gjelder dette dermed kun begrensede segmenter i befolkningen – personer over 34 år med videregående skole som høyeste utdanning.

Hvis det oppstår positive ringvirkninger i nabokommuner, kan det tenkes at kommuner er for små enheter for å oppdage nettoeffektene. Dersom

nabokommuner opplever positive effekter for bedrifter og arbeidsplasser, vil effekten for deltakerkommunene undervurderes i analysen. Vi har derfor foretatt en ringvirkningsanalyse, der vi undersøker hvorvidt det har oppstått effekter for arbeidsmarkedsregioner¹², der omstillingstiltak har blitt gjennomført.

Vi finner at omstillingsprogrammer ikke fører til effekter eller ringvirkninger på arbeidsledighet og nettoetableringer i arbeidsmarkedsregionene de inngår i. Derimot ser det ut til at arbeidsplasser, målt ved andelen sysselsatte per arbeidsted, øker i arbeidsmarkedsregionen når et omstillingsprogram blir avsluttet i regionen. Dette kan tyde på at det er skapt arbeidsplasser i eksisterende, fremfor nye virksomheter. Videre indikerer funnet at arbeidsplassene fylles av «tilreisende» fremfor arbeidsledige i regionen.

Tabell 4 Hypoteser og indikatorer for faktorer som forklarer forskjeller i effekt

Spørsmål/hypotese	Indikator
Fører samarbeid om omstillingsprogrammer på tvers av kommunegrenser til bedre resultater?	Hvorvidt kommunen har samarbeidet med en eller flere andre kommuner om omstillingsarbeidet
Fører bedre gjennomføring av prosjekter til bedre resultater?	Bruken av det prosjektstyringsverktøyet PLP
Hvilke omstillingskommuner har oppnådd bedre resultater – de som har gjennomført tiltak rettet mot enkeltsektorer/-næringer eller de som har gjennomført mer generelle tiltak?	Hvorvidt kommunene har gjennomført generelle tiltak
Oppnår kommuner som selv har tatt initiativ til omstillingsprogrammet bedre resultater?	Hvorvidt det har vært et eksternt initiativ til omstillingsstatusen
Fører mindre organisatorisk stabilitet til dårligere resultater?	Hvorvidt omstillingsprogrammet har byttet prosjektleder
Oppnår kommuner som har løftet programorganiseringen ut av kommunens ordinære næringsarbeid bedre resultater?	Hvorvidt omstillingsprogrammet er organisert eksternt
Er det vanskeligere å snu en langsiktig negativ utvikling eller et sjokk (ved at en hjørnesteinsbedrift legger ned)?	Hvorvidt kommunene har opplevd et sjokk
Fører større grad av privat medfinansiering til bedre resultater?	Hvorvidt privat næringsliv har bidratt finansielt
Oppnår kommuner som bidrar med en stor andel av samlet finansiering bedre resultater?	Hvorvidt kommunen har bidratt med mer enn 25 % av omstillingsmidlene

3.1.1 Vurdering av hva som påvirker effektene

Nettoeffekter av programmet, som beskrevet over, er gjennomsnittlige effekter i omstillingsområdene/-

¹² I inndelingen av kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner, baserer vi analysene på inndelingen som Norsk institutt for by- og regionforskning

kommunene. Det kan imidlertid være forskjeller i størrelsesordenen til effektene i ulike deltakerkommuner. Gjennom slutt- og

har utarbeidet på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (NIBR-rapport 2013:1).

evalueringsrapportene har vi innhentet opplysninger om en rekke karakteristikk ved de enkelte omstillingsprogrammene. Vi har deretter utarbeidet indikatorer som gjør det mulig å identifisere faktorer som påvirker effektene i enkeltkommunene. Hypoteser/spørsmålene og indikatorene vi har undersøkt er oppsummert i Tabell 4. En grundigere beskrivelse av indikatorene vi har benyttet er gitt i effektrapporten.

Analysefunnene viser at kommuner som har samarbeidet om et omstillingsprogram («Fler-kommune-program»¹³) oppnår større effekter enn kommuner som har gjennomført et individuelt omstillingsprogram. En mulig forklaring på dette er at interkommunalt samarbeid bidrar til større kompetanseheving og erfaringsutveksling, som fører til bedre resultater. En annen forklaring kan være at man har en større kritisk masse å arbeide utfra.

Videre finner vi at kommuner som selv har bidratt med en stor andel av midlene til omstillingsprogrammet (mer enn 25 prosent) oppnår bedre resultater enn kommuner som i mindre grad har finansiert omstillingsprogrammet selv. En mulig forklaring på dette funnet kan være at kommuner som bidrar med egne midler i større grad følger opp omstillingsarbeidet. Alternativt kan det tenkes at mye kommuneintern finansiering er et uttrykk for stort internt engasjement for omstillingsarbeidet.¹⁴

En annen indikator for engasjement var hvorvidt kommunen selv har tatt initiativ til omstillingsarbeidet, eller hvor vidt kommunen(e) ble tildelt omstillingsstatus av fylkeskommunen eller departementet. I flere slutt- og evalueringsrapporter beskrives søknadsprosessen mer som forhandlinger mellom kommunen og fylkeskommunen, der initiativet til omstillingsprogrammet i praksis er en samarbeidsprosess (se avsnitt 1.1 for en nærmere beskrivelse av denne prosessen). Videre kan initiativ fra fylkeskommunen også forklares ved at fylkeskommunene har hatt ulik praksis vedrørende tildeling av omstillingsstatus. Som drøftet i effektrapporten er det vår vurdering at denne indikatoren ikke er en god indikator på engasjement.

Når det gjelder sysselsetting finner vi at omstillingsområder som har konsentrert innsatsen mot noen få sektorer eller næringer, eksempelvis turistnæringen, oppnår bedre resultater enn kommuner som har gjennomført mer generelle tiltak. Dette kan tyde på at det er mer hensiktsmessig med et mer fokusert omstillingsarbeid. For næringsutviklingen

finner vi derimot motsatt resultat – at kommuner som har gjennomført mer generelle tiltak oppnår flere etableringer enn kommuner som har gjennomført mer sektorspesifikke tiltak.

Karakteristikkene i tabellen over består av enkelte rene organisatoriske karakteristikk, og andre variabler som beskriver forhold knyttet til finansiering, initiativ mm.

Bruken av PLP, bytte av prosjektleder og ekstern organisering kan karakteriseres som de mer rendyrkede organisatoriske karakteristikkene vi har undersøkt som forklaringsfaktorer for effektene til omstillingsprogrammene. Derimot er det to mer strukturelle variabler som bidrar til større effekter:

- Interkommunalt samarbeid i form av Fler-kommune-programmer
- Mer enn 25 prosent kommunal egenfinansiering

I avklaringsfasen kan fylkeskommunen presse på om at det skal gjennomføres et program og kan også ta opp spørsmål om størrelsen på omstillingsområdet. I denne fasen kan programmet også diskutere i hvilken grad kommunen selv skal bidra med finansiering. Hvis programmet klarer å definere inn disse elementene, så har en visse premisse på plass som ser ut til å styrke sannsynligheten for suksess.

3.2 Varigheten til effekter og programorganisasjonen – også etter programmets levetid

Vi har også undersøkt hvilke faktorer som gjør effekter varige. Erfaringene fra omstillingsprogrammene viser at det kan være utfordringer knyttet til dette. Effektanalysen viser at flere av effektene av omstillingsprogrammene er kortvarige med andre ord forsvinner etter fire til seks år.¹⁵

Spørsmålet om videreføring av satsingene i et omstillingsprogram er ofte knyttet til hva som gjøres når programmet er avsluttet. I punkt 4.2.1 har vi vist at flere programmer har forsøkt å videreføre arbeidet gjennom etablering av næringsutviklingsorganisasjoner, enten lokalt eller regionalt, som tar opp i seg satsinger og kunnskap fra programmet. Andre programområder sliter med å få på plass en videreføring og opplever at de aktørene som har drevet programmet forsvinner og at kunnskapen

¹³ Fler-kommune-programmer er i denne sammenheng definert som programmer der mer enn én kommune deltar. Dette kan være et samarbeid mellom to kommuner, eller større regionale samarbeidsprogrammer med 6-8 kommuner. For en nærmere beskrivelse, se effektrapporten

¹⁴ Merk at det var krav om 25 prosent egenfinansiering, men kravet ble fjernet (se avsnitt 1.1)

¹⁵ Effektenes varighet er nærmere kommentert i avsnitt 3.1.

forvirrer. Usikkerhet rundt finansiering er ofte en faktor her.

Den viktigste erfaringen som formidles fra våre informanter vedrørende varigheten av virkninger er at en i god tid før programmet avsluttes bør begynne å tenke på hva en skal gjøre etter at programperioden er avsluttet. En bør utvikle en klar strategi på hvilke deler av programaktiviteten som en skal forsøke å videreføre og hvordan en skal sørge for at kompetansen blir beholdt i programområdet.

Det andre aspektet er knyttet til ønsket om at programmet skal bidra til varige effekter av tiltakene som er iverksatt, eksempelvis ved at det ikke kun etableres nye arbeidsplasser, men at disse arbeidsplassene er varige. Som nevnt viser effektanalysene at en rekke målbare effekter ikke ser ut til å vare. Vi ser samtidig at de fleste programmene er mer optimistiske i sine egenvurderinger. De mener programmene vil gi varige effekter. Strategier de nevner som kan bidra til dette er:

- En mulighet noen programmer utforsker er å videreføre konkrete tiltak, noe som ofte krever alternativ finansiering. Dette kan f.eks. dreie seg om kompetanseutviklingstiltak hvor Innovasjon Norge, fylkeskommunen, kommunen og/eller andre går sammen om å videreføre spesifikke aktiviteter
- Andre programmer bruker programmet til å utvikle og etablere forskjellige nettverk som en håper vil vedvare etter programmets levetid. Eksempler på slike er næringsråd, næringsforeninger, bransjenettverk, lokalmiljøråd, velforeninger mm. Gjennom programmet investeres det i oppstart av slike aktiviteter som forhåpentligvis leverer såpass merverdi at deltakerne ønsker å videreføre dem
- En annen strategi som benyttes til å sikre at virkninger vedvarer, er å forankre bedriftsrettede tiltak i den enkelte bedrift som er med. På den måten gjøres ikke tiltaket avhengig videre offentlig finansiering

I tillegg er det en rekke ikke-kvantifiserbare størrelser som programmene gjerne trekker fram som effekter som vil vare. Dette gjelder særlig verdien av økt næringsforståelse, kunnskap om næringsutvikling, etableringen av nettverk, gjensidig kjennskap og samarbeid mellom kommunen og det lokale næringslivet og i det lokale næringslivet.

Svarene til kommunene indikerer at næringsforståelse, samarbeid internt i kommunene og etableringen av nettverk vil bidra til at bedrifter – og arbeidsplassene disse skaper – blir mer levedyktige. Vi tolker dette som at dette er viktige forklaringsfaktorer for på

hvordan kommunene har oppnådd bruttoeffektene som beskrives i slutt- og evalueringsrapportene.

Som beskrevet over finner vi ikke de samme effektene på etablering og bedriftenes evne til overlevelse i den empiriske analysen vi har gjort av nettoeffektene. Mao indikerer våre funn at det ikke etableres flere bedrifter og sannsynligheten for at bedriftene legges ned er uendret. Vi finner også at det er usikkert hvorvidt Regional omstilling har hatt en nettoeffekt på arbeidsplasser.

Dette går inn i kjernen av våre empiriske funn og hvordan man skal tolke disse funnene. Dersom man vektlegger nettoeffektene av Regional omstilling, vil verdien av kvalitative faktorer som næringsforståelse, nettverk, med mer være begrenset siden nettoeffekter på arbeidsplasser og sysselsetting mv er begrensede.

3.3 Samlet vurdering av måloppnåelsen, virkninger og virkningenes varighet

Den sikreste effekten fra vår analyse er en reduksjon i arbeidsledigheten de første fem årene etter programslett. På de øvrige effektindikatorene er det ingen sikre resultater.

Funnene fra effektanalysen kan i utgangspunktet tyde på at måloppnåelsen er relativt svak. Imidlertid er det en usikkerhet knyttet til vår metode, som gjør at måloppnåelsen kan være sterkere enn det funnene våre tyder på. Dette skyldes hovedsakelig tre forhold;

- Omstillingskommunene har gjerne hatt hendelser forut for programmet som en ikke har hatt i kontrollgruppen
- Mange av kommunene som har behov for et omstillingsprogram har også hatt det. Dermed er det vanskelig finne sammenlignbare kommuner med behov for omstilling til kontrollgruppen
- Det er uklart hva som skal til for å si at måloppnåelsen er høy. Det kan være at det vi har observert er et godt resultat. Dette er fordi en negativ utvikling er bremsert eller stoppet.

Som vi har beskrevet over er våre kvantitative analyser basert på nettoeffekter. Bildet blir vesentlig annerledes dersom en bruker bruttoeffekter som indikator på måloppnåelsen, da evalueringsrapportene fra hvert enkelt program, og kommunenes tilbakemelding tyder på høy grad av måloppnåelse.

Funnene fra vår analyse kan tyde på at fraflyttingen av voksne over 34 år har bremsert opp, og at oppbremsingen i befolkningsnedgang dermed har bidratt til en eldre befolknings sammensetning i deltakerkommunene. Videre finner vi indikasjoner på

at andelen voksne med videregående utdanning har økt, mens andelen med høyere utdanning har blitt redusert. Dersom omstillingsprogrammene har gjort deltakerkommunene mer attraktive å bo, jobbe og leve i, gjelder dette dermed kun begrensede segmenter i befolkningen – personer over 34 år med videregående skole som høyeste utdanning.

Ingen av de organisatoriske karakteristikene vi har undersøkt er drivere for effektene til omstillingsprogrammene (bruken av PLP, bytte av prosjektleder og ekstern organisering). Interkommunalt samarbeid i form av fler-kommune-programmer og mer enn 25 prosent kommunal egenfinansiering, er imidlertid forhold som ser ut til å bidra til større effekter.

Selv om vi har funnet at effekter av programmet vedvarer over tid, vil vi fremheve at verdien av økt næringsforståelse, kunnskap om næringsutvikling, etableringen av nettverk, gjensidig kjennskap og samarbeid mellom kommunen og det lokale næringslivet og i det lokale næringslivet, kan være effekter som kan tenkes å vedvare noe over tid.

Vår analyse har i hovedsak vurdert hvordan programmet for Regional omstilling har bidratt til at har blitt etablert lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser. Våre funn mht. nettoeffekter alene tyder på at måloppnåelsen er begrenset på dette punktet. Svakheter i metoden kan imidlertid gjøre at måloppnåelsen i realiteten er sterkere enn funnene tyder på. Videre foreligger det en rekke evalueringsrapporter som viser høyere grad av måloppnåelse. Vi konkluderer derfor med at måloppnåelsen er sterkere enn det våre empiriske funn tyder på, men har ikke grunnlag for å si eksakt hvor høy måloppnåelsen er.

4. Vurdering av programmets produktivitet

I dette kapitlet gjør vi rede for våre vurderinger av evalueringsspørsmålene:

1. Oppfattes kommunene å ha grunnlag for en god gjennomføring av programmet?
 - a. Har organiseringen av programmet bidratt til å mobilisere relevant deltakelse og kompetanse i programmet?
 - i. Gir organiseringen et godt grunnlag for styring?
 - ii. Gir organiseringen god kompetanse hos de ansvarlige for gjennomføringen – fag og prosesskompetanse?
 - iii. Er organiseringen tilpasset lokale forhold?
 - iv. Er programmet forankret i næringsliv, kommuneadministrasjon og på politisk nivå?
2. Har programdeltakerne et godt grunnlag for effektiv gjennomføring av programmet?
 - a. I hvilken grad bidrar faseinndeling av programmet til mer effektiv gjennomføring?
 - b. I hvilken grad gir bruk av PLP til en mer effektiv gjennomføring?
3. Har programdeltakerne støtte og rådgivning fra andre aktører i organisering og gjennomføring av programmet?

I avsnitt 4.1 gjør vi rede for hvordan programorganisasjonene har fungert, forankring hos interessenter, fordeler og ulemper ved ulike alternativer til organiseringen, samt erfaringer som fremtidige programmer kan ta med seg i sitt arbeid.

Faseinndelingen og bruken av styringsverktøyet PLP vil være temaene i avsnitt 4.2, som tar stilling til det andre evalueringsspørsmålet. I avsnitt 4.3 gjør vi deretter rede for støttefunksjonen til Innovasjon Norge, Fylkeskommunene og andre aktører, samt case-kommunenes erfaringer med disse.

4.1 Et godt grunnlag for gjennomføring av programmet

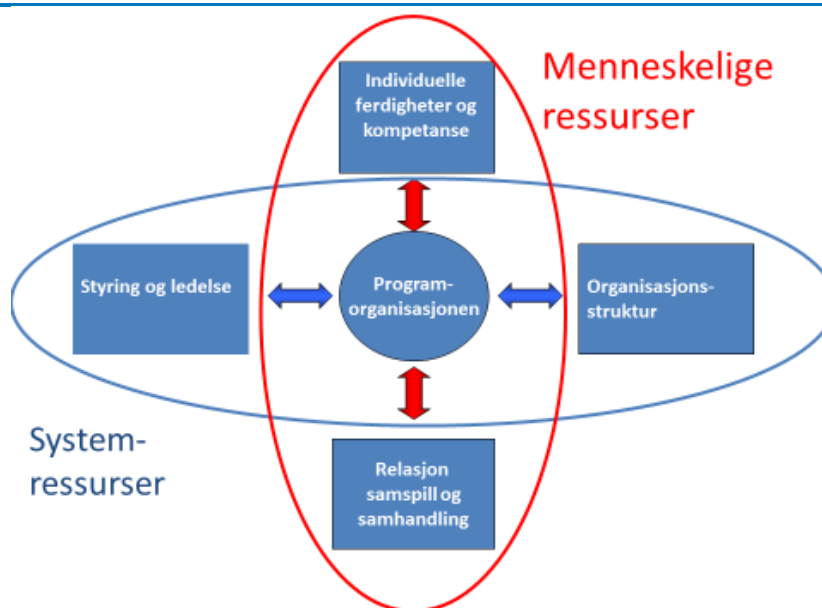
Med godt grunnlag for gjennomføring av programmet tenker vi særlig på om organiseringen av programmet har bidratt til å mobilisere relevant deltakelse og kompetanse i programmet. Særlig er det følgende forhold som belyses når vi vurderer grunnlaget for gjennomføringen:

- Grunnlaget for styring
- Kompetanse hos de ansvarlige for gjennomføringen – fag og prosesskompetanse
- Om organiseringen er tilpasset lokale forhold
- Forankring av programmet i næringsliv, kommuneadministrasjon og på politisk nivå

4.1.1 Programorganisasjonene

Som utgangspunkt for analysen av organiseringen har vi laget Figur 4 under, som gir en oversikt over sentrale komponenter som må være på plass i en funksjonsdyktig og kostnadseffektiv organisasjon.

Figur 4 Programorganisering, analytiske dimensjoner



Kilde: Oslo Economics og Agenda Kaupang

Som figuren illustrerer, er det to hoveddimensjoner i en programorganisasjon, systemressurser og menneskelige ressurser. I vår datainnsamling i overfor case-programmene har vi bedt om synspunkter på forhold knyttet til disse dimensjonene. I de neste kapitlene vil vi gå gjennom de to hoveddimensjonene, systemressurser og menneskelige ressurser.

Systemressurser er viktige, men ofte gitt på forhånd

Organisasjonsstruktur

Systemressursene i en organisasjon består av organisasjonsstrukturen, organisasjonens styringskjede og ledelsesstruktur. Programorganisasjonene må ha en hensiktsmessig struktur, de bør ha en sammenhengende styringskjede og de bør ha adekvate styringssystemer.

I Innovasjon Norge sin veiledning¹⁶ sier man at organiseringen av omstillingsarbeidet skal bestemmes i strategi- og forankringsfasen. Aktørene kan i stor grad selv velge hvordan omstillingsarbeidet skal organiseres. Samtidig skisserer Innovasjon Norge følgende alternativer:

Avdeling i kommuneorganisasjon: Her blir omstillingsarbeidet ivaretatt direkte av kommunen, som legger ansvaret til en kommunal avdeling, gjerne plan/næringsavdeling eller tilsvarende. Oppgavene blir ivaretatt av en eksisterende avdeling. De blir dermed del av linjeorganisasjonen og skal utføres sammen med andre pålagte oppgaver.

Egen programorganisasjon i kommunen:

Programorganisasjonen "rendyrker" omstillingsarbeidet. Det etableres en egen organisasjon med styringsgruppe og prosjektgruppe. Dette er en fleksibel organisasjonsform som er lett å etablere. Det juridiske ansvaret ligger hos kommunen, som eier og leder programmet.

Aksjeselskap (AS): Ansvar og roller til styre og ledelse er lovfestet (Lov om aksjeselskaper). Kommunen står fritt til å delegerer omstillingsarbeidet til et aksjeselskap som er heleid av kommunen(e) eller andre offentlige organer. Når et selskap har private aktører som medeiere, må disse selge seg ut dersom oppdraget skal kunne gis uten forutgående anbudskonkurranse.

Kommunalt foretak (KF): Kommunen er eieier i selskapet – ansvar og roller i foretaket er lovfestet.

Interkommunalt selskap (IKS): Her er det flere kommuner som eier selskapet sammen. Ansvar og roller i foretaket er lovfestet (Lov om interkommunale selskap).

Ifølge informanter fra Kommunal- og regionaldepartementet og Innovasjon Norge argumenterte en tidligere for at det var mest

hensiktsmessig å plassere omstillingsarbeidet utenfor den ordinære kommunale organisasjonsstrukturen. Dette for å sikre en tydelig uavhengighet for kommunen ordinære næringsarbeid. Denne ville være tydeligst dersom det ble opprettet et aksjeselskap hvor næringslivet har aksjemajoriteten. Dette kan bidra til at man får en større legitimitet i næringslivet. En er nå mer pragmatisk og kan også anbefale organisering med tettere tilknytning til kommunen, særlig for mindre programmer. Samtidig vil det medføre at uavhengigheten er mindre tydelig.

I case-programmene finner vi at forskjellige organisering er valgt, ofte med bakgrunn i lokale forhold. Lokale forhold som kan påvirke valg av organisasjonsmodell er for eksempel styrkeforholdet mellom kommuner der hvor det er flere kommuner som deltar i programmet, styrken i det lokale næringslivet, hvilken type omstillingsutfordring en stod overfor og oppfatninger om innrettingen av programmet.

I flere av omstillingsområdene var egentlig valget tatt på forhånd, i den forstand at oppgaven ble lagt til det eksisterende virkemiddelapparatet for næringsutvikling. Vi ser for eksempel at fire av omstillingsområdene har valgt intern kommunal organisering (Loppa, Vågsøy, Vestre Toten og Rollag). Dette var ganske små programmer. Dette er også i tråd med Innovasjon Norges anbefaling.

I større omstillingsområder har en valgt å bruke IKS eller AS-modeller. I Ytre Namdal var det tre kommuner som deltok i programmet, noe som borget for en IKS - løsning, gitt at en ønsket en kommunal basert organisering. I Meråker ble programmet lagt til det eksisterende Meråker Utvikling, en AS-løsning. I Meråker hadde en separate styrer for Meråker Utvikling (Merut) og Omstillingsprogrammet. Leder for Merut som var programleder måtte legge fram saker angående omstillingsprogrammet for begge styrene. Omstillingsprogrammet hadde i realiteten to styrer, ettersom saker i programmet ble behandlet både i omstillingsstyret og i styret for Merut. Dette var en omfattende struktur, som informantene betegner som lite hensiktsmessig. Kommunen ønsket en slik løsning for å sikre tydelig kommunal kontroll med programmet

Vi ser altså at en i fire av seks tilfeller har valgt å organisere programmet i tilknytning til kommunene, enten som prosjekt eller med tilknytting til eksisterende strukturer for næringsutvikling i kommunene som i Meråker. I to av programmene ble det opprettet egne selskaper for gjennomføringen av omstillingsprogrammet, i et tilfelle et AS (Vågsøy) og i ett tilfelle et interkommunalt selskap (IKS) (Ytre Namdal).

En fordel med å knytte seg til eksisterende strukturer, er at en kan knytte seg til allerede eksisterende kompetansemiljøer. Dette anbefales som nevnt også

¹⁶ regionalomstilling.no

av Innovasjon Norge, særlig for mindre programmer. En ulempe med en slik automatikk kan være at en får en organisering som ikke er godt avstemt i forhold til utfordringsbildet i programmet. Det kan også bli en utfordring å opprettholde et tydelig skille mellom aktivitetene i omstillingsprogrammet og det ordinære næringsutviklingsarbeidet.

Omstillingsstyret

I Innovasjon Norges veiledning om organisering av program¹⁷ står det at styret for omstillingsarbeidet har ansvar for å oppnå resultater og for at omstillingsmidlene forvaltes i tråd med omstillingsplanen. Det er lederen av omstillingsarbeidet sammen med styret som profilerer omstillingsarbeidet utad. De representerer også eierne i strategiske diskusjoner. Sammensetningen av styret er derfor svært viktig:

- Det bør være minimum fem, maksimum syv medlemmer i styret for omstillingsarbeidet. Observatører kommer i tillegg
- Næringslivet skal være representert i styret
- Fylkeskommunen og Innovasjon Norge skal være observatører i styret for omstillingsarbeidet
- Det skal være minst 40 prosent av begge kjønn i styret

Hovedfokus i styrets arbeid skal være å utfordre aktørene til å ta ansvar, etterprøve strategier og tiltak og bidra til at det blir fremdrift og retning i omstillingsprosessen.

Innovasjon Norge tilbyr planverk og prosjektverktøy som legger godt til rette for styring av programmene. Bruken av disse redegjøres det nærmere for i vår vurdering av kostnadseffektivitet i gjennomføringen av programmene, i kapittel 4.2.2 hvor vi ser nærmere på sammenheng med gjennomgangen av faseinndelingen og bruk av PLP i programmet.

Fylkeskommunen og Innovasjon Norge skal i tillegg til de faste medlemmene, være observatører i styret for omstillingsarbeidet.

Innspill fra case-programmene knyttet til styringen av programmene retter seg særlig mot sammensetningen av omstillingsstyret. Sammensetningen av styrene for programmene varierer ut i fra lokale forhold og forutsetninger.

Både styremedlemmer, programledere, representanter fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen vektlegger betydningen av en god balanse av næringslivs- og kommunerepresentasjon i styret. I Ytre Namdal, hvor en hadde tre kommuner i programmet var samtlige kommuner representert i styret.

Ifølge informanter fra Innovasjon Norge som har fungert som observatører i styrene, er det også viktig at en velger styrerepresentanter som bringer erfaringer og kompetanse inn i styrene utover de rollene de representerer i styret, for eksempel konkret næringslivskompetanse.

For å sikre en god balanse, men likevel opprettholde en god forankring til kommunen velger noen omstillingsorganisasjoner å ha representanter i styret både fra politisk og administrativt nivå. For ikke å skape kommunal dominans i forhold til næringslivet kan disse få status som observatører. For eksempel hadde omstillingsstyret i Loppa, Meråker, Rollag, Vågsøy og Ytre Namdal rådmannen med som observatører i styret. Noen av områdene inkluderte også andre i en observatørstatus. I Loppa var for eksempel ungdomskonsulenten observatør mens i Vester Toten var en representant for Gjøvikregionens Næringsråd observatør.

En annen erfaring fra case-undersøkelsene, er knyttet til størrelse på styrene. Bred representasjon i styret kan være ønskelig for å sikre god forankring eller for å få med alle interessenter. Meråker hadde f.eks. i starten ti representanter i omstillingsstyret, men dette ble senere nedskalert til fem etter råd fra Innovasjon Norge.

Det er viktig at omstillingsstyret er beslutningsdyktig og evner å arbeide effektivt. Et stort styre legger ikke nødvendigvis til rette for dette. Et annet aspekt ved dette er bruk av vararepresentanter i styret, for eksempel for å ivareta hensynet til bred forankring. Utfordringer Styret kan fremstå som uklart og inkonsistent hvis det ikke er konsistens mellom synspunkter fremmet av ordinære representanter og varaer. Dette kan svekke styrets autoritet. I Loppa ble dette påpekt i sammenheng med programstatusvurderinger i 2009 og 2010.

Et annet spørsmål er innslag av politisk representasjon i omstillingsstyret. Innslaget av politisk representasjon i styrer i kommunale selskaper og IKS er generelt blitt redusert de siste årene. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) anbefaler en slik utvikling ettersom en ønsker å profesjonalisere styrene¹⁸.

Alle case-områdene vi har undersøkt, har hatt politisk representasjon i styrene. I fem av programmene vi undersøkte var ordfører med i styret, ofte som styreleder. Blant våre informanter oppfattes politisk representasjon som viktig. Ordføreren har i utgangspunktet en vesentlig rolle i næringsutviklingsarbeidet i kommunen og bidrar også med forankring overfor kommunes politiske miljø. I programmer hvor flere kommuner deltar kan imidlertid

selskapsledelse og kontroll

¹⁷ www.regionalomstilling.no

¹⁸ KS: Anbefalinger om eierstyring,

bred politisk representasjon øke risikoen for politisering og konkurranse mellom kommunene. Fra styremedlemmer fra næringslivet i Ytre Namdal formidles det et inntrykk av kommunal konkurranse. Representanten fra fylkeskommunen som satt i styret mente derimot at kommunene var flinke til å unngå slike konkurransesituasjoner.

I flere av case-programmene har det vært utskiftninger i omstillingstyrene i løpet av programperioden. Eksempelvis kan politisk oppnevnte styremedlemmer skiftes ut som følge av endringer i politisk ledelse i kommunen i forbindelse med valg. Andre styreleder kan også gå ut av forskjellige årsaker. Dette må oppfattes som naturlig i en satsing som varer mange år.

Programlederne i programmene har litt varierende tilbakemeldinger i forhold til samarbeidet med styret. De fleste har hatt gode relasjon til styret og beskriver en god samarbeidsrelasjon. Det er likevel noen unntak.

I Ytre Namdal hvor det var tre kommuner med i programmet beskrives en situasjon med mye konkurranse mellom kommunene om fordelingen av midler. I Meråker måtte programleder forholde seg til et stort styre innledningsvis i programmet, samt en kommune som var tett på og i praksis etablerte doble styringslinjer. En slik dobbelt styringslinje ble ifølge programlederen oppfattet som lite hensiktsmessig.

Programledere vi har snakket med i case-undersøkelsen påpeker også behovet for at styret støtter opp om programlederen. Omstillingsorganisasjonen er ofte liten og kan slik sett være sårbar. Det er viktig med gode personlige relasjoner mellom de sentrale medlemmene i omstillingsstyret og programleder.

Representanter fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen har sittet som observatør i styrene. Deres kommentarer bygger på erfaringer med flere programmet enn våre case-programmer. I tråd med de generelle anbefalingene for organisering av program mener de det er viktig at styrene ikke er for store. Videre peker de på at det er viktig med balanse. Det er vanlig at ordfører sitter i styret, noe som er en fordel for å sikre en politisk forankring. Samtidig er det også ønskelig at kommunens administrasjon er representert. Da er det en god løsning å for eksempel inkludere rådmannen i styret, men i en observatørrolle slik at balansen ikke forrykkes. Videre er en opptatt av at styredeltakelse ikke utelukkende skal baseres på posisjon, men også kompetanse. Næringslivsrepresentanter må evne å representere hele næringslivet, ikke bare egne bransjer/bedrifter. Kommunens folk må være genuint opptatt av å få til utvikling og ivareta samfunnsutviklerperspektivet inn i arbeidet. Det er også viktig at styret er villig til å bruke tid og

ressurser til å støtte opp om programmet. De må stille opp for og jobbe sammen med programlederen og fungere som omstillingsambassadører utad. I forhold til sin egen rolle er en oppfatt av rådgivingsrollen – å hele tiden formidle erfaringer og gi innspill. Videre har Innovasjon Norge og Fylkeskommunen en viktig rolle i å hele tiden sørge for fokus i programmet – slik at programmet minnes om hva som er hensikten med programmet og ikke avspores.

Menneskelige ressurser er avgjørende i programmene

I intervjuer med representanter for case-programmene, har vi stilt spørsmål om:

- programorganisasjonene besitter nødvendig og relevant kompetanse
- opplevelser av ledelsen av programmet
- samarbeid i programorganisasjonen og mellom programorganisasjonen og omgivelsene

Disse spørsmålene har først og fremst gått til styreleder og programstyremedlemmer, men også til observatører fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen.

Et felles trekk ved tilbakemeldingene fra alle vi har intervjuet, er at betydningen av å ha en velfungerende programledelse fremheves. En programleder bør ha engasjement, kunnskap og kompetanse som er godt tilpasset de utfordringene programmet skal håndtere. Dette er en kritisk suksessfaktor og det er derfor som viktig å finne rett person. Næringsforståelse, nettverk, prosess og organisasjonskunnskap, forståelse av de kommunale beslutningsprosesser, er alle viktige kompetanser en programleder ideelt bør ha. I tillegg er kunnskaper om prosjektledelse, rapportering og økonomistyring og styrearbeid relevant kunnskap for en programleder.

I alle programmene unntatt Vågsøy var det utskiftning av programleder i løpet av programmets forløp. Oppfatningen om betydningen av utskiftninger av programleder varierer. I Vågsøy, hvor det ikke var skifte av programleder, ble dette fremhevet som en viktig stabiliserende faktor. Hyppige utskiftninger i styre og programorganisasjon kan være uheldig. Nye aktører som kommer inn har ikke den samme forståelsen av utfordringer og det kan gå mye tid med til å tilegne seg nødvendig kunnskap om programmets aktiviteter. Nye programledere kan også innebære endringer i arbeidsform og prioriteringer som må innarbeides og kommuniseres ut til samarbeidsparter og deltakere i prosjekter i programmet. Det kan være forskjellige grunner til at programledere skiftes ut. Vedkommende kan rett og slett finne seg en annen jobb, eller det kan være at andre mer personlige grunner til at en programleder velger å fratre. Samarbeidsrelasjoner til styret,

opplevelse av mestring, usikkerhet rundt programmets status og framdrift samt usikkerhet knyttet til videreføring av næringsutviklingsarbeidet etter programmets avslutning kan være slike årsaker.

I tillegg kan det også tenkes at forskjellige faser i programmet kan ha nytte av forskjellige kompetanseprofiler. Noen av våre informanter nevner dette eksplisitt. I Vestre Toten for eksempel, ble programledelse innledningsvis innleid fra SINTEF. I følge styrerepresentanter og observatøren fra Innovasjon Norge bidro dette til rask prosjektetablering og effektiv framdrift. Etter ca. 1,5 år ble en ny programleder engasjert. Denne hadde ett betydelig nettverk og tett forankring til det lokale næringslivet i regionen, noe som var fordelaktig i selve gjennomføringen av programmet.

Generelt kan en si at i avklarings-, -strategi- og forankringsfasen er det særlig behov for «entreprenør»-kompetanse, men også analysekompetanse, mens en i gjennomføringen i større grad trenger å vektlegge gjennomføringsevne. Hvis bytte av programleder er knyttet til slike endringer i kompetansebehov trenger ikke det å være en ulempe.

Fra en representant for fylkeskommunen som har lang erfaring fra programarbeid, påpekes det også at omstillingsorganisasjonen bør være mer enn programlederen. Det burde være et kollegium rundt programleder som støtter opp og avlaster. Programlederen bør være synlig utad og kan trenge støttefunksjoner rundt seg som bistår i driften av programmet. Dette kan omfatte både faglige og merkantile støttefunksjoner. Hvis programorganisasjonen har begrensede ressurser kan en vurdere om bistand kan ytes fra andre, f.eks. kommunens merkantile apparat.

Bruken av konsulenter er også et tema i programgjennomføringen. Alle caseprogrammene har benyttet seg av konsulenter. Disse har vært brukt til forskjellige oppgaver; analyser, prosjektledelse, informasjon, mentor-virksomhet og lignende. I fire av programmene, Loppa, Vestre Toten, Meråker og Ytre Namdal har innleid kompetanse fungert som programledere i perioder. I tillegg brukes konsulenter fortrinnsvis til å gjøre oppgaver programorganisasjonen selv ikke har kompetanse eller kapasitet til å gjøre.

4.1.2 Forankring hos interessenter er viktig

Det er en viktig oppgave for omstillingsorganisasjonen å engasjere og involvere næringslivet og andre relevante lokale aktører i omstillingsarbeidet. Lederen for omstillingsarbeidet bør være synlig ute hos virksomhetene og innbyggerne i kommunen, og aktivt følge opp enkeltprosjektene ved å engasjere seg og være tilstede.

Tilbakemeldinger fra respondentene i programmet viser at forankringen av programmene har variert.

I Loppa var forankringen stort sett god, men representanter vi har snakket med savnet større engasjement fra næringsforeningen. En lyktes derimot godt med å forankre programmet bredt i lokalsamfunnet forøvrig, blant annet ved å etablere egne utviklingslag i ytterkantene av kommunen.

I Meråker ble forankringen beskrevet å være best politisk, og ikke like god i næringslivet og i kommunens administrasjon. Samtidig gis det uttrykk for at særlig næringslivet ble trukket bedre med etter hvert.

I Ytre Namdal var forankringen god, men en tre-kommune-situasjon skapte egne utfordringer for forankringsarbeidet fordi det ikke var hensiktsmessig med representasjon fra alle kommunene i de styrende organ.

For de øvrige programmene beskrives forankringen som god, både i kommunen og næringslivet.

Som det framgår ovenfor, er god forankring i kommunens administrasjon, det politiske nivået i kommunen og det lokale næringslivet viktig. Det kan også være andre aktører som har interesser i et omstillingsprogram. Dette avhenger ikke minst av innretningen av programmet. Er programmet primært rettet mot næringsutvikling kan god forankring i næringsliv og næringsorganisasjoner være det viktigste. Hvis programmet også inkluderer målsettinger rettet mot samfunnsutvikling kan andre grupper være relevante interessenter som prosessen bør forankres i (bygdela, skoler, frivillige organisasjoner og lag mm.). For eksempel har både Loppa, Vågsøy og Ytre Namdal hatt informasjonsaktiviteter eller gjennomført konkrete prosjekter rettet mot skoler. Regionale aktører kan også være aktuelle å knytte tette relasjoner til, for eksempel regionråd, regionale sammenslutninger rettet mot infrastrukturbygging, næringsutvikling, turisme, utdanningsinstitusjoner og lignende.

En felles erfaring fra vår case, er at forankring ikke kommer av seg selv. Det er viktig å være bevisst på behovet for og betydning av god forankring og legge opp til prosesser som bidrar til dette. Dette kan omfatte aktiviteter og arrangementer som:

- Møter med nettverk av næringslivsaktører – for eksempel bransjevis eller geografisk
- Åpne informasjons- og kontaktmøter
- Workshops eller samlinger knyttet til planlegging og gjennomføring av programmet
- Politisk forankring gjennom å få saker som gjelder omstillingsprogrammet behandlet i kommunestyret og eller forankre programmet i kommunale planer

- Generelt informasjonsarbeid overfor interessenter og befolkningen for øvrig

En annen erfaring fra våre intervjuer med case-programmene, er at forankringsarbeidet bør starte tidlig i programperioden. Dette kommer vi tilbake til i sammenheng med gjennomgangen av programmenes erfaringer med de forskjellige fasen i programgjennomføringen, i kapittel 4.2.1.

Valg av organisering kan også ha betydning for forankring. Hvis omstillingsorganisasjonen er en del av kommunen kan det være lettere å få på plass god kommunal forankring enn hvis omstillingsorganisasjonen er ekstern. På den andre siden kan en ekstern organisering legge bedre til rette for næringslivsforankring. Vi har allerede vært inne på erfaringer programmene har gjort med sammensetningen av omstillingsstyrene.

Samhandling omfatter også faglig rådgiving, informasjon og service overfor deltakere i programmet og andre interessenter. I vår gjennomgang av sluttevalueringsrapporter av programmene, ser vi at dette ofte er undersøkt gjennom spørreundersøkelser. Stort sett får programmene greie tilbakemeldinger i spørreundersøkelsene når det gjelder faglig rådgiving, informasjon og service overfor deltakere. I våre intervjuer stilte vi også case-programmene spørsmål om dette. Det er variasjon i hvor mye kommunene har klart å yte service overfor deltakere og andre interessenter. Dette forklares gjerne ut i fra kapasitetsutfordringer i programorganisasjonen.

4.1.3 Alternative modeller for organisering av programmer

Fra case-programmene ser vi at det er flere måter å organisere programmer på. En kan bruke en intern eller ekstern organisering. Det vil si at omstillingsorganisasjonen enten er organisert som et AS eller som et IKS med eget styre, eller internt i kommunen. Som allerede nevnt i 4.1.1. gir Innovasjon Norge tydelige anbefalinger når det gjelder organisering av programmer.

Det er dermed et handlingsrom for hvordan et omstillingsområde kan organisere seg. Ofte er dette gitt på forhånd og det vil uansett være lokale hensyn som kan ha avgjørende betydning for mulighetsrommet når det gjelder organisering. Valg av modell må vurderes ut ifra lokal kontekst og de behov en ser i de enkelte omstillingsprogram. De erfaringene som formidles fra programmene gir oss likevel grunnlag for noen prinsippbetraktninger som kommende programmer kan vurdere sin organisering opp imot. Selv om organisering ikke nødvendigvis er avgjørende for en vellykket programgjennomføring, så er det en måte å styre oppmerksomhet på som en

burde utnytte. Det er derfor viktig å bruke det handlingsrommet som programmene har.

Følgende modell i Tabell 5 kan danne utgangspunkt for diskusjon av organiseringen. I teksten under tabellen vil vi beskrive modellene i mer detalj.

Tabell 5 Modell for diskusjon av organisering

	En-kommune	Fler-kommune
Internt i kommunen	1	2
Ekstern organisering	3	4

Kilde: Oslo Economics og Agenda Kaupang

Vi vil under presentere de ulike modellene. Beskrivelsene og vurderingene er generelle og er basert på et helhetsbilde, basert informantintervjuer og gjennomgang av evalueringsrapporter fra case-programmene.

4. **Intern/En-kommune:** Denne modellen beskriver et program som består av en kommune som er organisert internt i kommunen. En slik organisering gir kommunen grunnlag for sterk kontroll med gjennomføringen av programmet og presumptivt god forankring i det kommunale beslutningssystemet. Kompetanse opparbeidet gjennom programmet blir lettere å beholde i kommunen. En kan også utnytte synergier med eget næringsarbeid hvis kommunen har et eget apparat. Samtidig er det en risiko for at programaktiviteter blir vanskelig å skille fra kommunens ordinære næringsarbeid og/eller at det ordinære næringsarbeidet reelt sett nedprioriteres som følge av aktivitetene i programmet. Intern organisering kan også redusere engasjement og deltakelse fra næringsliv hvis ikke disse perspektivene er sikret godt nok.
5. **Intern/Fler-kommune:** Denne modellen beskriver et program som består av flere kommuner hvor én av kommuneorganisasjonene fungerer som vert for programorganisasjonen. En slik organisering gir grunnlag for sterk kommunal kontroll og synergier med eget næringsarbeid, men i og med at flere kommuner er involvert kan risikoen for fokus på fordeling av midler/tiltak mellom kommunene være stor, noe som kan gå ut over programmets målfokus. Næringsmedvirkning kan også bli svak, både fordi kommunene dominerer organisatorisk, men også rett og slett fordi kommunal representasjon i de styrende organer blir for dominerende.

6. **Ekstern/En-kommune:** Denne modellen beskriver et program som består av en kommune som er organisert eksternt. En slik organiseringsmodell kan vurderes hvis en vil sikre at næringslivet har sterk innflytelse på programmet. Modellen er organisatorisk frikoblet fra kommunen, med betydelig innslag fra næringslivet i de styrende organer. En slik organisering kan medføre redusert kommunal forankring og en står i fare for å miste oppbygd kompetanse hvis organisasjonen ikke videreføres etter programperioden. Hvis kommunen opprettholder eget næringsarbeid i tillegg til omstillingsorganisasjonen, vil det være viktig med tydelige grenseflater og ansvar. Hvis ikke er det en risiko for at det blir parallelle prosesser.
7. **Ekstern/Fler-kommune:** Denne modellen beskriver et program som består av flere kommuner som er organisert eksternt. I tillegg til fordeler og ulemper knyttet til ekstern/en-kommune-situasjonen (som omtalt i modellene over), kan en slik modell bidra til at interkommunal rivalisering unngås, i motsetning til den risikoen en intern organisering skaper for rivalisering. Modellen legger også til rette for å anta et helhetlig regionalt perspektiv. Virksomheten kan på den annen side bli frikoblet fra kommunene og oppleve manglende politisk og administrativ forankring.

Resultatene av effektevalueringen viser at fler-kommuneprogrammer har oppnådd en positiv effekt på arbeidsledighet, sysselsetting og folketall. En hypotese kan være at dette skyldes at programmet anlegger et mer regionalt perspektiv og utnytter potensialet i et sammenhengende bo og arbeidsmarked.

Det kan være gode grunner for valg av en spesifikk organisasjonsmodell. Samtidig erfarer vi at det sjelden finnes en absolutt riktig modell for enhver situasjon. Det som derimot er viktig er at en er bevisst på styrker og svakheter ved den modellen en velger.

Programmets målsettinger kan også være en faktor når en vurderer organisering. Hvis fokus i programmet primært er på næringsutvikling, vil valg av en modell som fremhever næringslivsforankring kunne være fordelaktig. Hvis programmet også har sterke innslag av samfunnsutvikling (bolyst, regionale fellesprosjekter knyttet til infrastruktur mm.) vil en sterkere tilknytning til den kommunale organisasjonen kunne være hensiktsmessig.

Representanter fra Innovasjon Norge viser til at det tidligere ble anbefalt ekstern organisering av programmene. Dette er det etterhvert gått bort i fra. Hvis det ønskelig med et eget selskap anbefaler Innovasjon Norge nå at dette organiseres som

kommunalt foretak. Dette er delvis knyttet opp til utfordringer i forhold til anskaffelsesregelverket. Gitt at en ønsker å bruke et eksisterende AS som omstillingsorganisasjon skal i prinsippet denne oppgaven settes ut på anbud, med mindre kommunen eier 100 prosent av aksjene. Når selskapet er organisert som KF er ikke dette nødvendig. For mindre programmer anbefaler Innovasjon Norge ofte at programmet organiseres som et prosjekt i kommunen. Dette for å sikre god forankring i kommunen. En tettere kobling til kommunen legger også til rette for at programmet forankres i kommunens planverk og dermed integreres bedre i forhold til kommunens øvrige virksomhet.

4.1.4 Erfaringer framtidige programmer kan ta med seg

I tråd med spennet i valg av organisasjonsmodell kommer også case-områdene med litt ulike innspill når det gjelder organisering. Vi har forsøkt å trekke ut noen erfaringer som vi ser går igjen, og søkt å omformulere disse til noen vurderingsdimensjoner som det er felles oppfatninger om at er viktige for et vellykket program.

Programorganisasjon:

- Ikke lås organiseringen for tidlig
- Benytt eksisterende organisasjon i kommunen hvis det finnes
- Lag et klart skille mellom aktivitetene i programmet og i kommunens ordinære næringsarbeid
- Ha avklarte roller mellom programeier, omstillingsstyre og omstillingsorganisasjon
- Sett av nok ressurser til å drifte organisasjonen

Forankring:

- Hvis utfordringen er næringsutvikling: viktig med forankring i næringslivet
- Hvis flerdimensjonale utfordringer: forankre til de kommunale, politiske og administrative systemene

Omstillingsstyret:

- God balanse, fra kommune og næringsliv men også andre aktører
- Ikke for stort styre, det anbefales 5-7 medlemmer

Gjennomføring:

- Lag årlige handlingsplaner og sørg for rapportering på disse
- Lag indikatorer som måler fremdrift og måloppnåelse
- Avklar tidlig om organisering av gjennomføringen skal videreføres etter omstillingsprogrammet
- Sørg for en god overleveringsprosess mellom utgående og innkommende personell.

Kulepunktene utdypes nærmere i teksten under.

Erfaringene tilsier at det kan være hensiktsmessig ikke å låse programorganisasjonen for tidlig. Det kan være ønskelig å avvente endelig detaljering av organiseringen inntil målene for omstillingsområdet er avklart. Hvis målene er endimensjonale, for eksempel å få til etablering av nye arbeidsplasser eller ta vare på det eksisterende næringslivet, kan en vurdere en organisering som styrer oppmerksomheten mot næringslivets behov, med bred forankring fra næringslivet. En særlig god forankring i næringslivet blir da viktig. Er målene flerdimensjonale – med både bedrifts og bransjefokus men også bolyst, samfunnsutvikling og regionalt samarbeid som mål, bør en sikre organisering med sterk tilknytning til de kommunale politiske og administrative systemer. Det bør uansett være balanse i omstillingsstyret, med god representasjon fra kommune og næringsliv, men en kan for eksempel gi andre aktører observatørstatus for å styrke forankringen i den retningen en ønsker.

Hvis en næringsutviklingsorganisasjon allerede finnes i kommunen, er det nærliggende å benytte seg av denne. Dette anbefales også av Innovasjon Norge. Dette muliggjør rask igangsettelse av programmet, profesjonell styring av programmet og øker muligheten for å beholde utviklingskompetansen. Samtidig bør en da vurdere eventuelle justeringer i organisasjonen tilpasset de utfordringer og muligheter programmet bringer med seg. Det er også viktig å sikre et tydelig skille mellom aktivitetene i programmet og kommunens ordinære næringsarbeid. Regional omstilling skal komme i tillegg til, ikke erstatte kommunalt næringsarbeid.

Som i enhver prosjektorganisering er det viktig å etablere en hensiktsmessig og kostnadseffektiv organisasjon, med avklarte roller mellom programeier, omstillingsstyret og omstillingsorganisasjonen. Det må legges opp til systematikk i gjennomføringen av programmet som sikrer at det lages årlige handlingsplaner og at det rapporteres på disse. Utvikling av indikatorer for å måle framdrift og måloppnåelse er også ønskelig.

En hensiktsmessig organisering innebærer også en organisasjon med tilstrekkelig kapasitet til å løse de oppgavene de er satt til. Omstillingsarbeid er i stor grad prosessarbeid, noe som tar tid. Det er derfor viktig at det avsattes nok ressurser til å drifte organisasjonen på en hensiktsmessig måte. Dette kan omfatte stab og støttefunksjoner som frigjør programledelsen til å fokusere på direkte verdiskapende aktiviteter i programmet.

Omstillingsstyret skal være et operativt organ og burde ikke være for stort. Innovasjon Norge anbefaler

5-7 medlemmer. Ønskes det en større organisasjon kan en gjøre bruk av observatør-rollen.

Det er viktig på et tidlig tidspunkt å vurdere om den organiseringen en har valgt for gjennomføringen av omstillingsprogrammet skal videreføres etter omstillingsprogrammet. I løpet av et omstillingsprogram utvikles det kompetanse som det er ønskelig å beholde i kommunen/omstillingsområdet. Dette kommer vi også tilbake til senere.

Vi ser videre at det i flere av case-programmene har vært utskiftninger i organisasjonen i løpet av programperioden. Som vi har pekt på kan dette både styrke og svekke programmet, avhengig av situasjonen. Likevel er hovedinntrykket at kontinuitet er en styrke. Ved utskiftninger er det derfor viktig at en sørger for en god overleveringsprosess mellom utgående og innkommende personell.

4.2 En effektiv gjennomføring av programmet?

Grunnlaget for en effektiv gjennomføring av programmet legges gjennom god styring og gode prosesser i omstillingsprogram. I den sammenheng er Innovasjon Norge opptatt av om og hvordan faseinndeling av programmet og bruk av prosjektstyringsverktøyet Prosjektlederprosessen (PLP) bidrar til gjennomføringen av programmene.

4.2.1 Faseinndeling av programmet

Figur 5 under illustrerer faseinndelingen av et program.

Vi vil i kapitlene under presentere hver av de fire fasene av programgjennomføringen og analysere funn fra vår case-undersøkelse knyttet til hver av fasene.

Faseinndeling av programmene ble formalisert i 1998, men ble også praktisert tidligere. I avklaringsfasen skal behovet for omstilling avklares og dokumenteres. I Strategi og forankringsfasen etableres et prosjekt som skal utarbeide en utviklingsanalyse som peker på utviklingsmuligheter for omstillingsområdet. Satsinger skal utvikles i en omstillingsplan og tiltak konkretiseres i en handlingsplan. Gjennomføringsfasen omfatter gjennomførings av planlagte tiltak etter årlige handlingsplaner. Gjennomføring kan også omfatte endringer av innretningen og justeringer av organiseringen av programmet om nødvendig. Avslutningsfasen omhandler overgangen fra program til ordinær drift av omstillingsarbeidet. Det skal normalt etableres et prosjekt for videreføring av omstillingsarbeidet.

Figur 5 Faseinndeling av programmene



Kilde: Oslo Economics og Agenda Kaupang

Avklaringsfasen

Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for en helhetlig regional utviklingspolitikk. Det innebærer blant annet at fylkeskommunen identifiserer regionale omstillingsbehov. Fylkeskommunen som gjennomfører en samfunnsmessig konsekvensanalyse for å avklare om et område skal få omstillingsstatus. Analysen skal dokumentere situasjonen for næringslivet og sysselsettingen i det aktuelle området. Kommunen som søker om omstillingsstatus skal bidra med informasjon til denne analysen.

Fylkeskommunen behandler også søknader om omstillingsmidler, tildeler områder omstillingsstatus og fastlegger antall år et område skal ha slik status. Det ovennevnte skisserer også i hovedsak innholdet i avklaringsfasen.

Oppstart av et omstillingsprogram er ofte en prosess i flere runder. I vår tilnærming legger vi til grunn at hvor initiativet for omstillingsprogrammet kommer fra, er av betydning. Vanligvis vil initiativet komme lokalt i det framtidige omstillingsområdet. I samtlige av våre case-kommuner var dette situasjonen. I ett tilfelle (Vestre Toten) gikk prosessen via Nærings- og fiskeridepartementet. Vi er kjent med at det også har forekommet at fylkeskommunen har tatt initiativ til etablering av omstillingsprogram i en kommune. Så vidt vi kjenner til gjelder dette i første rekke Finnmark.

En hypotese kan være at lokalt initierte programmer kan ha en bedre forankring og dermed større sannsynlighet for å lykkes sammenlignet med programmer som er «pålagt» utenfra. En variant av dette kan være at fylkeskommunen ønsker at flere kommuner enn den som opprinnelig søkte skal delta i programmet. Dette var tilfelle i Ytre Namdal, hvor Nærøy søkte om omstilling, mens Nord-Trøndelag fylkeskommune fikk utvidet dette til å gjelde Vikna og Leka kommuner i tillegg. Det vi ser fra disse

eksemplene, er at prosessene i avklaringsfasen dermed kan arte seg ganske forskjellig.

Konsekvensanalysen er fylkeskommunens ansvar. En representant fra Sogn og Fjordane fylkeskommune beskriver avklaringsfasen som viktig. Kommunen må tidlig engasjeres og forankringsarbeidet starter egentlig allerede i denne fasen. Det er viktig å trekke kommunen med i analysearbeidet for å skape en felles forankret situasjonsforståelse. Det er også viktig å formidle til kommunen at omstillingsprogram krever en innsats fra kommunen. Ikke alle kommuner er innstilt på å yte den nødvendige egeninnsatsen. Et annet moment er at det bør være en felles kriseforståelse i kommunen. Vår informant fra fylkeskommunen i Sogn og Fjordane fylkeskommune, henviser til erfaringer med kommuner hvor initiativet til omstillingsprogram var politisk, uten å være godt forankret ellers i kommunen. Slik sett kunne en oppleve en omvendt beslutningsrekkefølge, hvor en vedtar omstillingsprogram før konsekvensanalysen er gjennomført. Konsekvensanalysen må så gjøres i etterkant.

Det er få av våre respondenter fra programorganisasjonene i case-kommunene som trekker fram konsekvensanalysen i sin omtale av avklaringsfasen. Den nevnes heller ikke i evalueringene av programmene vi har gjennomgått, med ett unntak. Unntaket er Rollag, hvor det kommenteres at en slik konsekvensanalyse ikke ble utarbeidet men at det i stedet ble lagt fram ulike typer dokumentasjon om utviklingen i antall arbeidsplasser og befolkningstall for kommunen.

I Vestre Toten hadde en også unormalt forløp i og med at kommune først tok kontakt med Næringsdepartementet. Når en så senere etablerte kontakt med Oppland fylkeskommune hadde en ifølge programmet kommet så langt at en slik konsekvensanalyse ikke var særlig relevant.

Fylkeskommunen hadde heller ikke erfaring med omstillingsprogram. Dette ble i stor grad løst ved å knytte tett kontakt til Innovasjon Norge og dra nytte av omstillingskompetansen der.

Når det gjelder Ytre Namdal ser vi at avklaringsfasen også omfattet en diskusjon om én eller flere kommuner skulle delta i omstillingsprogrammet eller ikke. Selv om det var Nærøy som var initiativtaker, bidro fylkeskommunen med et bredere perspektiv og argumenterte for at omstillingsprogrammet burde utvides til å omfatte en mer sammenhengende bo og arbeidsmarkedsregion. Analysen av utfordringsbildet som gjennomføres i avklaringsfasen kan dermed også brukes til å klargjøre slike forhold.

I Rollag var kommunen i utgangspunktet ikke interessert i å iverksette omstillingsprogram og det tok tid før kommunen snudde. Dette knyttes i noen grad til ressurs- og kapasitetsknapphet i kommunen. I sammenheng med revisjon av kommuneplanens samfunnsdel fikk en på plass en sterkere satsing på næringsutvikling noe som igjen la grunnlag for økt engasjement og ga et grunnlag for å iverksette programmet.

Involvering i avklaringsfasen

Involvering i avklaringsfasen kan være viktig fordi dette legger grunnlaget for forankringen av programmet, som poengtert fra representanten fra fylkeskommunen. Hvis kommunen er den som søker, er forutsetningene for lokal politisk og administrativ forankring i utgangspunktet god. Involvering og medvirkning fra næringslivet og andre eksterne aktører styrkes ved at det gjennomføres involveringsprosesser i avklaringsfasen.

I Meråker trekker en fram at næringslivet burde vært bedre involvert i denne fasen, mens en i Ytre Namdal viser til en omfattende prosess mot næringsliv og andre interessenter. Den innledende konsekvensanalysen synliggjorde dette og ga et bedre grunnlag for innrettingen av programmet.

Fra de andre programmene henvises det ikke til særskilte forankringsprosesser i denne fasen.

Oppsummering av erfaringer fra avklaringsfasen

Erfaringene som case-programmene formidler tilsier at gjennomføringen av avklaringsprosessen kan være viktigere enn hvor initiativet til omstillingsprosessen kommer fra. En oppsummering av erfaringene i programmene gir grunnlag for følgende anbefalinger om avklaringsfasen:

God forankring i kommunen er viktig også i avklaringsfasen.

Politisk og administrativ forankring gjennom behandling av saken om å søke omstillingsstatus er nødvendige, men ikke alltid tilstrekkelige forutsetninger for å skape gode rammebetingelser for programmet. Representanter for kommunens administrasjon og politiske miljø bør også delta i involverings- og medvirkningsaktiviteter i avklaringsfasen. Hvis programmene ikke går bredt ut i denne fasen vil det kunne være relevante utfordringer og mulighetsområder som blir oversett, eller som blir adressert for sent.

I denne tidlige fasen kan det være gunstig å mobilisere innspill fra et bredt sett av aktører.

Dette kan være næringsliv, men også representanter for kommunen, lokale kompetansemiljøer, interesseorganisasjoner, lag og foreninger mv. Hvis det finnes relevante lokale eller regionale kompetansemiljøer, bør også disse involveres i denne prosessen. Bred innledende deltagelse kan gi et bedre overordnet bilde av hvilke utfordringer en står overfor og et styrket kunnskapsgrunnlag for neste fase i programmet.

For fylkeskommunen gir fasen kunnskap om tilstanden i kommunen og eventuelt behov for omstilling og et beslutningsgrunnlag for den videre saksbehandlingen.

Strategi og forankringsfasen

Ifølge Innovasjon Norge skal strategi- og forankringsfasen gjennomføres som et prosjekt på oppdrag fra kommunen. Her utarbeides forslag til omstillingsplan for programperioden og handlingsplan for første året, med mulighet for å revidere planen underveis. Som kunnskapsgrunnlag for omstillingsplanen skal det utarbeides en utviklingsanalyse. Analysen skal ifølge Innovasjon Norges veiledning¹⁹ identifisere områdets konkurransefortrinn og utviklingsmuligheter. Omstillingsplanen som følger skal svare på utfordringene som er avdekket i analysen, og den må definere innsatsområder som er egnet til å utvikle mulighetene som utviklingsanalysen har identifisert. Planen skal avdekke områdets sterke og svake sider, muligheter og trusler og definere og forankre en felles plattform for operativ handling. Videre skal planen

¹⁹ <http://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/verktoy/utviklingsanalyse/>

definere økonomisk rammer og ansvar og gi de ansvarlige et nødvendig mandat

Omstillingsorganisasjonens oppgave er å disponere omstillingsmidlene og å utvikle og realisere omstillingsplanen ved å gjennomføre tiltak i tråd med årlige handlingsplaner. Det forventes at omstillingsorganisasjonen skal være offensiv i arbeidet med å identifisere og utvikle gode prosjektidéer og prosjekteiere.

Utviklingsanalysen

En utviklingsanalyse er en mulighetsanalyse som identifiserer mulige innsatsområder og kommer med anbefalinger om prioritering av innsatsområder. I praksis organiseres arbeidet ofte med den strategiske utviklingsanalysen som et delprosjekt utviklet og ledet av en ekstern konsulent. Analysen skal omfatte forslag til konkrete utviklingstiltak.

For flere av våre case-områder henvises det ikke til utviklingsanalysen, hverken i intervjuer eller ved gjennomgang av evalueringsrapporter. Fra en representant for Innovasjon Norge, med lang erfaring fra omstillingsarbeid, påpekes det at det ofte tas for lett på denne oppgaven. Analysene som gjennomføres er ofte ikke tilstrekkelig retningsgivende og tydelige nok. Dette er ifølge vår informant beklagelig fordi en grundig utviklingsanalyse er en viktig inngang til å tydeliggjøre det ansvar omstillingsområdet har for prosessen videre. Representanten for Innovasjon Norge opplever også at Innovasjon Norge har en viktig rolle her, blant annet ved å kunne peke på kvalifiserte miljøer som kan bidra inn i utviklingen av analysen.

Fra programmer hvor utviklingsanalyse reises som tema er også omtalene først og fremst knyttet til at analysene ble gjennomført. I Ytre Namdal omtales dette som et forprosjekt hvor det ble utført med en god medvirkningsprosess som ga gode innspill til strategier i omstillingsplanen. I Rollag ble det utarbeidet en strategisk utviklingsanalyse som ga en analyse av den daværende situasjonen, samt mulige utviklings-retninger. I Vestre Toten var utviklingsanalysen innrettet som en gjennomgang av en rekke bedrifter for å peke på utviklingsmulighetene. Dette hadde sammenheng med programmets sterke bedriftsfokus.

Utarbeidelse av omstillingsplan

Ifølge Innovasjon Norge er omstillingsplanen det sentrale styringsdokumentet i omstillingsarbeidet. Omstillingsplanen må svare på utfordringene som er avdekket i utviklingsanalysen og prioritere innsatsområder. Omstillingsplanen skal definere:

- Visjon og mål for omstillingsarbeidet. Målene skal være målbare og periodiserte.
- Områdets prioriterte innsatsområder (normalt 3–4 stk.)

- Mål og økonomiske rammer for hvert innsatsområde
- Aktuelle tiltak og prosjekter innenfor hvert innsatsområde

Det er kommunen som har ansvar for at det blir utarbeidet en omstillingsplan og handlingsplan. Utvikling av planene delegeres til omstillingsorganisasjonen.

Representanter fra fylkeskommunen og Innovasjon Norge, som fungerer som observatører i omstillingsstyrer, mener at denne fasen ofte tar lang tid. Representantene påpeker at dette kan skyldes fordi programmene ikke har fått programorganisasjonen riktig på plass og fullt operativ.

Gjennomføring av prosessene med omstillingsplan varierer betydelig. Noen programmer benytter konsulenter (Ytre Namdal og Rollag) til denne oppgaven, mens i andre programmer er det omstillingsorganisasjonen som står for dette selv. I Loppa var det en arbeidsgruppe med næringsliv, fylkeskommune og Innovasjon Norge, samt kommunens administrasjon som sto for gjennomføringen av strategiprosessen. Vi fikk få referanser fra case-programmene til gjennomføring av mobiliseringsaktiviteter i sammenheng utarbeidelsen av omstillingsplanen. Det gis imidlertid et inntrykk av at det er en viss sammenblanding av utviklingsanalyse og omstillingsplan.

Etableringen av omstillingsplanen er en kritisk fase i et program. Selv om planen kan revideres vil arbeidet som gjøres i denne fasen «sette tonen» for framtidige prosesser i programmet. Derfor er det også viktig å sikre at arbeidet med omstillingsplanen gjennomføres på en måte som sikrer kvalitet, at planens strategier er robuste over tid og at strategiene legger til rette for utvikling av tiltak.

I følge en representant fra fylkeskommunen, som har fungert som observatør i et program, kan bruk av konsulenter til å utvikle omstillingsplanen være hensiktsmessig. Det kan være en fordel at en nøytral aktør som ikke har interesser i saken håndterer dette for å unngå at det reises spørsmål om visse næringer prioriteres framfor andre.

Flere av omstillingsområdene i vår case-undersøkelse peker også på Innovasjon Norge og fylkeskommunen som nyttige medspillere i denne fasen, ettersom disse aktørene har lang erfaring, har tilgang til analyseverktøy og prosessmetodikk og kan fungere som nyttige rådgivere i prosessen.

Normen for omstillingsplanen fra Innovasjon Norge er at den skal inneholde følgende:

- Oppsummering av utviklingsanalysen
- Konkrete mål for omstillingsarbeidet

- Et begrenset antall innsatsområder, normalt tre til fire stykker
- Mål og rammer for hvert innsatsområde
- Hovedaktivitetene innenfor hvert innsatsområde
- Plan for finansiering

Flere av planene i våre case-programmer inneholder også andre temaer som for eksempel:

- SWOT-analyse
- Planer for kompetanseheving av programorganisasjonen
- Plan for samarbeid med andre aktører
- Risikovurdering
- Opplegg for planlegging, dokumentasjon, kommunikasjon og evaluering

Gjennom planene pekes det ut satsinger og tiltaksområder som følges opp gjennom handlingsplanene. Typiske eksempler på innsatsområder i programmene er:

Næringsutvikling:

- Stimulere ringvirkningsaktiviteter/knoppskyting fra eksisterende/dominerende næring
- Konkret bedriftsrettede tiltak – prosjektstøtte
- Tiltak generelt innrettet mot næringer
- Stimulere entreprenørskap
- Stimulere innflytting av virksomheter
- Kompetansehevingstiltak
- Nettverksbygging
- Næringsvennlig kommune

Samfunnsutvikling:

- Regionalutvikling – infrastruktur, næringsfokus mv.
- Sentrum/stedsutvikling
- Boligbygging
- Tilflytting

Kommentarer fra case-programmene til innsatsområdene som ble valgt i omstillingsplanene, knytter seg i hovedsak til oppfølgingen av disse i handlingsplanene. Vi vil derfor komme tilbake til dette i sammenheng med drøftingen av gjennomføringsfasen.

Flere av respondentene i case-undersøkelsen er opptatt av forholdet mellom næringsutvikling og samfunnsutvikling i valg av innsatsområder. Begge elementer er viktige, men erfaringen er at det er lettere å utarbeide konkrete tiltak innen næringsutvikling. Brede samfunnsmessige målsettinger er vanskelig å påvirke med de begrensede ressursene som et program ofte råder over.

Oppsummering av erfaringer med utvikling av omstillingsplan

En god omstillingsplan gir en klar retningsangivelse for virksomheten i programmet. Det viktigste er at den peker ut innsatsområder på en måte som lar seg omsette til konkrete og avgrensede tiltak. Dette er den

viktigste hensikten med planen. Samtidig kan også et plandokument brukes til å signalisere hvordan omstillingsarbeidet vil gjennomføres. Slik kan en sette en standard for gjennomføring som kan vurderes utenfra, noe vil kunne bidra til å legge trykk på gjennomføring i omstillingsorganisasjonen. Dette omfatter hvordan planen skal følges opp med tiltaksplaner, vurderinger av framdrift og rapportering på dette, gjerne med bruk av relevante indikatorer. En kan også redegjøre for hvordan strategien vil evalueres og rulleres samt foreskrive hvordan en skal sikre god forankring av prosessene.

Fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen pekes det også på en rekke erfaringer fra programmer. En erfaring er at omstillingsplanene ofte favner for bredt. Det pekes ut en rekke satsingsområder og signaliseres store ambisjoner. Etter hvert ser en behovet for spisse satsingene.

Et annet forhold er at omstillingsområdene ofte tar for lett på kommunikasjon. Omstillingsområdene skal utarbeide en kommunikasjonsplan, men denne følges ofte ikke opp i tilstrekkelig grad.

Det er også viktig at kommunestyret beslutter omstillingsplanen. Dette sikrer god politisk forankring.

På basis av erfaringene fra case-programmene kan oppsummeres følgende momenter trekkes fram:

Strategi- og forankringsfasen er kritisk for å sikre god gjennomføring av programmet.

Det er viktig å opprettholde momentet i denne fasen. Forhold knyttet til å få på plass organiseringen av omstillingsorganisasjonen og få denne operativ samtidig som en skal utvikle strategien for programmet, er en utfordring som kan gå ut over framdrift. Bruker en for lang tid vil det kunne gå ut over dynamikken i programmet.

Utviklingsanalyse er en mulighetsanalyse og en grundig utviklingsanalyse er en viktig inngang til å tydeliggjøre det mulighetsrommet som foreligger og hvilke satsingsområder som foreligger.

Utviklingen av omstillingsplanen kan gjøres på en rekke måter. Omstillingsorganisasjonene kan utvikle disse selv, alternativt kan andre (konsulenter) lede eller fasilitere utviklingen av planen og bidra til analysegrunnlaget. Det kan være en fordel at en nøytral part uten egeninteresser i prosessen står for dette.

Omstillingsplanen legger rammer for programmets aktiviteter og det er viktig at en sikrer at de innsatsområdene som velges ut er godt forankret hos lokale beslutningstagere og aktører. Det bør ikke

være for mange innsatsområder. Innovasjon Norge anbefaler to til fire.

Vi anbefaler at omstillingsplanen også brukes til å signalisere hvordan omstillingsarbeidet skal gjennomføres. Dette omfatter hvordan og når planen skal følges opp med tiltaksplaner, opplegg for framdrift og rapportering på dette, hvordan strategien vil evalueres og rulleres samt foreskrive hvordan en skal sikre god forankring av prosessene.

Gjennom strategiprosessen spisses en innretning av programmet og man legger føringer på framtidig ressursbruk. Det er viktig at det er sammenheng mellom opplevd situasjon og det en har foreslått å innrette aktiviteten mot. Derfor er medvirkning også her viktig. Dette betyr at forslag til strategi må forelegges de aktørene som strategien vil ha betydning for. Dette kan gjøres gjennom høringsrunder, strategiseminar eller gjennom andre medvirkningsaktiviteter.

For å sikre at medvirkningsaktiviteter fanger opp alle relevante interesser i programmet kan det med fordel gjennomføres en interessentanalyse i forkant, som grunnlag for planlegging av medvirkning og forankringsaktiviteter.

Gjennomføringsfasen

Gjennomføring av programmene går over mange år. Grunnlaget for god gjennomføring legges gjennom gode prosesser i de to foregående fasene, en stabil og kompetent programorganisasjon og godt planlagte aktiviteter. Her foreligger god veiledning fra Innovasjon Norge, for eksempel årshjul for omstillingsorganisasjonen og relevante prosesser knyttet til gjennomføring. Gjennomføring skal skje etter en årlig handlingsplan. Innovasjon Norge beskriver handlingsplanen som følger: Handlingsplanen er en konkretisering av omstillingsplanens innsatsområder i strategier og konkrete tiltak med hovedaktiviteter. Handlingsplanen definerer gjennomføringen av konkrete prosjekter i gjennomføringsfasen, og inneholder budsjetter for hvert prosjekt. Kommunen har

ansvar for at det blir utarbeidet forslag til omstillingsplan og handlingsplan i strategi- og forankringsfasen. Utvikling og utarbeidelse av planene delegeres til prosjektorganisasjonen i denne fasen.

Handlingsplan

Når omstillingsplanen er vedtatt skal det utarbeides konkrete handlingsplaner. I oppstartsfasen vil de første handlingsplanene være preget av oppstartsaktiviteter for å få etablert en operativ programorganisasjon og tilknyttede prosjekter. Senere er det mer fokus på generering og gjennomføring av nye prosjekter.

Av en representant fra Innovasjon Norge, som har fungert som observatør i styrer, påpekes betydningen av at handlingsplanen konkretiserer mål i forhold til innsatsområder og at de prosjektene som velges ut støtter opp om dette. Det er viktig med en spissing av tiltakene og programmene stiller tydeligere krav til mål og sammenheng mellom mål og innsats. Dette er noe Innovasjon Norge vil vektlegge i sin rådgiving.

Et tema som reises i tilknytning til utvikling av handlingsplanene er hvordan programmene mobiliserer prosjekter. Det er i hovedsak to måter å mobilisere prosjekter på. Det kan gjøres reaktivt – det vil si at en går ut og inviterer relevante aktører til å søke om prosjekter, eller proaktivt – det vil si at en tar kontakt med aktører en vet har gode prosjektideer og tilbyr dem prosjekter. Den sistnevnte proaktive praksisen en praksis som er brukt i Vestre Toten. I praksis vil gjennomføringen av et program ofte inneha begge elementer. Det mest krevende er når omstillingsorganisasjonen selv bidrar inn i prosjektutvikling. Respondenter fra programmene påpeker at mange aktører ikke er vant til å utvikle prosjekter på et nivå som tilfredsstiller de krav som stilles og trenger bistand i dette. For å sikre kvaliteten på søknader er det et krav at søknader skal utformes i henhold til prinsippene i PLP. Det kan også være behov for mer praktisk rådgiving. Dette kan utfordre omstillingsorganisasjonens rolleforståelse. Skal omstillingsorganisasjonen være en upartisk administrator av tilskuddsmidler eller tre aktivt inn som prosjektutvikler? Hvor går grensen mellom bistand til søknadsutvikling og det å være part i saken? Handlingsrommet her burde tenkes gjennom på forhånd og rolleforståelsen burde forankres i styret. Igjen vil dialog med fylkeskommunen og Innovasjon Norge kunne gi gode korreksjoner av rolleforståelsen. Fra en av representantene for Innovasjon Norge, påpekes det at det er omstillingsorganisasjonenes oppgave å bistå søkere for å sikre at de søknadene de leverer har den kvaliteten som er ønskelig. Dette legger til rette for bedre prosjekter og enklere saksbehandling.

Fra en representant for Innovasjon Norge påpekes også en erfaring med at programmer som er godt forankret i næringslivet ofte genererer mange prosjektsøknader. Representanten mener det er omstillingsorganisasjonen oppgave å bistå næringslivet i utforming av prosjekter

Revisjon av strategi/plan

En erfaring flere case-programmer trekker fram fra gjennomføringen, er at en opplever at de strategier en har bestemt seg for å satse på ikke fungerer etter hensikten. Alle våre case-programmer, med unntak av Rollag har gjennomført strategirevisjoner. Fra våre case-undersøkelser ser dette særlig ut til å være strategier knyttet til samfunnsutvikling. Flere programmer strevde med å etablere gode tiltak for å styrke samfunnsutviklingen. Dette var delvis fordi få forslag kom opp, men også fordi en opplevde at det manglet gode samarbeidsstrukturer på dette området som kunne jobbe med å generere prosjekter. En lærdom programmene formidler er betydningen av å evaluere og eventuelt revurdere strategiene underveis i programløpet. De årlige programstatusvurderingene gir et systematisk grunnlag for en diskusjon av behovet for endringer /revisjoner.

Erfaringer fra gjennomføringsfasen

Fra case-programmene er det varierende erfaringer som trekkes fram når det gjelder gjennomføring. De fleste mener gjennomføringen totalt sett har gått bra

Flere fremhever bedriftsrettede tiltak som særlig effektive for å fremme strategier for næringsutvikling. Dette kan være fellestiltak i form av kompetanseheving, men også tiltak rettet mot utvikling av enkeltbedrifter. En annen erfaring er betydningen av å opprettholde arbeidet med forankring og kommunisere arbeidet ut til næringsliv og publikum gjennom hele gjennomføringsløpet

I flere av omstillingsområdene så en et behov for tettere samarbeid mellom næringslivet i omstillingsområdet, og bidro derfor til etablering av en næringsforening der hvor dette ikke fantes. Det er også viktig å opprettholde et forbedringsperspektiv gjennom vurderinger av omstillingsorganisasjonens arbeid. De årlige programstatusvurderingene som gjennomføres på oppdrag av Innovasjon Norge er gode anledninger for refleksjon om hvordan programmet fungerer.

Programmet bør ta initiativ til, eller koble seg på lokale eller regionale prosesser som er relevante for programmets målsettinger. Dette kan være prosesser knyttet til utvikling av strategiske næringsplaner,

infrastrukturutvikling, regionale næringssamarbeidsprosesser og lignende.

Flere av caseprogrammene har i gjennomføringsfasen involvert seg i regionale satsinger. Vågsøy engasjerte seg i arbeidet med Stad skipstunnel og Ytre Namdal peker på utarbeidelse av en Strategisk plan for de tre kommunene som et regionalt tiltak. Rollag og Vestre Toten har engasjert seg i det regionale næringssamarbeidet.

En konklusjon som kan trekkes fra case-programmene er at en viktig suksessfaktor for en vellykket gjennomføring, er et godt grunnarbeid. Som tidligere nevnt påpeker også representanter fra Innovasjon Norge dette.

En godt gjennomført strategi og forankringsfase vil legge grunnlaget for en effektiv gjennomføring.

Alle programmene unntatt Vestre Toten har i sammenheng gjennomført forankringsaktiviteter underveis i programmet. Vestre Toten så ikke behovet for dette fordi programmets innretning mot tiltak i enkeltbedrifter ikke gjorde dette så relevant. I programmer som også omfatter strategier og tiltak for lokal samfunnsutvikling er dette klart viktig.

En utfordring en kan møte er at programmets arbeid politiseres. I Ytre Namdal ble det kamp om fordeling av prosjektmidler mellom kommunene. En annen fallgrube er at omstillingsorganisasjonen blir dratt inn i lokalpolitiske prosesser. I Vågsøy ble det ønsket at programorganisasjonen skulle engasjere seg i spørsmålet om eiendomsskatt i en kommune, et tema næringslivet i kommunen var opptatt av.

Avslutningsfasen

Denne fasen omhandler overgangen fra program til ordinær drift av næringsutviklingsarbeid i kommunene etter avslutningen av omstillingsprogrammet. Det skal normalt etableres et prosjekt for videreføring av omstillingsarbeidet. Innovasjon Norge anbefaler at dette skal gjøres minimum to år før programslett. En vellykket overgang fra program til ordinær drift vil avhenge av hvor god forankringen av programmet har vært og hvor godt programmet har vært integrert med annet pågående utviklingsarbeid i kommunen. Dermed vil mye av svaret på om denne fasen er gjennomført på en vellykket måte være gjennom det grunnlaget som er lagt i de foregående fasene av arbeidet.

Videreføring av omstillingsarbeidet

Flere av programmene i case-undersøkelsen har ønsket å videreføre programmets virksomhet, men det er ofte usikkerhet rundt dette. Innovasjon Norge tilbyr verktøyet «Videreføring av om-stillingsarbeidet»²⁰. Meråker oppgir å ha brukt dette.

I Loppa vil arbeidet videreføres gjennom å trekke erfaringene inn i utviklingen av det kommunale næringsarbeidet. I Meråker ønsker en videreføring gjennom Merut, men det er usikkerhet rundt finansieringen. I Ytre Namdal er det vedtatt en videreføring, men også her er det usikkerhet rundt finansiering og hvilke oppgaver som skal beholdes i kommunene. Vågsøy, Rollag og Vestre Toten har valgt å knytte videreføringen opp mot regionale næringsutviklingssatsinger.

Hvis programmet er organisert og gjennomført internt i kommunens organisasjon, trenger ikke videreføringen være forbundet med store utfordringer. Den avdelingen eller enhet som har hatt ansvaret for programmet viderefører aktiviteten. Vi ser likevel eksempler på at virksomheten nedskaleres, siden omstillingsmidlene opphører.

Hvis omstillingsorganisasjonen har vært organisert utenfor kommunen og/eller programmet har vært delt mellom flere kommuner, kan situasjonen bli mer komplisert. Vi ser flere eksempler på omstillingsområder hvor det er knyttet usikkerhet til videreføring fordi en ikke kan bli enige om framtidig finansiering. Under slik usikkerhet står en i fare for å miste kompetansen en har bygget opp. Medarbeidere finner seg annen sysselsetting og forsvinner.

Vi observerer videre at «programmer» som videreføres, ofte antar et mer regionalt perspektiv. Dette er dels faglig begrunnet, for eksempel med utgangspunkt i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Andre argumenterer mer ut i fra et praktisk perspektiv. Opprettholdelse av et kritisk nivå på næringsutviklingsarbeidet kan være tungt å bære for én kommune og det å spre risiko og kostnader på flere er derfor en naturlig strategi å forfølge.

Det er vanskelig å komme med konkrete anbefalinger på hvilken strategi et omstillingsprogram skal forfølge hvis en ønsker å videreføre organisasjonen. Som tidligere nevnt vil vi anbefale at dette er et tema som burde komme på dagsorden relativt tidlig i programmets gjennomføring.

Varige effekter av tiltakene

Et viktig aspekt knyttet til programmets effekter, også etter programmets avslutning, er ønsket om at programmet skal bidra til varige effekter av tiltakene som er iverksatt.

En mulighet noen programmer utforsker er å videreføre konkrete tiltak, noe som ofte krever videre og eventuell alternativ finansiering. Dette kan for eksempel dreie seg om kompetanseutviklingstiltak hvor Innovasjon Norge, fylkeskommunen, kommunen og/eller andre går sammen om å videreføre spesifikke aktiviteter.

Andre case-programmer bruker programmet til å utvikle og etablere forskjellige nettverk som en håper vil vedvare etter programmets levetid. Eksempler på slike nettverk er næringsråd, næringsforeninger, bransjenettverk, lokalmiljøråd, velforeninger mm. Gjennom programmet investeres det i oppstart av slike aktiviteter som forhåpentligvis leverer såpass merverdi at deltakerne ønsker å videreføre dem.

En annen strategi som benyttes til å sikre at effektene av programmet vedvarer, er å forankre bedriftsrettede tiltak i den enkelte bedrift som er med. På den måten gjøres ikke tiltaket avhengig av videreføring av omstillingsprogrammet.

Oppsummering av erfaringer fra avslutningsfasen

Er programmets innledende faser gjennomført på en god måte, vil grunnlaget for videreføring av programmet være tilstede. Anbefalingen er først og fremst at en tidlig begynner å forberede avslutningen av programmet, i tråd med anbefalingene far Innovasjon Norge.

Fra representanter for Innovasjon Norge og fylkeskommunen som har deltatt i programmene pekes det på at et viktig fokus i videreføringen må være at den kompetansen en har bygd opp i programmet må beholdes i området. Usikkerhet rundt videreføring fører gjerne til at medarbeiderne i programorganisasjonen finner seg nye jobber.

Grunnlaget for videreføring skapes gjennom god forankring av eierskapet i programmet, og tidlig fokus på videreføring. Per i dag er ikke næringsutvikling en lovpålagt oppgave for kommunene, dermed er det viktig å jobbe med forankring av behovet. Innovasjon Norges verktøy «Næringsvennlig kommune»²¹ skal hjelpe kommunen å kartlegge hvor godt egne tjenester og service overfor næringslivet fungerer. Relevante spørsmål er hva som er de viktigste forbedringspunktene og hvilke tiltak som best kan

²⁰ <http://www.innovasjonnorge.no/no/regional-omstilling/verktoy/videreforing-av-omstillingsarbeidet/>

²¹ <http://www.innovasjonnorge.no/no/regional-omstilling/verktoy/naringsvennlig-kommune/>

gjøre kommunen til en bedre samarbeidspartner for næringslivet og bidra til en mer strukturert prosess rundt videreføring.

Case-programmenes generelle synspunkter på faseinndelingen

Vi har i case-undersøkelsen også undersøkt om programmene opplever at den anbefalte faseinndelingen av programmene fungerer. Kommentarer fra case-programmene knyttet til de enkelte fasene har vi allerede vært gjennom, men vi vil i det følgende komme med noen kommentarer knyttet til faseinndelingen som sådan.

Skillet mellom de innledende fasene oppfattes i noen grad å styres av de plandokumentene som skal produseres i de forskjellige fasene. Avklaringsfasen er viktig siden den i prinsippet leder opp til beslutning om tildeling av omstillingsmidler. Samtidig visste flere omstillingsprogrammer at de ville få omstillingsstatus før avklaringsfasen er gjennomført så skillet mellom avklaringsfasen og strategi- og forankringsfasen i praksis oppleves som ganske flytende.

Faseovergangen mellom strategi- og forankring og gjennomføring er i prinsippet gitt av at omstillingsplanen vedtas og at den første handlingsplanen utarbeides. Da går en over i ordinær gjennomføring. Dette er kanskje den klareste faseovergangen i et program. Samtidig ser vi at også gjennomføringsfasen kan inneholde aktiviteter knyttet til strategi og forankring, for eksempel i sammenheng med revisjoner av omstillingsplanen.

Også overgangen mellom gjennomføring og avslutningsfase kan oppfattes som utydelig. Dette knytter seg først og fremst til at en begynner å tenke på omstillingsarbeidets videreføring i god tid før programmet avsluttes. Spørsmålet er da om programmet er over i en avslutningsfase, eller kommer avslutningsfasen senere for eksempel etter at de siste prosjektmidler er tildelt?

Som framstillingen over viser, har vi i vår gjennomgang i liten grad fått beskrevet prosesser i case-programmene som kan karakteriseres som formelle faseoverganger med resultatrapportering, godkjenning av plan for neste fase, slik som prosjektstyringsmetodikken PLP legger opp til. Faseinndelingen oppfattes mer å være en naturlig oppdeling av programmets gang fra oppstart via gjennomføring og til avslutning.

Oppsummerende vurdering av faseinndelingen

En oppsummering av erfaringene som fremmes fra case-programmene tyder på at bruken av Innovasjon Norges faseinndeling i gjennomføring av programmene ikke er godt forankret. Derimot er det god forankring av innholdet i fasene, særlig knyttet

opp til de planprosesser- og dokumenter som det forventes at programmene skal produsere.

Eventuelle tiltak når det gjelder bruken av faser må ses i lys av hvilke ambisjoner en ser for seg at en har for bruk av fasene. Legger en vekt på fasene som faktiske formelle beslutningspunkter mellom hver fase (tydelige, tidslinære skiller mellom fasene) kan en vurdere å tydeliggjøre denne forventningen bedre. Hvis faseinndelingen mer er å betrakte som en pedagogisk gruppering av aktiviteter på tidslinjen til gjennomføringen av et program, er ikke en slik presisering nødvendig.

4.2.2 Bruken av PLP i omstillingsprogrammene

PLP (Prosjektlederprosessen), er en overordnet prosjektstyringsmetodikk som Innovasjon Norge krever at programmene gjør bruk av. Formålet med PLP er å styrke prosjektadministrasjon- og prosjektlederkompetansen i omstillingsorganisasjonen for igjen sikre en bedre gjennomføring av programmet. Det tilbys kurs i til omstillingsledelsen og ansvarlige for enkeltprosjekter i omstillingsområder.

PLP-metodikken bygger på fire sentrale prinsipper for god prosjektledelse:

- Oppbygging av alle prosjekter i faser: Alle prosjekter organiseres i tre faser – en forstudiefase, et forprosjekt og et hovedprosjekt.
- Fast organisering og noen faste roller: En prosjekteier utnevner en prosjektansvarlig (PA) i tillegg til prosjektleder (PL). Denne organiseringen sikrer forankring hos eiere/interessenter og oppfølging av resultater i hver enkelt fase.
- En fast beslutningsprosess: Tydelighet omkring hvem som tar beslutninger og hvordan det foregår. Prosjektansvarligs (PA) rolle i beslutningsprosessen.
- Oppfølging og kvalitetssikring gjennom måldefinering, beslutningspunkter, milepæler og identifisering av kritiske suksessfaktorer.

De sentrale elementene i PLP er:

- Faseinndelt utvikling i tre faser: 1. Forstudie, 2. Forprosjekt og 3. Hovedprosjekt. Hver fase gjennomføres som et selvstendig prosjekt
- Administrativ organisering med tydelig definerte roller og ansvar både i basis- og i prosjektorganisasjonen
- Prosjekteier(e) utnevner en prosjektansvarlig og gir denne et mandat. Dette sikrer forankring hos eierne og oppfølging av resultater i hver enkelt fase
- Oppfølging og kvalitetssikring gjennom målformulering, beslutningspunkter, milepæler og identifisering av kritiske risikofaktorer.

Hensikten med å stille krav til bruk av PLP er å heve kvaliteten på de prosjektsøknadene som programmene mottar og redusere risikoen som lite utviklede prosjektsøknader gir. En hadde erfaring med at for tidlig igangsetting av hovedprosjekter, basert på lite utviklede prosjektplaner, ofte førte til lite vellykkede hovedprosjekter. Bruk av PLP gir også programmene en enklere oppgave når det gjelder vurdering av søknader.

Varierende bruk av PLP

Fra våre case-undersøkelser er tilbakemeldingene angående bruken av PLP noe variert. Flere respondenter gir uttrykk for at de opplever PLP som et nyttig verktøy som øker kompetansen om prosjektstyring og bidrar positivt til gjennomføringen. Kursene gir ledere av omstillingsarbeid og av enkeltprosjekter i omstillingskommuner innføring i et verktøy for prosjektstyring, og et felles språk om temaet. Bruk av PLP kan også bygge bro over forskjeller i perspektiv mellom privat og offentlig virksomhet hvor de sammen lærer seg å arbeide med målsettinger og metoder for å nå målet.

Hvor stringent bruken har vært varierer betydelig. Noen legger stor vekt på å bruke PLP både i gjennomføring og utvikling av prosjekter og i sammenheng med styring av egen aktivitet. Andre har vært mindre fokusert på å bruke PLP på en systematisk måte. De fleste programmene har gjennomført eller tilbudt kurs, men bruken av det har vært basert på frivillighet.

Et program, Vestre Toten, la ikke mye vekt på bruk av PLP, de valgte heller å stille noen mer generiske krav til prosjektene. Prosjektene skulle bruke prosjektstyringsverktøy, tilpasset faseinndeling og rapporteringsopplegg til PLP. Om dette faktisk var PLP eller ikke var de mindre opptatt av.

Noen respondenter ytrer en viss bekymring over at PLP kan bli en tvangstrøye hvor kravet til form går ut over innholdet. Hvis PLP blir for styrende for hvordan et prosjekt framstilles kan dette ta oppmerksomheten bort fra hva prosjektet faktisk dreier seg om.

Fordeler og ulemper med PLP

Konkrete fordeler som trekkes fram fra case-programmene når det gjelder bruke av PLP er særlig:

- PLP fungerer både som et prosjektstyringsverktøy og som programstyringsverktøy – det oppfattes å være en fordel med en gjennomgående struktur i programmet
- PLP er et nyttig verktøy for presentasjon og kommunikasjon av et prosjekt
- PLP oppleves å legge opp til en hensiktsmessig oppdeling av et prosjekt i faser
- PLP bidrar også til tydelige beslutningsprosesser og prosesser for kvalitetssikring.

- Bruk av PLP kan bygge bro over forskjeller i perspektiv mellom privat og offentlig virksomhet hvor de sammen lærer seg å arbeide med målsettinger og metoder for å nå målet
- PLP ble opplevd som komplisert i starten, men etterhvert se en nytte av det.

Selv om case-programmene ser at PLP kan være et nyttig verktøy i arbeidet med prosjekter og program fremkommer det en del kritiske perspektiver.

- Et innspill er at PLP oppfattes som for omfattende og krever for mye ressurser i å gjennomføre i et prosjekt i tidligfase. Særlig når det gjelder mindre prosjekter ute i enkeltbedriftene blir PLP oppfattet for stort og omstendelig
- Kompleksiteten i PLP øker behovet for konsulentbruk i programmet. Søkere til prosjekter uten nødvendig kompetanse måtte ha hjelp til å formulere og utforme søknader som tilfredsstiller de kravene som stilles
- Prosjektlederne trenger verktøy, men PLP er bare ett av mange tilgjengelige. Flere programmer mener Innovasjon Norge ikke burde stille krav om spesifikke verktøy.
- PLP oppfattes ikke å være godt tilpasset de kommersielle aspekter ved utvikling av et prosjekt. Det er ikke noe godt verktøy for utviklingen av en salgsstrategi eller en forretningsplan. For prosjekter knyttet til bedriftsutvikling kan det derfor være vanskelig å motivere prosjektdeltakere til å lære seg eller bruke PLP
- Flere savner et mer direkte anvendelig styringsverktøy som ikke overlater skaleringen til den enkelte, med andre ord et enkelt prosjektstyringsverktøy, med kun det mest nødvendige
- PLP kan brukes til å styre programmer, men noen savner er mer dedikert programstyringsverktøy som kombinerer program og porteføljestyring

Fra Innovasjon Norge og fylkeskommunens observatører i styrene påpekes det at PLP er et verktøy som først og fremst ble innført for å bidra til god struktur på søknader om prosjekter. Hvis søker opplever dette som komplisert burde programorganisasjonene gi bistand. Bruk av PLP til styring av selve programmet kom først inn senere. Opplevelsen er at PLP løfter kvaliteten på søknadene og forenkler saksbehandlingen av søknader. Søknadene blir bedre gjennomarbeidet og mer tydelige på målsettingene med prosjektet. Innovasjon Norge og fylkeskommunene opplever at mange som konfronteres med krav om bruk av PLP er motvillige i starten men de fleste synes dette er fornuftig i etterkant.

Oppsummering av erfaringer med bruk av PLP

Basert på innspill fra case-programmene om bruk av PLP ser vi ikke grunn til å stille spørsmål ved Innovasjon Norges promotering av PLP overfor programmene.

PLP setter tydelig fokus på viktige sider ved prosjekter som faseinndeling, roller, styring og oppfølging. Selv om effektevalueringen i liten grad viser det, må vi likevel anta at bruk av PLP bidrar til å heve kvaliteten på prosjektsøknadene og dermed også bidrar positivt til gjennomføringen.

Det er også nyttig å gi programdeltakere med forskjellig bakgrunn og roller et felles begrepsapparat. Hvis hvert enkelt prosjekt i et program skulle velge sin prosjektstyringsmodell vill det kunne bli uoversiktlig. Utfordringen er, som en ofte observerer i bruk av prosjektmetodikk som PLP, Prince2 og andre, at uerfarne brukere har problemer med skalering – altså med tilpasning av bruken til behovet i det aktuelle prosjektet. Selv om programmene arrangerer kurs i PLP er det ikke alltid lett å overføre dette til praktisk bruk. Hvis det er slik at prosjekter har behov for konsulenthjelp for å tilfredsstille PLP-avledede krav til utforming av prosjektsøknader, må en anta at en har med et skaleringsproblem å gjøre.

4.3 Synspunkter på støtte og rådgiving

4.3.1 Innovasjon Norges rolle og betydning

Innovasjon Norge gir råd og veiledning til programmene i nært samarbeid med fylkeskommunen, kommunen og omstillingsorganisasjonen. Innovasjon Norge sitter også som observatør i omstillingsstyrene. Innovasjon Norge vurderer og rapporterer fremdrift og resultater i omstillingsarbeidet. I dette kapittelet tar vi først og fremst for oss Innovasjon Norges rolle som rådgiver i omstillingsarbeidet som har relevans for organisering.

Det klare hovedinntrykket som formidles fra case-programmene er at Innovasjon Norges representanter oppfattes som positive bidragsytere i omstillingsstyrene. Deres rolle er å være observatører, men deres viktigste funksjon når det gjelder organisering er som rådgivere overfor programstyrene.

Innovasjon Norges bidrag er særlig knyttet til den omfattende erfaringen med omstillingsprogrammer som de besitter, og som er verdifull for omstillingsstyrene og ledelsen å trekke på i sammenheng med gjennomføringen av programmet. Dette omfatter:

- Kunnskap om program og programledelse
- Rådgiving i sammenheng med strategiske veivalg og opprettholdelse av et strategisk perspektiv i arbeidet
- Bidrag knyttet til kvalitetssikring av prosjektsøknader
- Bidra til forståelse av offentlig forvaltningspraksis i styrer hvor innslaget av representanter far næringslivet er høyt
- Kunnskap om tilgjengelige kunnskap og verktøy
- Kunnskap om tilgjengelige virkemidler

Et av case-programmene kunne ønske seg at Innovasjon Norge tok en mer førende rolle i starten. Istedenfor å være en observatør kunne en tenke seg Innovasjon Norge i en pådriverrolle som presset på for å få arbeidet inn på riktig spor og med fokus på framdrift i den viktige oppstartsfasen. Flere programmer opplever at det tar lang tid å komme i gang. Innovasjon Norge gjennom aktivt pådriv styrket framdriften. En ser det også som positivt at Innovasjon Norge gjennom sin litt distanserte, men kunnskapsrike rolle kan bidra med det litt overordnede strategiske blikket i omstillingsstyrets arbeid.

Enkelte programmer ønsker også at Innovasjon Norge kunne tilbudt praktisk bistand i sammenheng med den løpende saksbehandlingen i programmet, for eksempel i forbindelse med utlysning og søknadsbehandling. Dette krever mye tid og ressurser i omstillingsorganisasjonen som heller burde fokusere på å arbeide med lokale nettverk.

Innovasjon Norge kan også fungere som kvalitetssikrer i styret ved å formidle forventninger om hvordan saksbehandlingen i programmet skal være og sikre at de formelle krav til bruk av statlige bevilgninger følges.

Det er også enkelte kritiske kommentarer til Innovasjon Norges tilnærming til omstillingsarbeidet. En opplevelse som formidles er at Innovasjon Norge er for snevert opptatt av kortsiktig utvikling av arbeidsplasser i arbeidet i omstillingsstyret. En kunne hatt et bredere perspektiv på samfunnsutviklingen i omstillingsområdene. Dette betyr også at de råd og verktøy som tilbys oppleves å være ganske snevert innrettet mot næringsutvikling, mens en har mye mindre å tilby når det gjelder temaer knyttet til samfunnsutvikling.

Et annet moment som påpekes er at omstillingsarbeidet i Innovasjon Norge virker lite integrert med annen virkemiddelbruk fra Innovasjon Norge. En stiller spørsmål om samordningen er god nok og om en klarer å realisere synergier mellom omstillingsprogrammene og andre tiltak i Innovasjon Norge – regi.

Representanter fra Innovasjon Norge trekker fram at deres rolle er viktigst i oppstarten i programmet. Da er en gjerne mer aktiv enn en ordinær observatørrolle skulle tilsi. Programmene oppleves å være mottakelige for råd og veiledning. Utover i programmet kan en skalere ned tilstedeværelsen. Gjennomføringen er programstatusvurderingene viktige verktøy for rådgiving om arbeidet.

Representanter for fylkeskommunen vektlegger betydningen av å opprettholde en tett kontakt med Innovasjon Norge. Innovasjon Norge har utviklet gode verktøy og har god oversikt over tilgjengelig kompetanse som programmene kan benytte seg av. Observatørene fra Innovasjon Norge er dyktige og til stor hjelp for fylkeskommuner som ikke har så mye erfaring med regional omstilling.

4.3.2 Fylkeskommunens rolle og betydning

Fylkeskommunen er også representert i styrtet, i en observatørrolle. Fylkeskommunens formelle rolle overfor omstillingsprogrammene er som saksbehandler og beslutter om tildeling av midler.

Synpunkter fra case-programmene på fylkeskommunens deltakelse er gjerne knyttet til betydningen av fylkeskommunen som finansieringskilde. Programmene er opptatt av å ha fylkeskommunen med fordi det gjør det mulig å diskutere programmets innretning og spørsmål om tilgang til midler direkte med en representant for fylkeskommunen. Dette er viktig og effektivt.

I tillegg er det slik at fylkeskommuner med mange omstillingsprogram har opparbeidet seg en betydelig kompetanse på dette og kan bidra med gode råd og tips, på samme måte som representantene fra Innovasjon Norge.

Samtidig mener case-programmene at fylkeskommunen ofte (men ikke alltid) har en noe mer tilbaketrukket rolle enn Innovasjon Norge. Dette kan delvis knyttes til rollen som bevilgende instans som tilsier at en må holde en viss avstand til de beslutninger som fattes. Innovasjon Norge har også et tettere kobling til verktøy og metodikk som er mer direkte relevant for gjennomføring av programmer.

Fra enkelte case-programmer formidles det også et inntrykk at kunnskapen om omstillingsarbeid varierer mellom de som representerer fylkeskommunene. Det er også slik at enkelte fylkeskommuner nok ikke har omfattende erfaring med gjennomføring av

omstillingsprogram og derfor har lite å bidra med, eller også kan oppleves som en barriere i arbeidet. Vestre Toten opplevde slik sett Oppland fylkeskommune som en hemske i arbeidet. I slike situasjoner får Innovasjon Norge en særlig viktig rolle som rådgiver.

Representantene for fylkeskommunen beskriver sin rolle å være observatør og rådgiver. Rollen er krevende, for en møter ofte svært kompetente representanter for næringslivet i omstillingsstyrene. Det krever mye erfaring å kunne stå på like fot med sterke næringsinteresser i omstillingsområdet.

Representanter fra Innovasjon Norge beskriver fylkeskommunen innsats som ganske variabel. Kvaliteten oppleves å være ganske personavhengig. Noen fylkeskommuner har lite erfaring med omstilling, dette kan også prege kvaliteten på oppfølgingen.

4.3.3 Andre aktørers rolle og betydning

Vi har tidligere vært inne på andre typer aktører som var viktige i selve gjennomføringen av programmet. Det vi fokuserer på i dette avsnittet er aktører som er mer direkte relatert til organiseringen av programmet.

Det er begrenset med aktører som trekkes fram direkte relatert til organiseringen. De enkelte kommunene i programmene er naturligvis viktige fordi det ofte er der spørsmålet om organisering først reises. Disse vil ofte rådføre seg med lokale næringsråd der slike finnes for å få en god diskusjon rundt organiseringen. Disse blir viktige i diskusjonen rundt hvordan omstillingsorganisasjonen skal se ut og sammensetningen i de styrende organer.

Konsulenter og andre kunnskapsmiljøer ser også ut til å være viktige aktører. Ofte er disse leid inn til å gjøre spesifikke analyser, men vi ser også eksempler på at konsulenter er leid inn til å lede programmer. I våre case-programmer har dette enten skjedd i de innledende fasene i programmene, mens en bygger opp programorganisasjonen, eller i sammenheng med at programledere slutter underveis i programmet.

4.3.4 Erfaringer med støtte og rådgiving

Basert på erfaringene fra case-programmene kan det knyttes noen kommentarer til Innovasjon Norge og fylkeskommunens rolle som deltakere i programstyret. Innovasjon Norge og fylkeskommunen har betydelig erfaring med omstillingsarbeid og vil kunne gi nyttige råd og innspill i prosessen. Det er viktig at omstillingsorganisasjonen benytter seg av denne kompetansen og får råd om gjennomføring av strategiprosess og innhold i planen.

Enkelte programmer reiser spørsmålet om Innovasjon Norges observatører, med den erfaring og kunnskap de har, burde ha en tydeligere pådriverrolle i starten av et program for å sikre tilstrekkelig fokus og fremdrift. Aktivt pådriv er ikke forenelig med en

observatørrolle i et styre. Det er klart at Innovasjon Norge som observatør kan gi innspill og råd, og det er like klart at programstyret bør lytte nøye til de rådene. På den andre siden kan ikke en observatør styre programmet. På mange måter kunne en hevde at fylkeskommunens representant, som en viktig bevilgende instans, vel så gjerne kunne spilt en slik rolle. Igjen er ikke dette i samsvar med observatørrollen, og med hensyn til framdrift ville det være mer nærliggende å utøve påtrykk gjennom krav stilt i forbindelse med tildeling av midler. Samtidig vil ikke det være påtrykk som utøves i sammenheng med konkrete prosesser i styret, noe som vi mener er et viktig poeng. Det er derfor etter vår oppfatning ikke grunnlag for å endre aktørenes formelle rolle i styret for at de skal kunne være mer proaktive. Ansvaret for gjennomføring og framdrift må ligge hos de organer som er satt til å lede programmet, som i dette tilfellet er omstillingsstyret.

4.4 Samlet vurdering av programmets organisering, roller og ansvar

Fokus i vurderingen av programmets produktivitet har vært på organisatoriske forhold. Spørsmålet er om de krav som stilles til organiseringen av omstillingsprogram gir omstillingsområdene et godt grunnlag for gjennomføring av program. Kommunal og moderniseringsdepartementet, fylkeskommunene og Innovasjon Norge har siden arbeidet med regionalomstilling begynte stadig utviklet ordningen får å sikre best mulig effekt av omstillingsprogrammene. Samtidig har også omstillingsområdene betydelig handlingsrom i forhold til hvordan programmene skal gjennomføres. De økonomiske og organisatoriske føringene som staten har lagt på ordningen, sammen med den de verktøy og den rådgivningen som stilles til rådighet overfor programmene gir programmene gode forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Slik vi vurderer det er det ikke mulig å organiseres seg til et vellykket program, men organiseringen kan gi et bidrag. Dette synet støttes også av informanter fra programmene og fra Innovasjon Norge og fylkeskommunene.

Hvis kommunene evner å utnytte de mulighetene som det å bli definert som omstillingsområde gir, ligger forholdene godt til rette for å få til utvikling på en kostnadseffektiv måte.

Samtidig avhenger mye av omstillingsområdet selv. Fra våre informanter fra programmene, fylkeskommunen og Innovasjon Norge pekes det på faktorer utover organisering, verktøy og rådgiving som de mener har stor betydning for om en lykkes eller ikke.

En faktor som kan bety mye er hvor modne omstillingsområdene er for omstilling. En tydelig kriseforståelse er i den sammenheng viktig. Ser kommunen behovet? Og er kommunen villig til å gjøre den nødvendige egeninnsatsen som kreves trengs for å få etablert et godt program? Næringslivet kan også ha forskjellig innstilling til behovet for omstilling. Enkelte bransjer kan gå bra og ikke se behovet, mens andre har en tydelig opplevelse av krise. Dette kan påvirke forankringen av og engasjementet i forhold til omstillingsprogrammet.

En annen faktor er personlige egenskaper. Flere av våre informanter mener gjennomføringen av program er svært personavhengig. Sammensetningen av omstillingsstyret og programorganisasjon og egenskaper hos de som fungerer som observatører og/eller samhandler med programmet på annen måte er viktige faktorer.

En tredje, og kanskje avgjørende faktor, er kvaliteten på de prosjektene som programmet faktisk genererer. Her kan organisering og innføring av verktøy bidra til å heve kvaliteten på prosjektet, men det er uansett selve prosjektideen og dens relevans i forhold til utfordringene i omstillingsområdet som vil være avgjørende.

5. Samlet vurdering

I dette kapittelet presenterer vi vår samlede vurdering. Dette er vurderinger som baseres på resultatene fra effektanalysene, intervjuene, gjennomgang av evalueringsrapportene og de vurderinger vi har gjort av programmenes organisering.

Utgangspunktet for vurderingen er at programmene ble igangsatt grunnet situasjonen i en rekke norske kommuner. Programmene hadde som mål:

- Å etablere lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser
- Å styrke konkurranse- og utviklingsevnen til eksisterende bedrifter i området
- Å sørge for at kommunen tilrettelegger bedre for lokalt næringsliv

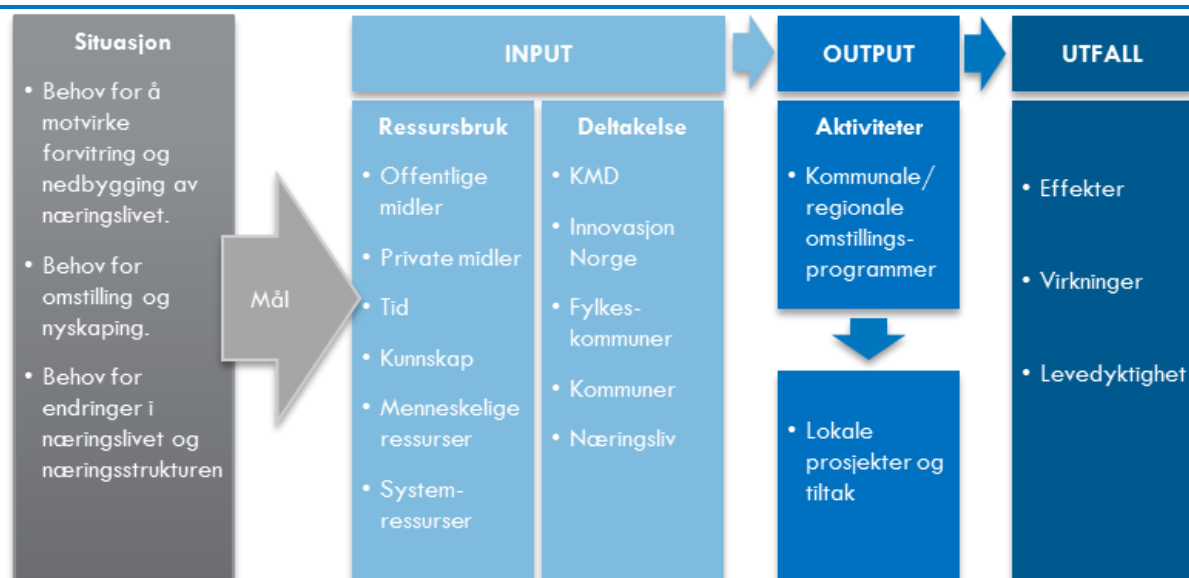
- Å etablere nettverk av bedrifter og andre aktører i og utenfor regionen.

Når vi foretar vår samlede vurdering av programmet vil dette gjøres opp mot disse målene.

Det er ved hjelp av ressursbruk i programmene satt i gang en del aktiviteter og lokale prosjekter og tiltak. Disse aktivitetene er igangsatt under forutsetning at de vil føre til effekter og nå målsetningene i programmet.

Figur 6 oppsummerer logikken for virkemiddelet program for regional omstilling. Figuren er også presentert innledningsvis i kapittel 2.

Figur 6 Illustrasjon av logikk for virkemiddelet program for regional omstilling



Kilde: Oslo Economics

Vi vil benytte illustrasjonen i Figur 6 når vi foretar vår samlede vurdering. Vi vil drøfte årsaken til utfallene til høyre i diagrammet. Utfallene kan enten ha sammenheng med inputen (ressursbruken) eller outputen (aktivitetene og deltakelsen). I drøftingen vil vi derfor forsøke å svare på følgende spørsmål:

Sammenheng mellom ressursbruk (input) og effekter (utfall)

1. Forsvarer utfallet den ressursbruken som har inngått i programmet?
 - a. Hva kan vi si om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten utfra de indikatorene vi har vurdert?
2. Skyldes utfallet for lite ressurser i programmet?

- a. Var det behov for mer offentlige eller private midler for å oppnå effekter?
- b. Var det for liten tilgang til menneskelige eller systemressurser?

Sammenhengen mellom omstillingsprogrammenes organisering av aktiviteter og deltakelse (output) og effekter (utfall)

3. Hvordan kan programmets organisering påvirke utfallenes varighet også etter programmet er avsluttet?
4. Hvilke suksesskriterier bør være tilstede for en programgjennomføring?

Vil vi vurdere spørsmål 1 – den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til regional omstilling. Hvorvidt omstillingsprogrammene hadde tilstrekkelig med ressurser tilgjengelig for å oppnå effekter diskuteres i avsnitt 5.2.

I avsnitt 5.3 foretar vi noen vurderinger knyttet til forklaringsfaktorer for programmenes effekter ut fra aktiviteten og deltakelsen i programmene. Hovedfokus i den kvalitative delen av vår evaluering har vært på organisatoriske forhold. Organisatoriske forhold kan ha en innvirkning på effektene av et program. Samtidig er organiseringen først og fremst en ramme rundt de tiltakene som gjennomføres. Den rammen organiseringen legger rundt programaktivitetene kan ha innvirkning på aktiviteter som gjennomføres og deltakelsen i disse aktivitetene. I denne sammenheng foretar vi derfor vurderinger knyttet til programmets organisering og deltakelsen til ulike interessenter, og hvordan dette særlig kan gi utslag i effektene varighet etter programmet er avsluttet.

Avslutningsvis oppsummerer vi våre funn ved hjelp av suksesskriterier for gjennomføringen av omstillingsprogrammer i avsnitt 5.4.

5.1 Forenklet samfunnsøkonomisk analyse

Program for regional omstilling har siden oppstart i 1993 igangsatt en rekke omstillingsprogrammer rundt omkring i Norge. Hovedmålsetting for programmene er å skape varige arbeidsplasser.

Omstillingsområdene er regioner hvor det lokale næringslivet forvitrer eller blir lagt ned og mange arbeidsplasser går tapt. Å etablere lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser har derfor vært og er en viktig målsetning for omstillingsarbeidet. Dette er bakgrunnen for støtten til omstillingsprosesser. Hvorvidt ressursbruken som benyttes til dette (kostnadene) står i forhold til gevinstene er interessant å vurdere. I det følgende gjør vi noen overordnede betraktninger rundt dette.

5.1.1 Kostnader

Vår kartlegging viser at samfunnet til sammen har brukt 2,4 mrd. kroner på programmene for regional omstilling (målt i 2015 priser). I vårt datasett over deltakerkommuner inngår 61 avsluttede omstillingsprogrammer fra 1993 til i dag.

Kost/nyttebetraktningene i dette avsnittet er dermed foretatt for vårt utvalg av deltakere. Dersom vi forutsetter at kostnader og nytteeffekter er tilsvarende for samtlige pågående og gjennomførte omstillingsprogrammer, kan disse effektene skaleres

opp til samlet antall programmer. De samlede kostnadene for samfunnet for deltakerkommuner i vårt datasett er vist i tabellen under.

Tabell 6 Samlede kostnader av program for regional omstilling. mrd. kroner (2015-prisnivå)

	Verdi mrd. kroner (2015-prisnivå)
Offentlige midler	1,7
Private midler	0,4
Skattefinansieringskostnad	0,3
Samlede kostnader	2,4

Kilde: Oslo Economics

Som tabellen viser, var de samlede kostnadene 2,4 mrd. kroner fordelt på 1,7 mrd. kroner i offentlige midler, 0,4 mrd. kroner i private midler. Ettersom de regionale omstillingsmidlene finansieres over offentlige budsjetter skal en skattefinansieringskostnad inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er det samfunnsøkonomiske tapet som oppstår ved å hente inn én ekstra skattekrone, og settes til 20 øre per krone²².

5.1.2 Gevinster av de indikatorene vi har vurdert

Vi har i tidligere kapitler presentert resultatene av en analyse, hvor vi har identifisert enkelte effekter av deltakelse i program for regionale omstilling. Vi har så langt det er forsvarlig tallfestet hva de effektene vi har avdekket i vår analyse

Prissatte gevinster av indikatorene vi har sett på

Estimatene viser at deltakerne i snitt har redusert ledigheten med 10-11 personer per kommune per år i de fem første årene etter programavslutning. Den samfunnsøkonomiske effekten av redusert arbeidsledighet er økt verdiskaping som følge av at personene jobber. Som et estimat på verdiskapingen har vi benyttet lønnen som personene får utbetalt.

I følge SSB var gjennomsnittlig månedslønn 43 400 kroner i 2015. Gjennomsnittlig årslønn var dermed 520 800 kroner. Årlig effekt for en kommune av at 10 personer kommer i arbeid blir dermed 5,2 millioner kroner. Ettersom vi finner at effekten varer i fem år, blir den samlede gevinsten per deltakerkommune ca. 26 millioner kroner. Effekten er oppsummert i tabellen under.

Den samlede gevinsten av at hver kommune får en reduksjon i antall arbeidsledige i ti år er ca. 1,6 mrd. kroner for de 61 deltakerkommunene med avsluttede programmer i vårt utvalg.

²² Skattefinansieringskostnaden er nærmere beskrevet i Finansdepartementets rundskriv R-109

¹⁴https://dfo.no/Documents%2FFOA%2Fpublikasjoner%2Frapporter%2Fr_109_2014.pdf

Tabell 7 Gevinster av redusert arbeidsledighet. mrd. kroner (2015-prisnivå)

	Verdi mrd. kroner (2015-prisnivå)
Årlig effekt per deltakerkommune	0,005
Effekt over 5 år, per deltakerkommune	0,026
Samlet effekt for alle deltakerkommuner	1,6

Kilde: Oslo Economics

Prissatte gevinster som er beheftet med betydelig usikkerhet

I tillegg til en effekt på antall arbeidsledige, har vi funnet en nettoeffekt på kompetansenivået i kommuner som har deltatt i programmet. Vi finner en økning i andelen av den voksne befolkningen med videregående utdanning på ett prosentpoeng, i absolutte tall finner vi en effekt på 57 flere personer med videregående utdanning per kommune. Resultatene ser ut til å vedvare over tid.

Effekten vi har funnet er imidlertid beheftet med relativt stor usikkerhet knyttet til kontrollgruppen. Det er derfor mulig at estimerte effekter skyldes en generell vekst i kompetansen blant deltakerne som ikke kan tilskrives programdeltagelsen. Den samfunnsøkonomiske effekten av 57 flere personer som tar videregående utdanning måles i den økte lønnen som disse personene får i arbeidsmarkedet. Tabellen under viser ulike lønnsnivåer for ulike utdanningsnivåer.

Tabell 8 Gjennomsnittlig månedslønn etter utdanning (2015-prisnivå)

Utdanningsnivå	Månedslønn
Grunnskole	33 700
Videregående skole	41 100
Alle utdanningsnivå	43 400

Kilde: Oslo Economics

Som tabellen viser, er den gjennomsnittlige månedslønnen for personer som har fullført videregående utdanning høyere enn for personer som kun har fullført grunnskolen. Vi har funnet at deltakerkommunene i snitt har bidratt til at 57 flere personer fullfører videregående utdanning i disse kommunene. Disse 57 oppnår dermed en høyere lønn enn det de ellers ville gjort. Dersom en beregner effekten vil den være ca. 2,7 mrd. kroner. Vi velger likevel å betrakte som ikke-prissatt som en følge av usikkerheten.

Ikke-prissatte gevinster

I delkapittelet over har vi, med utgangspunkt i effektene fra den statistiske analysen, redegjort for hvilke effekter vi har prissatt. I tillegg til de prissatte gevinstene, vil det være enkelte effekter av programmet som det ikke er mulig å verdsette med en kroneverdi.

I effektanalysen fant vi at deltakerkommunene kan ha lyktes i å bremse en nedgang i befolkningen. Effekten er på rundt 0,2 prosentpoeng i gjennomsnitt og varer i fem år etter programslett. Deretter går befolkningen tilbake til nivået man hadde før programperioden. Effekten kan tyde på at programmet har lyktes i å begrense en negativ trend i omstillingskommunene, og må sees på som en positiv samfunnsøkonomisk effekt. Men effekten er vanskelig å prissette og behandles derfor som en ikke-prissatt effekt.

En gevinst som påpekes i flere av sluttevalueringsrapportene, er at omstillingsprogrammet har medføre en kompetanseheving knyttet til kommunens utviklingsevne. Deltakerkommunene mener de har fått økt kompetanse om næringsutvikling, og at bedriftene i regionen samarbeider og samhandler i langt større grad enn tidligere. Dette skal igjen ha bidratt til nyskaping, innovasjon og økt samhandling mellom bedriftene. Spesielt nevner involverte bedrifter at tiltaket har bidratt til økt kompetanse som gjør de bedre egnet til å møte utfordringer i fremtiden.

I den statistiske analysen har vi undersøkt om deltakerkommunene har fått flere netto etableringer, og om bedriftene har fått økt overlevelse. Selv om resultatet av analysen vår viser at vi ikke finner slike statistiske effekter blant deltakerkommunene, mener vi at effekten bør omtales som en ikke-prissatt effekt som bør tillegges noe vekt i en totalvurdering av omstillingsprogrammet.

Det er også andre effekter som bør nevnes som gevinster som bidrar positivt, men som vi ikke kan verdsette med et kronebeløp. For eksempel vil stedsutvikling og økt bolyst være positive effekter som i et lengre løp kan bidra til å bremse befolkningsnedgang og øke etableringene i kommunene. Slike effekter vil være viktige effekter som bidrar til å nå målet om at omstillingsarbeidet skal gjøre kommunen mer attraktiv å bo, jobbe og leve i.

5.1.3 Oppstilling av identifiserte kost/nytte-vurderinger

Vi har gjort en overordnet kost-nytte vurdering av en del faktorer vi har vurdert i denne evalueringen. Disse vurderingene er oppsummert i Tabell 9.

Basert på den statistiske analysen, finner vi at redusert arbeidsledighet er positiv gevinst av programmet. Deltakerkommunene har i gjennomsnitt redusert sin arbeidsledighet med ca. 10 personer som følge av å ha deltatt på program for regional omstilling. Effekten vedvarer i fem år etter programavslutning. Vi har beregnet effekten til ca. 1,6 mrd. kroner.

Tabell 9 Oppstilling av identifiserte effekter av programmet for Regional Omstilling. mrd. kroner (2015-prisnivå)

Beskrivelse	Verdi
Kostnader	
Offentlige midler	-1,7
Skattefinansieringskostnad	-0,4
Private midler	-0,3
Sum prissatte kostnader	-2,4
Gevinster	
Redusert arbeidsledighet	+1,6
Sum prissatte gevinster	+1,6
Ikke-prissatte virkninger	
Økt nyskaping, innovasjon og samhandling mellom bedriftene i regionen	positiv
Stedsutvikling og økt bolyst	positiv
Redusert fraflytting	positiv
Økt utdannelsesnivå	Positiv men usikker

De totale kostnadene av programmet er beregnet til ca. 2,4 mrd. kroner, mens en identifisert prissatt gevinst på 1,6 mrd. kroner følger av redusert arbeidsledighet. Det er videre identifisert en effekt som følge av at det er en høyere andel av befolkningen som fullfører videregående skole til opptil 2,7 mrd. kroner. Effekten må imidlertid oppfattes som usikker, da det er usikkerhet knyttet til om effekten skyldes omstillingsprogrammene. Derfor har vi oppført denne som usikker og som ikke-prissatt.

Vår vurdering av samfunnsøkonomiske effekter er ufullstendig da vi bare har sett på et mindre antall indikatorer og effekter. Vi kan derfor ikke konkludere på spørsmålet om programmet for Regional omstilling er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke basert på dem.

En mer fullstendig analyse vil måtte være basert på et større sett av indikatorer. Den samfunnsøkonomiske analysen kan med andre ord ikke vurdere flere indikatorer enn de som er dekket av den øvrige analysen. Videre måtte man gjort en tydeligere sondering av om målene for Regional omstilling er å anse som samfunnsøkonomiske mål. Eksempelvis måtte man ha tatt i betraktning hva som skjedde med individer som ble rammet av nedgangstider i en region. Hvis disse flyttet og fikk en god jobb et annet sted i landet, er det ikke gitt at man hadde hatt en samfunnsøkonomisk kostnad av flyttingen. Dette ville imidlertid ha vært en kostnad, dersom man vurderte det i lys av målene for programmet. Vi har latt dette ligge og isteden vurdert de samfunnsøkonomiske konsekvensene av de indikatorene vi har vurdert i analysen.

5.2 Vurdering av ressursbruken - Skyldes svake og kortvarige effekter for lite ressurser i programmet?

Som vi beskrev i kapittel 3 er de gjennomsnittlige nettoeffektene vi har funnet av programmet begrensede. Vi stiller imidlertid spørsmål ved om resultatene er reelle eller om funnene delvis er et resultat av metoden vi benytter.

Evalueringsrapportene fra hvert enkelt program, og kommunenes tilbakemelding tyder på høy grad av måloppnåelse. Samlet sett vurderer vi at programmet har gitt positive effekter, men vi er usikre på størrelsen på disse positive effektene.

Et videre spørsmål er etter vår vurdering hvor strenge krav man bør sette til at programmet skal oppnå resultater. Et viktig spørsmål er om man skal forvente at det skapes arbeidsplasser (og eventuelt måloppnåelse på de andre målene) av programmene, eller om det også skal kreves at det skapes flere arbeidsplasser enn det man ville ha fått i en tenkt alternativsituasjon uten programmene. Til sist er det et spørsmål om i hvilken grad en bør forvente at effekter av programmene fortsetter etter programmenes slutt.

Vår vurdering av dette spørsmålet er at det antagelig er strengt å kreve at man i programmene skal oppnå varige effekter som går langt utover programperioden. Imidlertid mener vi at det bør kunne forventes at programmene gir addisjonale effekter, altså at det oppnås effekter som man ikke ville ha oppnådd uansett også uten programmene. Som effektanalysen vår viser er vanskelig å måle disse effektene.

Det er interessant å se om og i tilfelle hvordan programmenes økonomiske ramme kan påvirke

resultatene. Dette er fordi de økonomiske ressursene en kommune har tilgjengelig, kan påvirke hvor mye aktivitet som foregår i en omstillingskommune. Det kan for eksempel tenkes at effekter ikke oppstår dersom en kommune har for lite midler. Dermed er det mulig at kun store programmer oppnår en effekt. I effektevalueringen har vi derfor undersøkt hvordan effektene varierer for ulike kvartiler²³ av rammen. Hypotesen er at mer omstillingsmidler også gir større effekter.

Ressurstilgangen, i form av tid og penger trekkes også frem av våre informanter som viktige forklaringsfaktorer for hvorfor effekter kan utebli. En av representantene fra Innovasjon Norge og en av fylkeskommunens representanter mener det ofte er for lite penger over for kort tid. Momentet som trekkes fram er at de fleste programmene er små, slik at en ikke kan forvente at det blir så mange nye arbeidsplasser av programmet.

Funnene i analysen er imidlertid at økonomisk ramme ikke er avgjørende for å oppnå effekter, heller ikke for antallet arbeidsplasser. For effekten på arbeidsledighet er rammens størrelse derimot av betydning, noe som er i tråd med hva man kunne forvente.

Programmene med størst ramme oppnår derimot dårligere resultater innen næringsutvikling, mens for utdanningsnivå er det hos programmene med minst ramme vi finner resultatene. Dette tyder på at det er andre faktorer som er mer avgjørende for programmenes utfall, enn størrelsen på den økonomiske støtten de har mottatt.

I kapittel 4 diskuterer vi hvorvidt programmene har tilstrekkelig tilgang til menneskelige og systemressurser, som en del av vår kvalitative del av evalueringsoppdraget. Det er imidlertid viktig å legge merke til at – til tross for at organisatoriske forhold kan ha en innvirkning på effektene av et program – organiseringen er først og fremst en ramme rundt de tiltakene som gjennomføres. Den rammen organiseringen legger rundt programaktivitetene kan ha innvirkning gjennomføringen av programmet og på kvaliteten på tiltakene. Gjennom årene har det pågått et kontinuerlig arbeid med å forbedre organisering og gjennomføring av program bl.a. ved å innføre PLP og tilby en rekke verktøy og veiledere. Hensikten har vært å profesjonalisere omstillingsarbeidet.

Når det gjelder organiseringen er det gjort mye for å styrke profesjonaliseringen av gjennomføringen. Dette har økt tilgangen til systemressurser og kompetansen som er tilgjengelig for omstillingsprogrammene.

Presumptivt burde dette bidra til å øke kvaliteten på tiltakene og effekten av dem. I så fall skulle en for eksempel se sammenheng mellom bruk av PLP og effekter, noe vi ikke gjør i den empiriske analysen.

Slik vi vurderer det er det ikke mulig å organisere seg til et vellykket program uavhengig av andre rammebetingelser, men organiseringen kan gi et bidrag gjennom å skape struktur og system og legge til rette for gode prosesser i programmet. Dette synet støttes også av informanter fra programmene og fra Innovasjon Norge og fylkeskommunene. Relevante suksessfaktorer for gjennomføring omstillingsprogram fra et organisatorisk perspektiv presenteres i 5.4.

Representantene fra Innovasjon Norge og fylkeskommunene peker også på andre faktorer som de mener har betydning for om en lykkes eller ikke. Oppsummert er disse faktorene kommunens modenhet for omstilling, en tydelig kriseforståelse, og personlige egenskaper hos de som deltar i programmet. Dette omfatter sammensetningen av omstillingsstyret og programorganisasjon og egenskaper hos de som fungerer som observatører og/eller samhandler med programmet på annen måte er viktige menneskelige ressurser (Disse ble redegjort for i kapittel 4.4).

5.3 Vurdering av hvordan aktiviteter og deltakelse kan påvirke effekter av programmet også etter programmets avslutning

Som beskrevet tidligere, kan rammen organiseringen legger rundt programaktivitetene ha innvirkning på aktiviteter som gjennomføres og deltakelsen i disse aktivitetene. I dette avsnittet foretar vi derfor vurderinger knyttet til programmets organisering og deltakelsen til ulike interessenter, og hvordan dette særlig kan gi utslag i varige effekter av programmet.

Det kan være flere årsaker til at effektene av et program ikke vedvarer. Når vi ser at et program bare i begrenset grad bidrar til økt sysselsetting og at denne effekten ikke vedvarer er det nærliggende å peke på at noe av veksten i programperioden kan være skapt av programmet selv, gjennom den meraktiviteten driften av programmet skaper. .

Forutsetningen for programmene er at aktivitetene etter programslett skal videreføres i kommunes ordinære næringsarbeid. Å sikre en god videreføring bør adresseres i god tid før programmets avslutning (IN anbefaler minimum to år før slutt). Vi ser at programmer velger forskjellige tilnærminger til

²³ Kvartilene innebærer at vi deler inn deltakerkommunene i fire like store grupper etter hvor stor ramme de har hatt i omstillingsarbeidet. Eksempelvis er den nederste kvartilen er

de 25 prosent kommunene med lavest samlet ramme, mens den øverste kvartilen er de 25 prosent kommunene med størst ramme.

videreføring. En løsning er å integrere arbeidet i kommunens ordinære apparat for næringsutvikling. En annen måte er å søke en regional løsning gjennom opprettelse av regionale næringsaktører som skal overta hele eller deler av programmets oppgaver. Den siste varianten velges særlig fordi en da får spredd kostnadene på flere kommuner.

Når mange omstillingsprogrammer sliter med å oppnå langtidseffekter kan det være knyttet til usikkerhet rundt finansieringen av videreføringen. Det er også godt mulig at utfordringene som programmene skal løse er større enn det en kan forvente at de skal løse. Det kan være det skal mer til enn et omstillingsprogram for å snu en forvitningsprosess i en kommune.

På den annen side vil varige arbeidsplasser i prinsippet videreføres uavhengig om programaktiviteten videreføres eller ikke. Hvis programmet bidrar til nyetablering av bedrifter som etter hvert viser seg ikke å være levedyktige vil arbeidsplassene forsvinne igjen. Legger en et dynamisk perspektiv til grunn vil videreføringen av programaktivitetene kunne bidra til at stadig nye ideer og etableringer gjennomføres slik at en over tid har en økning i antallet arbeidsplasser. I en slik setting kan videreføring av programmet ha en effekt.

Deltakelsen kan også ha en mer direkte innvirkning på programmets effekter. Forankring blant alle viktige interessentgrupper er svært viktig i strategi- og forankringsfasen. Her utvikles programmets strategi og rammene for den videre gjennomføringen av programmet. En bør derfor sikre deltakelse fra alle relevante interessenter. Utover å sikre forankring og deltakelsen fra samtlige interessentgrupper påpeker våre informanter (en av representantene fra Innovasjon Norge og en av fylkeskommunens representanter) at kvaliteten på de prosjektene som programmet faktisk genererer er avgjørende.

5.4 Relevante suksessfaktorer for gjennomføring av et omstillingsprogram

En vellykket gjennomføring av omstillingsprogram er i utgangspunktet et program som når sine mål. Flere av de programmene vi har sett på rapporterer ganske høy grad av måloppnåelse, men vi finner ikke den samme effekten i vår analyse av nettoeffekter. Organiseringen utgjør også bare en liten del av forklaringen på om et program er vellykket eller ikke.

Som beskrevet tidligere, kan rammen organiseringen legger rundt programaktivitetene ha innvirkning på aktiviteter som gjennomføres, deltakelsen i disse aktivitetene og effekten av tiltakene. I

effektevalueringen inkluderte vi enkelte indikatorer knyttet til organisatoriske forhold. Dette omfattet om bruk av PLP, bytte av prosjektleder underveis i programmet og ekstern organisering. Vi fant at disse hadde små eller ingen betydning for effekter. I utgangspunktet ville en kunne anta at spesifikke trekk ved organiseringen vil bidra til et bedre utfall. Det sentrale er om organiseringen bidrar til at det er de beste prosjektene som gjennomføres. I gjennomgangen har vi identifisert en rekke faktorer som vi mener kan bidra til dette. Når vi likevel ikke ser en slik sammenheng i våre analyser kan det skyldes at effektene er for små eller at våre indikatorer ikke fanger opp disse effektene. Videre må en erkjenne at det først og fremst er det konkrete innholdet i tiltakene som avgjør om en får målbare effekter av det.

For en vellykket organisatorisk gjennomføring av et omstillingsprogram, er det viktig å etablere et godt grunnlag for gjennomføring av programmet. Det er mange hensyn å ta, men basert på vår gjennomgang av case-programmene vil vi peke på noen faktorer vi mener er særlig viktige:

- **Organiseringen av programmet bør ta hensyn til lokale forhold og utfordringer.**
 - Legg ansvaret for gjennomføring av programmet til allerede eksisterende organisatoriske strukturer i omstillingsområdet.
 - Det er da viktig å ha et klart skille mellom gjennomføringen av omstillingsprogrammet og den «ordinære» aktiviteten denne organisasjonen hadde tidligere.
 - Programmet skal komme i tillegg til annen næringsutvikling, ikke erstatte det. En bør derfor vurdere behovet for å styrke kapasiteten i gjennomføringsorganisasjonen.
- **Etabler et styre for programmet som understøtter utfordringsbildet.**
 - Både næringsliv og kommune bør være godt representert, men vekten mellom disse kan vurderes i lys av utfordringsbildet. Er programmet primært rettet mot næringsutvikling næringslivet være sterkt representert i omstillingsstyret. Hvis programmet har målsettinger om samfunnsutvikling bør derimot kommunen være sterkt representert.
 - Det er ønskelig med politisk representasjon i styret. Ordfører har tradisjonelt en viktig rolle i næringsarbeidet og en styrker også den kommunale forankringen.
 - Innovasjon Norge og fylkeskommunen deltar som observatører i omstillingstyret. Programmet bør være bevisst på å utnytte den erfaring og kunnskap disse

representantene sitter på, og benytte seg aktivt av de verktøy og veiledningsmateriale som Innovasjon Norge stiller til rådighet for programmet.

- **Programledelsen er en avgjørende aktør i omstillingsprogrammet.**
 - Det er ønskelig at programleder har sammensatt kompetanse, tilpasset utfordringsbildet.
- **Nyttiggjøre seg tilgjengelig kompetanse og rådgivning**
 - Utnytte den kompetanse og rådgiving Innovasjon Norge og fylkeskommunen kan bidra med.
 - Trekke på annen relevant kompetanse som er tilgjengelig i markedet.
- **Faseinndelingen:**
 - Programorganisasjonen burde planlegge sin aktivitet ut i fra et årshjul, i tråd med anbefalinger fra Innovasjon Norge.
 - Strategi og forankringsfasen en viktig fase i gjennomføringen. Her utvikles programmets strategi og rammene for den videre gjennomføringen av programmet. En bør sikre god forankring av planen hos alle relevante interessenter.
 - Vi anbefaler en interessentanalyse i sammenheng med avklaringsfasen, slik at en kan gjennomføre forankringsprosesser tidlig i programmet.
 - Relevante aktører burde trekkes med i utvikling av mål og tiltak i omstillingsplanen. Det er ønskelig at det fokuseres på å holde god framdrift i denne fasen.
 - Omstillingsplanen peker ut konkrete mål og satsingsområder for omstillingsplanen. Planen kan også brukes til å forplikte omstillingsorganisasjonen i forhold til hvordan programmet skal gjennomføres. Dette omfatter årshjul for driften, og eventuelt revurdering av programmets innretning og opplegg for dokumentasjon, rapportering og evaluering.
- **Bruk PLP og andre verktøy**
 - Aktiv bruk av PLP og andre tilgjengelige verktøy er å anbefale, da dette vil bidra til bedre struktur på gjennomføringen av programmet og kunne bidra til å heve kvaliteten på prosjektene i programmet.
- **Tenk videreføring på et tidlig tidspunkt.**
 - Hvis omstillingsorganisasjonen skal videreføres etter programmets avslutning er det viktig å starte arbeide med en modell for hvordan dette skal løses i god tid før programmet avsluttes.

5.5 Konklusjon

Vi har i denne evalueringen vurdert to hovedforhold. For det første har vi vurdert programmet opp mot programmets målsetninger om:

Å etablere lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser, å styrke konkurranse- og utviklingsevnen til eksisterende bedrifter, å sørge for at kommunen tilrettelegger bedre for lokalt næringsliv samt å etablere nettverk av bedrifter og andre aktører i og utenfor regionen. Videre har evalueringen vurdert organisering og arbeidsmåter.

Vår hovedkonklusjon er at programmet for Regional omstilling har skapt arbeidsplasser i omstillingsområdene, men at det er usikkerhet knyttet til eksakt hvor mange arbeidsplasser programmet har skapt og hvor varig effekten er.

Vår vurdering av programmenes organisering er kvalitativ. Vår konklusjon kan oppsummeres med at en god organisering er en forutsetning for å gjennomføre gode programmer.

Vedlegg 1 – Informanter i prosjektet

Loppa:

- Per Buvik, Prosjektleder
- Terje Haugen, Rådgiver/næringskonsulent
- (Leder for programstyret ønsket ikke å uttale seg.)

Vågsøy:

- Rolf Domstein, Programstyreleder
- Alfred Bjørlo, Programstyreleder
- Audhild Scaathun, Sogn og Fjordane fylkeskommune

Meråker:

- Bård Langsåvold, tidligere ordfører og leder av omstillingsstyret
- Torbjørn Berg Strømstad, Daglig leder i Meråker Utvikling AS (leder utviklingsprogrammet)
- Kjersti Kjenes, Omstillingsstyret

Ytre Namdal:

- Marit Dille, Programleder
- Dagfinn Eriksen, Styreleder/omstillingsstyremedlem - NYN
- Arnstein Kirste, Innovasjon Norge
- Arild Egge, Nord Trøndelag FK
- Jørn Ekrem, Nord Trøndelag FK

Vestre Toten:

- Bjørn Iversen Programleder
- Emma Klunge Sintef, Styremedlem
- Leif Waarum, Ordfører Vestre Toten, Programstyreleder
- Bjørn Fauchald, Rådmann Vestre Toten, Programstyremedlem

Rollag:

- Espen Berg, Programleder
- Hans H. Thue, Rådmann
- Dag Lislien, Ordfører
- Gunnhild Sole Fossan, Aktiv i Stedsutvikling og Bolyst - delprogram
- Monika Kongsjorden, Aktiv i Stedsutvikling og Bolyst - delprogram
- Gunn-Hege Laugen, Aktiv i Stedsutvikling og Bolyst - delprogram
- Knut Bekkjorden, Næringslivsrepresentant - nyetablering
- Jonny Holm, Omstillingsstyret

Innovasjon Norge:

- Johannes Skaar
- Anne Helgesen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

- Ole Magnus Aurdal

Vedlegg 2 – Litteraturliste

Loppa kommune Strategiplan 2008-2010

Loppa kommune Strategiplan 2011-2012

Nyskaping og utvikling Ytre Namdal IKS (2016)
Sluttrapport Omstillingsprogram Ytre Namdal 2010 - 2016.

Omstillingsarbeidet i Meråker kommune Strategisk plan 2012-2013 Meråker, april 2012

OMSTILLINGSPROGRAMMET I VESTRE TOTEN
Handlingsplan 2015

OMSTILLINGSPROGRAMMET I VESTRE TOTEN
Handlingsplan 2016

OMSTILLINGSPROGRAMMET I VESTRE TOTEN
Omstillingsplan 2013 – 2015

Oxford Research (2014) Erfaringer fra fem omstillingsprogrammer

Oxford Research (2014) Evaluering av omstillingsprogram i Rollag. Midtveisevaluering av omstillingsprogram

Oxford Research. (2013) Evaluering av omstillingsprogram i Meråker

Sluttrapport for omstillingsarbeidet i Loppa kommune 2007-2012. Utarbeidet av omstillingsadministrasjonen, September 2013

Trøndelag forskning og utvikling (2016) Omstilling i ytre Namdal. Sluttevaluering av omstillingsprogram.

www.regionalomstilling.no

Vedlegg 3 – Intervjuguide

Denne intervjuguiden er benyttet i intervjuer med representanter for programmene.

Organiseringen av programmet

- Hvordan er programmet organisert?
- Hvorfor ble denne løsningen valgt?
- Oppfattes organisasjonsstrukturen som hensiktsmessig?
- Synspunkter på styringen av programmet
- Har programorganisasjonen hatt den nødvendige kompetansen
- Vurdering av ledelsen av programmet (programlederen)
- Vurdering av samspill mellom program og omgivelser
- Har det vært større endringer i organiseringen
- Erfaringer med organiseringen - fordeler, ulemper

Faseinndelingen av programmet

- Bakgrunn for programmet – avklaringsfasen
 - Hvor kom initiativet til programmet fra
 - Hvem var involvert
- Strategi og forankringsfasen
 - Hvem var involvert i dette arbeidet
 - Opplevs det å være klarhet i roller og ansvar
 - Hva vil du si var de viktigste prosessene i denne fasen
 - Ble det gjennomført evaluering/justeringer
 - Hvilke forankringsprosesser ble gjennomført
 - Kommentarer til strategiene som ble valgt?
 - Oppfølging av strategiene gjennom handlingsplaner
 - Synspunkter på aktørenes bidrag/opptreden?
 - I hvilken grad ble programmet sett i sammenheng med andre lokale og regionale prosesser

- Gjennomføringsfasen
 - Har prosessene i programmet vært tilpasset lokale behov og utfordringsbilder
 - Har en klart å utnytte lokale ressurser, kompetanse og nettverk
 - Har en klart å mobilisere deltakelse og engasjement fra målgruppene
 - I hvilken grad oppleves gjennomføringen politisert – evt. hvilken effekt
 - Har det vært bred involvering gjennom hele gjennomføringen
 - Hvordan har en arbeidet for å sikre god forankring av programmet.
 - Er det gjennomført evaluering i fasen - er denne fulgt opp
 - I hvilken grad ble programmet sett i sammenheng med andre lokale og regionale prosesser
- Avslutningsfasen
 - Er programmet bærekraftig?
 - Kritiske suksesskriterier for bærekraft.

Bruk av PLP i programmet

- Er PLP brukt aktivt i programmet
- Hvilke effekter har en fått via PLP

Andre interessenters rolle og betydning

- Innovasjon Norges rolle
- Fylkeskommunens rolle
- Andre aktører?

I hvilken grad har programmet vært koblet på andre lokale prosesser?

Effekter av programmet

- Hvilke effekter har programmet hatt i kommunen
- Hvilket omfang har disse endringene

AGENDA
KAUPANG

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Viken
0117 Oslo