

Omstilling og styrket utviklingsevne

Videreføring av næringsutviklingsarbeid etter avsluttet omstillingsprogram



Om rapporten

Omstilling og styrket utviklingsevne

Videreføring av næringsutviklingsarbeid etter
avsluttet omstillingsprogram

Oppdragsgiver

Innovasjon Norge

Prosjektperiode

Juni - august 2018

Prosjektteam

André Flatnes

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

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

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

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

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

Forord

Denne rapporten inneholder en utredning om hvordan omstillingskommuner ivaretar og viderefører kompetanse, arbeidsform og strukturer etter avsluttet omstillingsprogram. Det er en uttalt målsetting at omstillingsprogrammer skal resultere i en varig styrking av næringsutviklingsevnen i kommunene, også etter perioden med ekstraordinære tildelinger av omstillingsmidler.

Utredning er gjennomført av senioranalytiker André Flatnes, mens spesialrådgiver Johannes Skaar har vært ansvarlige for utredningsoppdraget fra oppdragsgivers side. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 19. august 2018



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innhold

1.	Utredningens formål og metode	5
1.1	Virkemiddelet regional omstilling	5
1.1.1	Målsettinger ved et omstillingsprogram	6
1.1.2	Programgjennomføring	6
1.2	Utredningens formål	7
1.3	Metode	8
2.	Funn i utredningen	10
2.1	Resultater av omstillingsprogrammet for kommunens utviklingsevne	10
2.2	Organisering	12
2.3	Kompetanse og arbeidsform	15
2.4	Finansiering	17
3.	Oppsummering	19

Figurliste

Figur 1: Fikk programmet en videreføring?	10
Figur 2: Er nivået på utviklingsarbeidet høyere enn tidligere?.....	11
Figur 3: Ble verktøyet «Videreføring av omstillingsarbeidet» benyttet?.....	11
Figur 4: Typer personellressurser.....	12
Figur 5: Omfanget av personellressurser til næringsutvikling.....	13
Figur 6: Hvordan var omstillingsprogrammet organisert?.....	13
Figur 7: Ekstern organisasjon før/etter omstillingsprogrammet?	14
Figur 8: Regionalisering av næringsutviklingsarbeidet	15
Figur 9: Kompetanse og arbeidsform.....	16
Figur 10: Årlig budsjett for tilskuddsordninger for næringslivet.....	17
Figur 11: Finansieringskilder	17
Figur 12: Budsjetter til næringsutvikling.....	18

Tabelliste

Tabell 1: Omstillingsprogrammer som inngår i utredningen	8
Tabell 2: Informanter	9

1. Utredningens formål og metode

1.1 Virkemiddelet regional omstilling

Omstillingsstatus tildeles kommuner, grupperinger av kommuner eller regioner hvor det lokale næringslivet forvitrer eller blir kraftig bygget ned, og mange arbeidsplasser går tapt. Kommuner og regioner som innvilges omstillingsstatus kjennetegnes ved at de mangler den dynamikk som er nødvendig for at de skal tilpasse seg nye rammebetingelser og gjennomføre en økonomisk omstilling. Omstillingsarbeidet skal bidra til å skape en slik dynamikk i et samfunn preget av krise eller forvitring.

Regional omstilling er et landsdekkende, ekstraordinært og tidsavgrenset offentlig virkemiddel som brukes i tillegg til de ordinære virkemidlene i nærings- og distriktpolitikken. Det kan identifiseres tre hovedtyper bakenforliggende utfordringer som har ledet frem til omstillingsstatus:

- Hjørnesteinsbedriften avviker eller sentrale bedrifter nedskalerer
- Varige strukturendringer og befolkningsnedgang
- Ensiddig næringsstruktur i kommunen innebærer stor sårbarhet

Virkemiddelet kan beskrives som «reparerende», ettersom det kommer til anvendelse i områder som opplever utfordringer og et behov for å adressere disse. Imidlertid skal virkemiddelet regional omstilling ikke bare «reparere», men også bidra til økt utviklingsaktivitet i omstillingsområder også etter avsluttet program, gjennom en styrking av utviklingsevnen både i næringslivet og i kommuneorganisasjonen.

Det er stor variasjon i utfordringer og tilgjengelige ressurser blant omstillingsprogrammene. Enkelte programmer gjennomføres i kommuner som for eksempel har opplevd strukturelle endringer i fiske- og turistnæringen og medfølgende befolkningsnedgang, mens andre har tapt hundrevis av arbeidsplasser gjennom avvikling av enkeltbedrifter. Budsjettene i de aktuelle programmene varierer fra omtrent 10 til 100 millioner kroner for programperioden som helhet. I de minste programmene kan det hevdes at formålet ikke er å «omstille» næringslivet, i betydning å skape markant endring av næringslivet. Kanskje er det mer presist å snakke om utviklingsprogrammer i slike tilfeller, ettersom det arbeides med konkrete bedrifter for å bidra til vekst og utvikling i eksisterende næringsliv, men uten å forårsake en omfattende endring av næringslivet som helhet. I de største programmene er derimot målsettingen å substituere avviklet næringsvirksomhet med noe nytt.

De sentrale aktørene involvert i virkemiddelet regional omstilling er Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fylkeskommunene, Innovasjon Norge og kommunene. Internt i det enkelte omstillingsprogram er det en rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunen(e), omstillingsstyret og programledelsen. Kommuner som har status som omstillingsområder, får overført midler fra fylkeskommunen over en periode på inntil seks år. Disse midlene kan kombineres med midler fra kommunen og eventuelt fra næringslivet og fylkeskommunen (egne midler). Midlene skal primært brukes til prosjekter i tidlig fase, forstudie og forprosjekt, og er et supplement til de ordinære virkemidlene.

1.1.1 Målsettinger ved et omstillingsprogram

Nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid i Innovasjon Norge har formulert målsettinger for satsingen som helhet. Målsettingene er knyttet til arbeidsplasser, næringslivets sammensetting og bygging av kompetanse for å sikre bærekraft i oppfølgingen av omstillingsprogrammet. Følgende målsettinger er formulert:

- Bidra til etablering av nye arbeidsplasser, eventuelt sikring av eksisterende arbeidsplasser
- Et mer robust næringsliv (diversifisering), dvs. mindre ensidig og mindre sårbart for konjunkturer og negativ utvikling i enkelt næringer
- Styrket utviklingskompetanse i kommunens administrasjon og næringsliv

Disse generelle målsettingene reflekteres gjerne i de enkelte programmenes egenformulerte målsettinger. Omstillingsprogrammene har gjerne målsettinger for antall arbeidsplasser som skal etableres eller sikres. Enkelte programmer har i tillegg særlige sektorer som innsatsområder, og eventuelt målformuleringer angående kommunens attraktivitet og befolkningsutvikling.

Det er de senere årene arbeidet aktivt fra KMD og Innovasjon Norges side for å institusjonalisere og tilgjengeliggjøre kompetanse knyttet til virkemiddelet regional omstilling. Dette kommer til syne ikke minst gjennom nettstedet regionalomstilling.no, som inneholder informasjon og verktøy for bruk i omstillingsarbeid. Kompetansedeling og utvikling av verktøy har foregått parallelt med en profesjonalisering og strukturering av virkemiddelet fra Innovasjon Norges og også fylkeskommunene og KMDs side, der føringene for omstillingskommunene er blitt klarere.

1.1.2 Programgjennomføring

Innovasjon Norge har definert fire faser som omstillingsprogrammer bør følge. Hver fase har klare oppgaver og leveranser, og en avklart rolle- og ansvarsfordeling mellom sentrale aktører. Fasene beskrives kort i det følgende.

- 1) Avklaringsfasen: Fylkeskommunens ansvar, utarbeidelse av en samfunnsmessig konsekvensanalyse, søknad og beslutning om omstillingsstatus.
- 2) Strategi- og forankringsfasen: Utarbeidelse av styringsdokumenter, etablering av programorganisasjon, mobilisering av næringslivet og forankring av målsettinger og strategier.
- 3) Gjennomføringsfasen: Realisering av omstillingsplanen, årlige programstatusvurderinger, rullering av handlingsplaner.
- 4) Avslutningsfasen: Forberedelse av utviklingsarbeid i tiden etter omstillingsprogrammet, utarbeide sluttrapport og ekstern sluttevaluering.

Omstillingsprogrammets «innretting» viser til de tiltakene og aktivitetene som gjennomføres med ressursene i programmet, i innsatsen for å nå programmets formulerte målsettinger. Ikke minst handler dette om balansen mellom tilretteleggende og bedriftsrettede tiltak, som i all hovedsak er en funksjon av næringsgrunnlaget i omstillingsområdet og kompetansen i programledelsen. Virkemiddelet åpner for en kombinasjon av bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter. De bedriftsrettede tiltakene har til felles at de involverer næringslivet direkte, enten ved at programmet inviterer bedrifter til å lansere

prosjekter som støtter opp under målsettingene og dermed kan motta tilsagn fra programmet, eller ved at programmet proaktivt igangsetter tiltak som næringslivet involveres i (for eksempel etablering av nettverk og samarbeidsarenaer). Omstillingsprogrammer gjennomfører også ulike typer tilretteleggende tiltak, som ikke er tiltenkt å resultere i konkrete arbeidsplasser i bestemte bedrifter, men på mer overordnet sett tilrettelegge for en mer attraktiv kommune å bo og drive næringsvirksomhet i.

Innovasjon Norge har utviklet en omfattende «verktøykasse» som omstillingsprogrammer kan benytte seg av. Verktøykassen inneholder ressurser og konsepter for programstyring, teknisk gjennomføring og konkret utviklingsinnsats. Flere av verktøyene innebærer mulighet for medfinansiering fra Innovasjon Norge. Ved å anvende de ulike verktøyene unngår man at de enkelte programmene alle må gjennom den samme prøvingen og feilingen, men i stedet kan rigges og gjennomføres basert på opparbeidet kunnskap innen satsingen som helhet. Verktøyene kan klassifiseres som følger (kategoriene er ikke klart avgrensede og gjensidig utelukkende):

- Program- og prosjektledelse: Dette er verktøy som benyttes for å styre programmet som helhet og enkeltprosjekter i programmets portefølje. De omfatter kompetansetilførsel (INTRO-kurs for strategi- og forankringsfasen og for gjennomføringsfasen), strategiarbeid (styreseminar), veiledere for utforming av styringsdokumenter (utviklingsanalyse, omstillingsplan og handlingsplan) og prosjektgjennomføring (PLP-kurs og prosjektlederrapporten).
- Næringsutvikling: Dette er konsepter som omstillingsprogrammer kan benytte i omstillingsarbeidet, enten for å tilrettelegge for næringsutvikling og attraktivitet (Næringsvennlig region og Omdømmebygging) eller i arbeid direkte med næringslivet (SMB-utvikling og Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen).
- Evaluering og videreføring: Dette er verktøy som bidrar til god gjennomføring og videreføring av omstillingsprogrammer. Programstatusvurderinger gjennomføres årlig for å identifisere forbedringsmuligheter i programmets organisering og innretting, mens sluttevalueringer skal gi en avsluttende vurdering av programmet og trekke frem læringspunkter for kommunens videre utviklingsarbeid og for andre omstillingsprogrammer.

1.2 Utredningens formål

Det er en ambisjon sett fra Innovasjon Norges side at omstillingsprogrammer skal få en videreføring etter programavslutning, der opparbeidet kompetanse, inkludert utviklet metodikk og arbeidsform, anvendes for å fortsatt støtte opp om næringsutvikling. I avslutningsfasen av programmer skal kommunen forberede videre utviklingsarbeid i perioden etter at fylkeskommunen har bidratt med ekstraordinære midler. Dette arbeidet anbefaler Innovasjon Norge igangsettes senest to år før programavslutning. Innovasjon Norges verktøykasse for omstillingsprogrammer inneholder et verktøy for denne oppgaven. Konseptet «Videreføring av omstillingsarbeid», som også innebærer medfinansiering, brukes av programmet og kommunen i fellesskap for å avgjøre hvordan kommunen kan bevare den opparbeidede kompetansen og fortsette innsatsen innen næringsutvikling. Arbeidet klargjør organisering, finansiering og forankring av utviklingsarbeidet, der det bygges videre på kompetansen som er etablert gjennom omstillingsarbeidet. Det er kommunens politikere og administrasjon som har ansvaret for videreføring av omstillingsarbeidet etter at omstillingsperioden er avsluttet. Videreføringen må skje i nært samarbeid med virkemiddelaktører og det lokale næringslivet.

Til tross for at virkemiddelet regional omstilling innebærer en klar målsetting om varig styrket utviklingskompetanse i kommunens administrasjon og næringsliv, har det eksistert lite kunnskap om hvordan omstillingskommuner faktisk har videreført kompetansen og utviklingsevnen opparbeidet i omstillingsprogrammene. I sluttrapporter og sluttevalueringer beskrives hvordan programmene har arbeidet for å sikre en videreføring, men den faktiske utviklingen etter programavslutning har ikke vært gjenstand for systematisk dokumentasjon. Utredningen undersøker i hvilket omfang og på hvilken måte omstillingsprogrammer videreføres, og belyse forklaringsfaktorer bak den videreføringen som skjer eller ikke skjer i tidligere omstillingskommuner. Utredningen tar utgangspunkt i kommunenes prioritering av næringsutvikling i form av kompetanse, organisering og finansiering.

1.3 Metode

Det metodiske designet for utredningen innebærer innhenting av deskriptive data fra alle omstillingsprogrammer avsluttet de seneste seks årene, for å etablere et kunnskapsgrunnlag om hvordan disse faktisk har videreført kompetanse og organisering etter avsluttet program. Tabellen under viser hvilke omstillingsprogrammer som er inkludert i utredningen, inkludert årstall for avslutning av det enkelte program.

Tabell 1: Omstillingskommuner/-regioner som inngår i utredningen

Omstillingsprogram	Avslutningsår
Vestre Toten	2018
Flakstad	2017
Askvoll	2017
Søndre Land	2017
Ytre Namdal	2016
Hyllestad	2016
Porsanger	2015
Karlsøy	2015
Berlevåg	2014
Karmøy	2014
Gamvik	2014
Lebesby	2014
Neset	2013
Sunndal	2013
Vanylven	2013
Bø	2013
Båtsfjord	2013
Loppa	2013
Vågsøy	2012

Kilde: Oxford Research

Data er innhentet ved hjelp av dokumentgjennomgang, spørreskjema og intervjuer. De viktigste dokumentene benyttet i utredningen er de eksterne sluttevalueringene av programmene. 19 av de 21 kommunene som fikk tilsendt spørreskjemaet, responderte på undersøkelsen.

To av programmene omfattet mer enn én kommune. I utredningen er Bø og Øksnes håndtert hver for seg, ettersom kommunene avsluttet næringsutviklingssamarbeidet etter omstillingsperioden, mens Ytre Namdal, som omfatter kommunene Nærøy, Vikna og Leka, er behandlet som en enhet, da samarbeidet er videreført etter omstillingsperioden.

Videre er det gjennomført totalt ni intervjuer med utvalgte, tidligere omstillingskommuner for å belyse forklaringsfaktorer bak variasjonen mellom kommunene i omfang og form av videreføringen av utviklingskompetansen. Følgende personer er intervjuet i forbindelse med utredningen:

Tabell 2: Informanter

Navn	Organisasjon og rolle
Kjell Magne Rasmussen	Porsanger kommune, utviklingsleder
Gretha Aarseth Nordbøe	NYN IKS, daglig leder
Knut Ove Leite	Vågsøy kommune, rådmann
Bente Nesse	Hyllestad kommune, rådmann
Jørgen Holten Jørgensen	Berlevåg kommune, rådmann
Terje K. Haugen	Loppa kommune, næringsrådgiver
Tor Inge Nygård	Vanylven Utvikling AS, daglig leder
Toril Svendsen, Stine Akselsen og Harald Larssen	Lebesby kommune, næringskonsulent/ordfører/rådmann
Stein-Arild Olaussen	Gamvik kommune, næringssjef
Kilde: Oxford Research	

2. Funn i utredningen

I dette kapitlet presenteres dataene som er innhentet i forbindelse med utredningen. To sentrale begreper i utredningen kan være nyttige å definere nærmere:

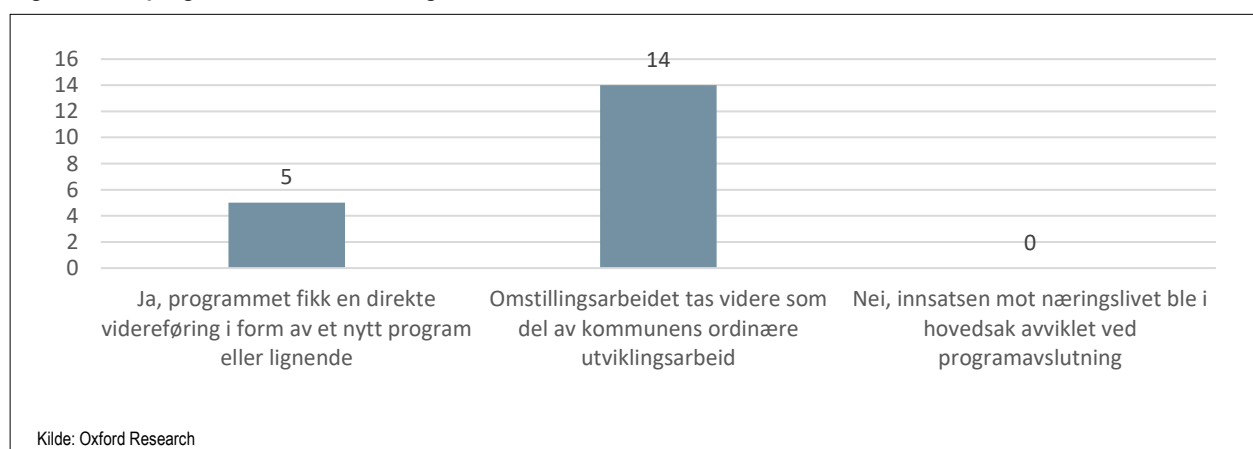
- **Utviklingsevne:** Kommunens evne til å fungere som medspiller og ressurs for næringslivet. Evnen er knyttet til økonomiske ressurser, kompetanse innen næringsutvikling og arbeidsform.
- **Arbeidsform i omstillingsprogrammer:** Proaktivt arbeid for å mobilisere bedrifter, kompetanseoverføring knyttet til bedriftsutvikling (forretningsmodellering) og tilbud om medfinansiering av bedriftsinterne utviklingsprosjekter.

2.1 Resultater av omstillingsprogrammet for kommunens utviklingsevne

Alle programmene har fått en videreføring i form av at kommunen har fortsatt å arbeide med næringsutvikling. Det er ingen som oppgir at innsatsen mot næringslivet ble avvirket ved programavslutning. De fleste (14) tar utviklingsarbeidet videre som del av kommunens ordinære virksomhet, mens enkelte (5) har iverksatt konkrete programmer eller satsinger i oppfølgingen av omstillingsprogrammet. Tallene fremgår av figur 1.

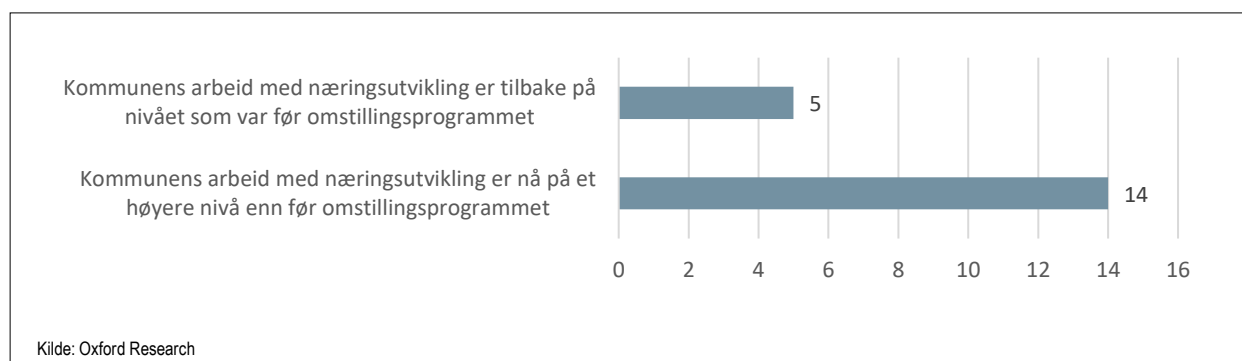
Eksempler på oppfølgende satsinger finner vi i Vestre Toten og Sunndal. Begge disse kommunene har etablert tidsavgrensede programmer som viderefører arbeidsformen fra omstillingsprogrammet, samtidig som det geografiske området for satsingene er utvidet sammenlignet med omstillingsprogrammet. Vestre Toten samarbeider med Gjøvik, Østre Toten og Søndre Land kommuner om et treårig program (2017-19), der programledelsen er lokalisert i det regionale utviklingsselskapet Gjøvikregionen Utvikling AS. Sunndal samarbeider med Surnadal kommune om det såkalte SuSu-programmet, som også mottar finansiell støtte fra Møre og Romsdal fylkeskommune. Programmets hadde en første periode fra 2014-17, og er påbegynt en ny fireårsperiode fra 2018. Sunndal kommunes utviklingsselskap SUNS AS og avdeling for næring og utvikling i Surnadal kommune samarbeider om programledelsen.

Figur 1: Fikk programmet en videreføring?



Et flertall av kommunene (14) rapporterer at de arbeider med næringsutvikling på «et høyere nivå» i dag enn da de påbegynte omstillingsarbeidet. Tallene fremgår av figur 2. Nivået viser her til kompetanse og ressurser tilgjengelig for næringsutviklingsarbeid, som innsatsfaktorer som bestemmer kommunens evne til å fungere som utviklingsaktør overfor næringslivet. Kommunene som oppgir at utviklingsevnen er på et høyere nivå, refererer blant annet til at det bevilges større beløp til denne oppgaven, at samlede personellressurser har økt og/eller at nøkkelpersoner og/eller kommuneorganisasjonen som helhet har en sterkere kompetanse, interesse og bevissthet knyttet til oppgaven.

Figur 2: Er nivået på utviklingsarbeidet høyere enn tidligere?



Kommunen og omstillingsstyret er ansvarlig for å gjennomføre en prosess som skal lede til at kommunen er i stand til å ta videre kompetansen og utviklingsevnen som ble opparbeidet i programgjennomføringen. Kommunen står fritt til å avgjøre på hvilken måte denne prosessen gjennomføres. Innovasjon Norge har utviklet konseptet «Videreføring av omstillingsarbeidet», som en mulig struktur for prosessen. Anvendelse av verktøyet er frivillig, men innebærer medfinansiering fra Innovasjon Norge. Prosessen skal klargjøre organisering, finansiering og forankring av utviklingsarbeidet etter omstillingsperioden, der det bygges videre på kompetansen som er etablert gjennom omstillingsarbeidet. Som det fremgår av figur 3 er det kun et mindretall (5) av programmene i undersøkelsen som valgte å benytte dette verktøyet.

Figur 3: Ble verktøyet «Videreføring av omstillingsarbeidet» benyttet?



2.2 Organisering

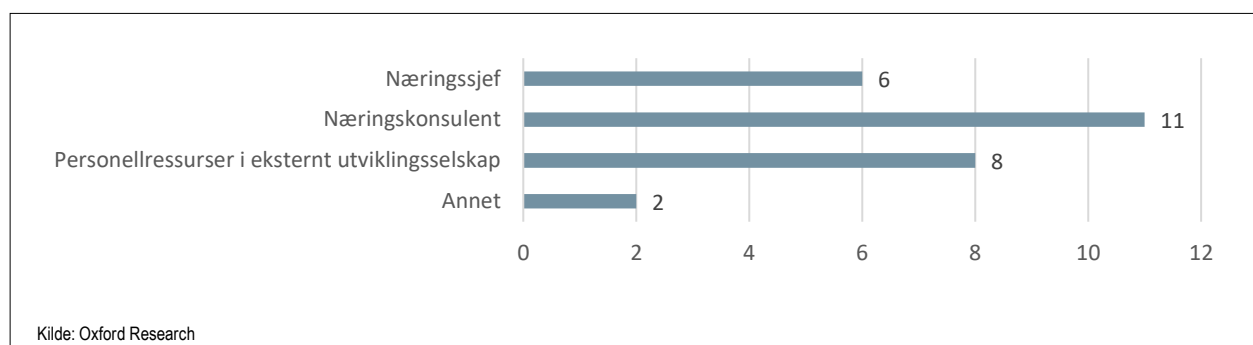
Organisering av næringsutviklingsarbeidet viser i denne sammenhengen til hvorvidt personellressursene er lokalisert i eller utenfor kommuneorganisasjonen, omfanget av personellressursene og samspillet med regionale næringsutviklingsaktører.

Arbeid med næringsutvikling fra kommunenes side krever personellressurser til saksbehandling, tilskuddsforvaltning, mobilisering, rådgivning, prosjektgjennomføring, etc. Disse personellressursene kan organiseres på ulike måter, enten internt i kommuneorganisasjonen som næringssjef eller næringskonsulent (eller variasjoner av disse stillingstitlene), eller i et eksternt utviklingsselskap. Typer av personellressurser i kommunene og utbredelsen av disse i kommunene i undersøkelsen, fremgår av figur 4.

De fleste kommunene har interne personellressurser i form av næringssjef, næringskonsulent eller begge deler, i varierende stillingsbrøker. Seks av kommunene i undersøkelsen har næringssjefer, som oftest i hel stilling, mens elleve kommuner har næringskonsulenter, som oftest mellom halv og hel stilling. Bakgrunnstallene viser at 15 av kommunene i undersøkelsen har slike interne ressurser til næringsutviklingsoppgaver, hvorav to har både næringssjef og næringskonsulent. Kun fire av kommunene har dermed ikke interne personellressurser til næringsutvikling.

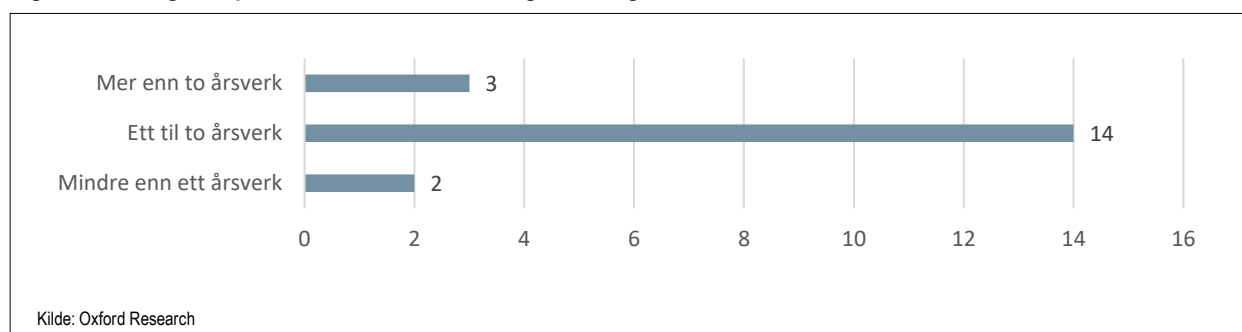
Enkelte kommuner (8) har eksterne utviklingsselskaper som fungerer som kommunens næringsavdeling, ofte i kombinasjon med interne ressurser. Fem av disse kommunene har også interne ressurser til næringsutvikling, mens tre av kommunene utelukkende har personellressurser til næringsutvikling lokalisert i utviklingsselskaper. Et fåtall kommuner (2) benytter innleide ressurser til næringsutviklingsoppgaver, hvilket i begge tilfellene betraktes som midlertidige løsninger.

Figur 4: Typer personellressurser



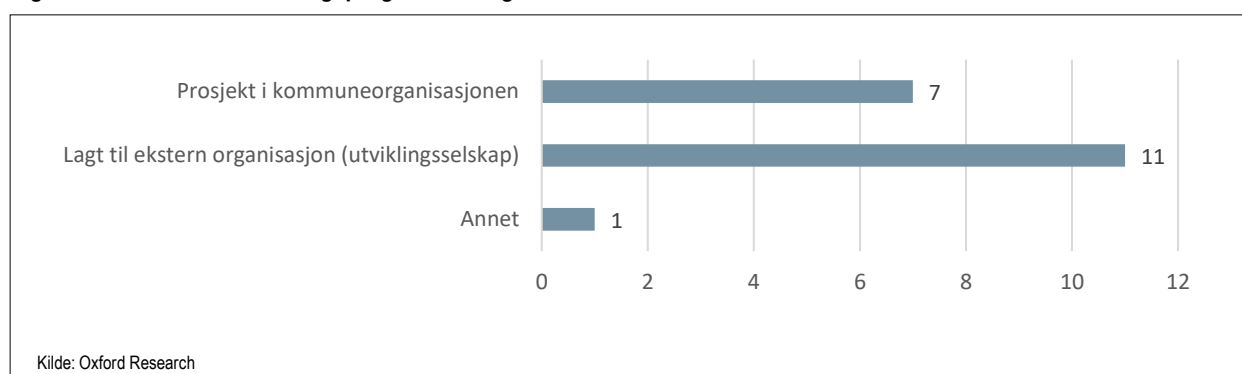
Alle kommunene som inngår i undersøkelsen har personellressurser til næringsutviklingsoppgaver. Det store flertallet av kommunene (14) har fra ett til to årsverk allokeret til næringsutvikling. Kun to av kommunene har mindre enn ett årsverk til denne oppgaven, med henholdsvis et halvt og 0,8 årsverk. Tre kommuner har mer enn to årsverk til næringsutvikling, med henholdsvis to og et halvt, tre og fire årsverk. Disse tre kommunene, som er Båtsfjord, Nesset og Sunndal, har alle etablert eksterne utviklingsselskaper. Tallene fremgår av figur 5.

Figur 5: Omfanget av personellressurser til næringsutvikling



For selve omstillingsprogrammets del var den mest utbredte (11) organisasjonsformen å lokalisere programmet i et utviklingsselskap, helt eller delvis eid av kommunen(e), som AS, KF eller IKS. For syv av omstillingsprogrammene valgte kommunene å organisere satsingen som et kommunalt prosjekt. Ett program ble gjennomført med innleide programlederressurser fra et kompetansemiljø utenfor kommunen. Dette gjaldt programmet i Loppa, som leide inn programledelse fra Origo Alta. Fordelingen av programmene på organisasjonsform fremgår av figur 6.

Figur 6: Hvordan var omstillingsprogrammet organisert?



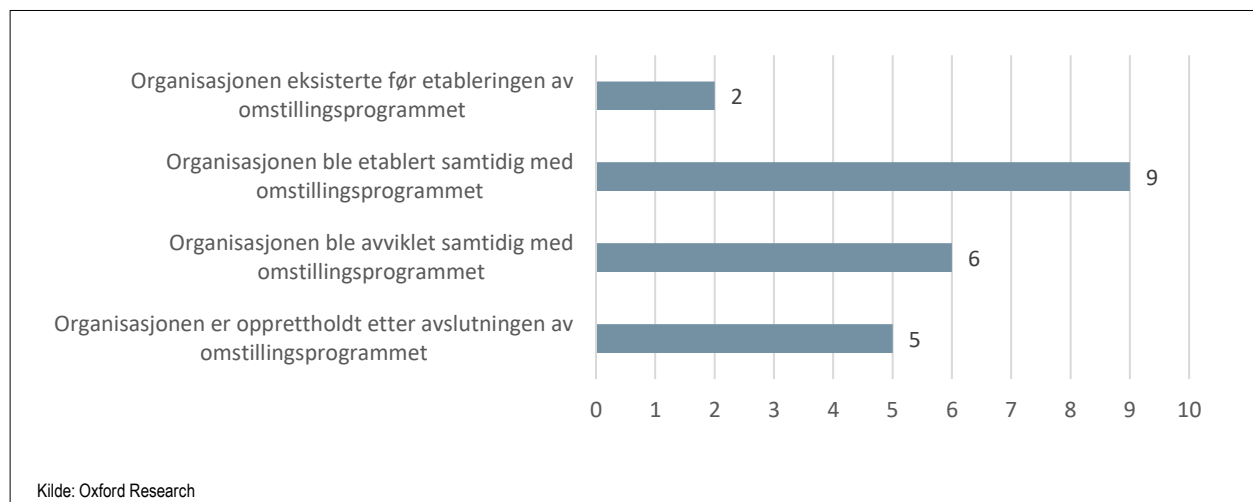
Oxford Researchs vurdering, på grunnlag av erfaringer fra evaluering av et stort antall omstillingsprogrammer, er at de to vanligste organisasjonsformene for omstillingsprogrammer begge er hensiktsmessige. Det er ikke prinsipielt grunnlag for å fremholde at én av organisasjonsformene er å foretrekke fremfor en annen. Dersom kommunen allerede har et utviklingsselskap ved etablering av omstillingsprogrammet, kan det være hensiktsmessig å lokalisere programmet i selskapet ettersom det her kan koordineres med andre ressurser. Ekstern organisering bidrar også til å markere programmet som en ekstraordinær, tidsavgrenset innsats, avgrenset fra kommunens ordinære næringsutviklingsinnsats. I tillegg kan det tilrettelegges for en sterk inngripen med næringslivet, for eksempel gjennom eierskap i selskapet. Organisering som kommunalt prosjekt kan være hensiktsmessig for å sikre at programmet koordineres med kommunens helhetlige aktivitet, og kan også tilrettelegges for spredning og videreføring av kompetansen som opparbeides ved programgjennomføringen.

I perioden etter et omstillingsprogram kan det imidlertid argumenteres for at eksistensen av eksterne utviklingsselskaper bidrar til styrke og kontinuitet i kommunens utviklingsevne. Det er flere årsaker til

dette. For det første, og som nevnt tidligere, tilrettelegger organisasjonsformen for en sterkere involvering av næringslivet på strategisk nivå for kommunens utviklingsarbeid. For det andre vil slike selskaper være disponert for å generere supplerende finansiering og prosjekter som er relevante for deres målsettinger. For det tredje innebærer etableringen av et utviklingsselskap en varig og forpliktende allokering av ressurser til næringsutvikling fra kommunens side. Kommunen kan åpenbart endre prioritering og form for sin næringsutviklingsinnsats, men når det først er investert i etableringen og utviklingen av et slikt selskap, er det rimelig at det opprettholdes med mindre det ikke leverer som forutsatt eller det er spesifikke argumenter for avvikling. Og for det fjerde innebærer organisasjonsformen at personellressursene blir skjermet fra å bli satt til andre typer kommunale oppgaver. Mange av omstillingsprogrammene gjennomføres av kommuner lokalisert i distriktene, der det kan være utfordrende å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til kommuneorganisasjonen. Dette kan medføre vakante stillinger, med det resultat at for eksempel næringsrådgivere blir pålagt oppgaver innen andre felt enn næringsutvikling.

Videreføring av et utviklingsselskap kan dermed være et godt resultat sett i forhold til virkemiddelets målsetting om en varig styrket utviklingsevne i kommunen. For programmene som var organisatorisk lokalisert i eksterne selskaper er det interessant å undersøke hvorvidt disse selskapene eksisterte før programmet ble etablert, og om de ble opprettholdt etter programavslutning. Tall for dette fremgår av figur 7. Av de elleve programmene som var lagt til en ekstern organisasjon var det seks som etablerte selskapet parallelt med etableringen av programmet (eller underveis i programperioden), og som avviklet det samtidig med programmet. I fem tidligere omstillingsområder er organisasjonen opprettholdt etter programavslutning, hvorav tre av disse ble etablert med formål å gjennomføre omstillingsprogrammet. For disse tre (Ytre Namdal, Vanylven og Vågsøy) kan omstillingsprogrammet sies å ha resultert i etablering av et utviklingsselskap som en vedvarende ressurs i kommunens utviklingsarbeid.

Figur 7: Ekstern organisasjon før/etter omstillingsprogrammet?

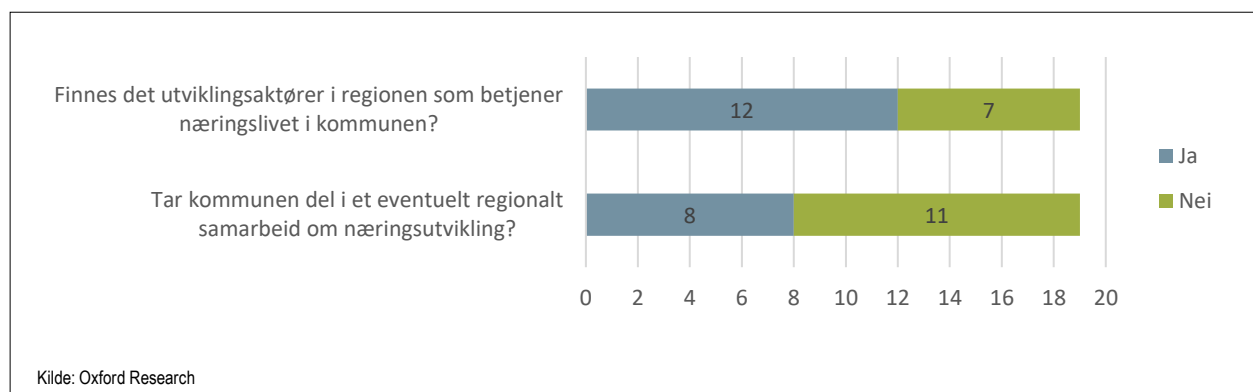


Kommunenes utviklingsevne beror delvis på eget næringsutviklingsapparat, og delvis på eksistensen og anvendelsen av regionale utviklingsressurser. Regionalt samarbeid kan skje gjennom interkommunalt samarbeid om satsing på næringsutvikling, eller ved at regionale innovasjonsselskaper har kom-

munen som del av sitt geografiske nedslagsfelt. Interkommunalt samarbeid kan ta form av program-satsinger, regionale utviklingselskaper, sektorsatsinger inne for eksempel reiseliv, etc. De regionale innovasjonsselskapene som betjener næringslivet i kommunene i undersøkelsen er for en stor del Siva-støttede næringshager, og i enkelte tilfeller inkubatorer, kunnskapsparker og andre typer selskaper.

Figur 8 viser at det for tolv av kommunene finnes regionale utviklingsaktører som betjener næringsli-vet i kommunen, mens åtte av kommunene deltar i et regionalt samarbeid om næringsutvikling.

Figur 8: Regionalisering av næringsutviklingsarbeidet



2.3 Kompetanse og arbeidsform

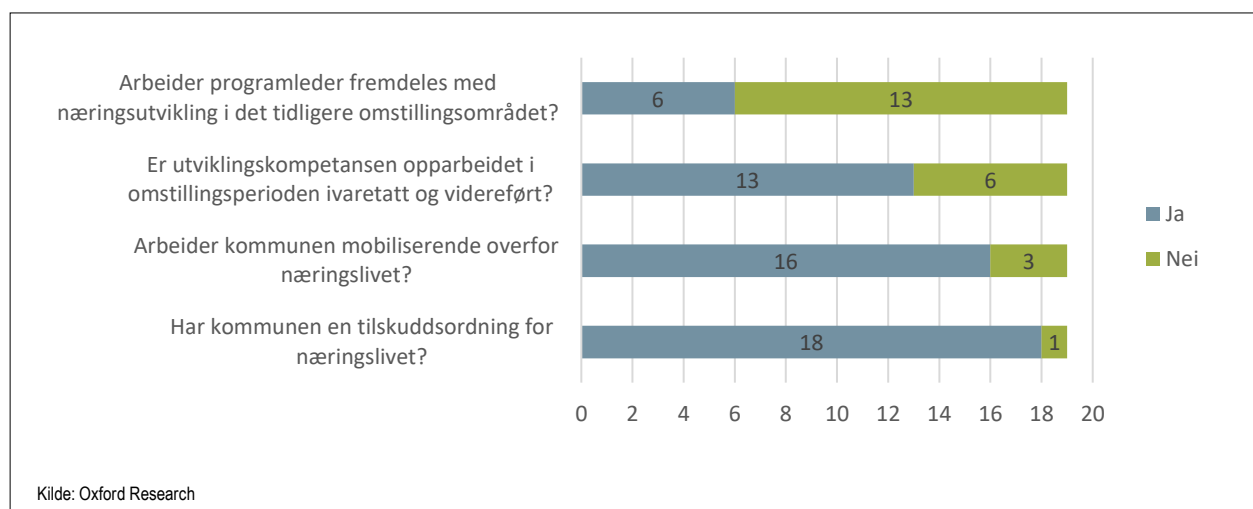
Virkemiddelet regional omstilling leveres på ulike måter i de ulike omstillingsområdene, blant annet på grunnlag av varierende vekstkraft og omstillingsledernes ulike kompetanseprofiler. Oxford Research erfarer at vekstkraft i næringslivet, det vil si bedrifter med vilje og evne til å prioritere utviklingsarbeid, og en programleder med kompetanse innen næringsutvikling, er faktorer som bidrar til sterk bedriftsretting av omstillingsprogrammet. Motsatt vil et lite vekstkraftig næringsliv og en programleder med begrenset næringsutviklingskompetanse, bidra til økt fokus på tilretteleggende prosjekter. Med tilretteleggende prosjekter menes blant annet stedsutvikling, bolystiltak, arbeid med attraksjon og om-dømme, der effekter først kan forventes å inntreffe på noe sikt og på «samfunnsnivå». Bedriftsrettede tiltak gjennomføres internt i eller mellom bedrifter, og effekten inntreffer i de bedriftene som gjen-nomfører prosjektene.

Samtidig er det visse fellestrekk som går igjen, i større eller mindre grad, i de aller fleste omstillings-programmer, og som Oxford Research dermed velger å betegne som arbeidsformen innen virkemid-delet regional omstilling. Disse fellestrekkene innebærer blant annet proaktivt arbeid for å mobilisere næringslivet, kompetanseoverføring knyttet til bedriftsutvikling (forretningsmodellering), opplæring i PLP-metodikk og tilbud om medfinansiering av utviklingsprosjekter. Mobilisering, kompetansetilfø-rsel og gjennomføring av utviklingsprosjekter bidrar direkte til styrking av næringslivets utviklingsevne, og tilrettelegger for at bedriftene fortsetter å prioritere innovasjon og utvikling også i fortsettelsen. Etter avslutningen av omstillingsprogrammet kan næringslivet nyttiggjøre seg av Innovasjon Norges ordinære virkemiddelportefølje, samt andre nasjonale, regionale og lokale ordninger.

I undersøkelsen har vi spurt kommunene om hvorvidt kompetanse og arbeidsform er videreført. Kompetansen fra omstillingsarbeidet vil i sterkest grad være knyttet til programlederen, som den ansvarlige for den praktiske gjennomføringen omstillingsarbeidet. I tillegg kan kompetansen og kunnskap om arbeidsformen være spredt og institusjonalisert i kommuneorganisasjonen som sådan. Kun seks av kommunene opplyser at programlederen fremdeles arbeider med næringsutvikling i kommunen, mens tretten kommuner har ivaretatt og videreført utviklingskompetansen i organisasjonen.

Når det gjelder den praktiske arbeidsformen overfor næringslivet opplyser 16 kommuner at de arbeider mobiliserende overfor næringslivet, mens hele 18 av kommunene har en søkbar tilskuddsordning for finansiering av utviklingsprosjekter i bedrifter. Tallene fremgår av figur 9.

Figur 9: Kompetanse og arbeidsform

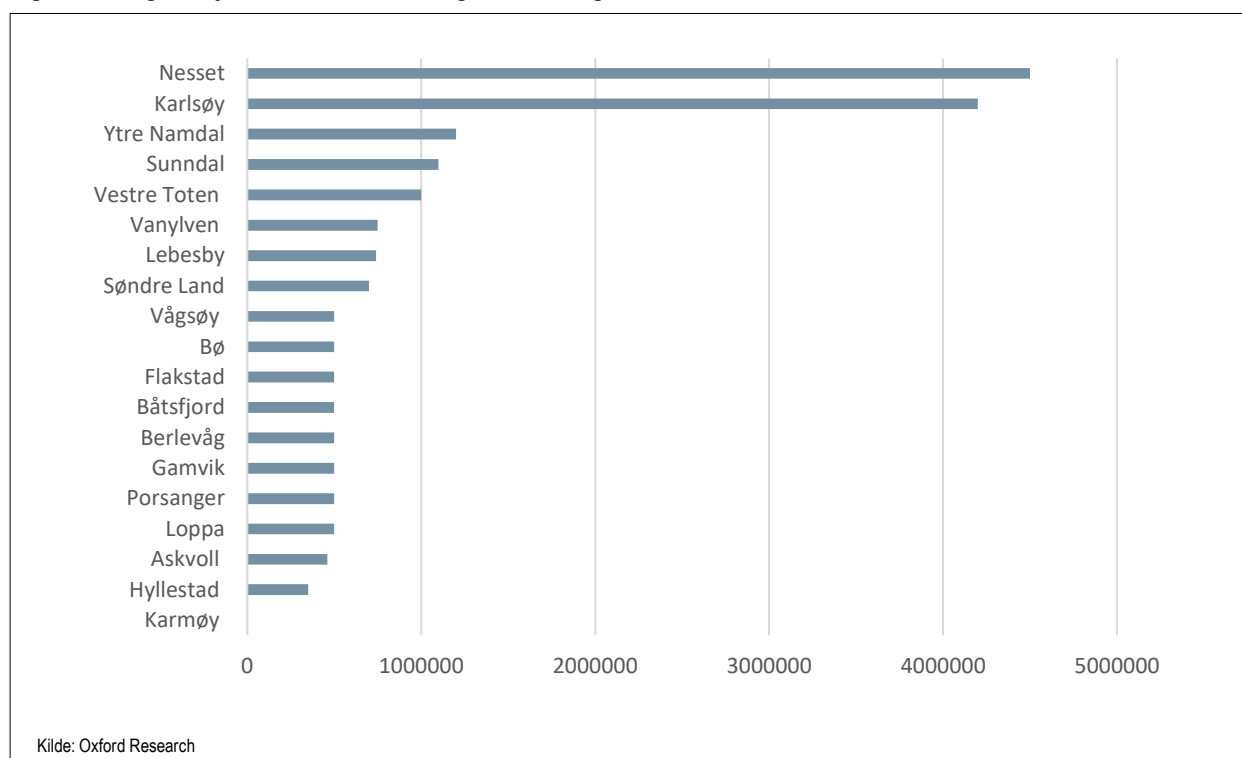


Størrelsen på de årlige budsjettene for tilskuddsordningene varierer mellom null og 4,5 millioner kroner, hvorav brorparten har budsjett fra 350 000,- til 750 000,- kroner. Det er kun Karmøy kommune som ikke har en slik tilskuddsordning. Denne kommunen skiller seg også fra de aller fleste øvrige omstillingskommuner ved at den har et høyt innbyggertall og er integrert i en større bo- og arbeidsmarkedsregion. Programmet ble da også terminert etter kun tre år, fordi det ble vurdert at grunnlaget for et omstillingsprogram ikke lenger var tilstede.

Nesset og Karlsøy kommuner utmerker seg ved særlig store årlige budsjetter til tilskuddsordningene, på henholdsvis 4,5 og 4,2 millioner kroner. Budsjettmidlene for disse kommunene er hentet fra blant annet kraftfond.

Blant kommunene som har tilskuddsordninger med budsjett på omkring en halv million kroner, er det for de fleste snakk om kommunale næringsfond der fondsmidlene i sin helhet er mottatt fra fylkeskommunen, øremerket til dette formål.

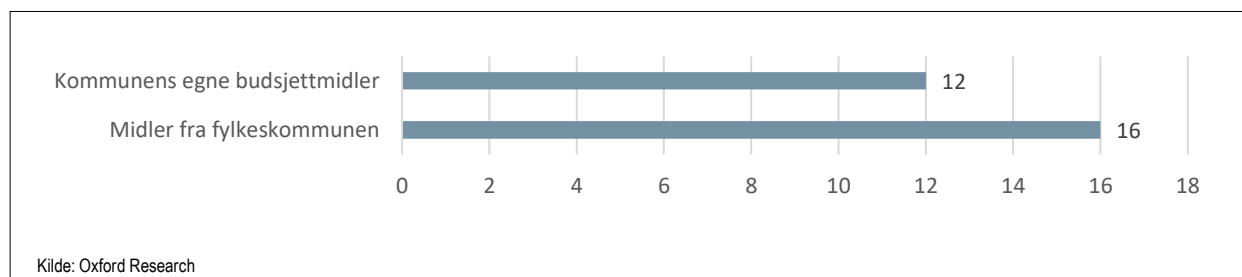
Figur 10: Årlig budsjett for tilskuddsordninger for næringslivet



2.4 Finansiering

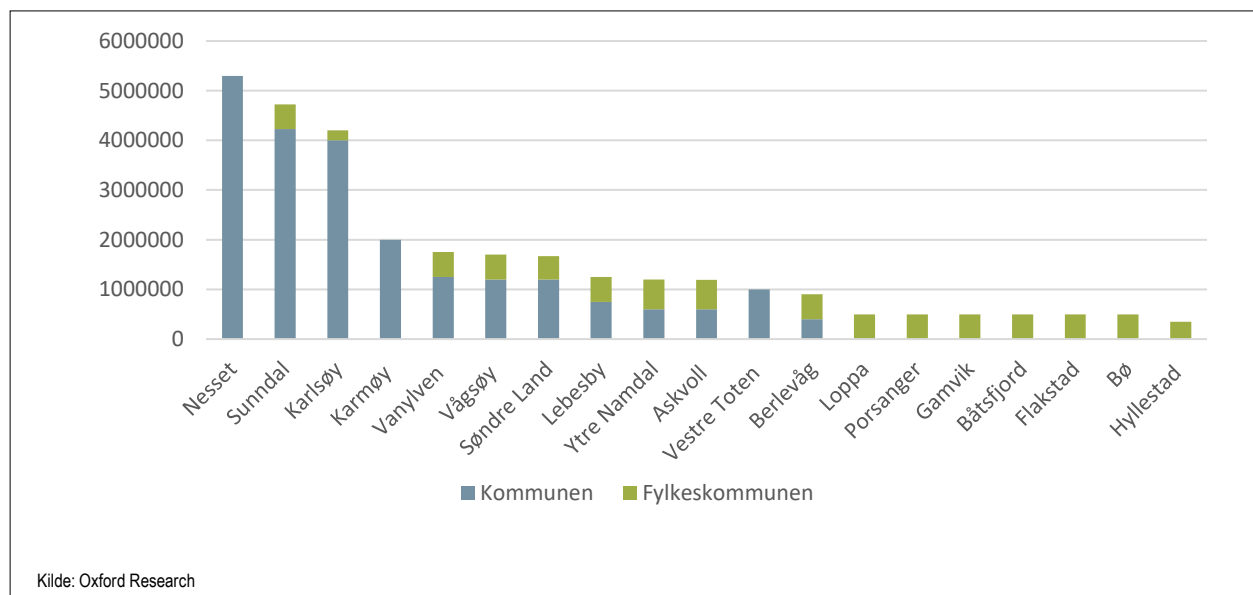
Til grunn for kommunenes næringsutviklingsaktivitet må det nødvendigvis ligge finansielle ressurser, til personell, prosjektaktivitet, tilskuddsordning, etc. Disse midlene hentes hovedsakelig fra kommunens egne budsjetter (inkludert eventuelle konsesjonsinntekter fra kraftproduksjon) og fylkeskommunens midler til næringsutvikling. Ettersom næringsutvikling ikke er en lovpålagt oppgave, vil bevilgning av midler til dette aktivitetsområde kreve både vilje og evne til å prioritere næringsutvikling. Data innhentet i denne undersøkelsen viser at tolv av de 19 kommunene bevilger midler til dette formålet. I tillegg henter de fleste kommunene (16) midler fra fylkeskommunens ulike ordninger. Midler til kommunale næringsfond er den klart mest benyttede ordningen.

Figur 11: Finansieringskilder



Figuren under viser kommunenes samlede budsjetter til næringsutvikling. Finansiering av interne stillinger i kommunen (næringssjef og næringskonsulent), er her holdt utenfor. Budsjettene varierer fra 5,3 millioner kroner for Nesset kommune til 350 000,- kroner for Hyllestad kommune. Som det fremgår av figur tolv, er det i hovedsak omfanget av kommunale midler som forklarer forskjellen mellom kommunene. De fylkeskommunale midlene, for de 16 kommunene som mottar disse, er relativt jevnt fordelt. Bevilgningene fra fylkeskommunen varierer fra 350 000,- til 600 000,- kroner. De syv kommunene i undersøkelsen som har lavest budsjetter til næringsutvikling, baserer seg utelukkende på midlene mottatt fra fylkeskommunen.

Figur 12: Budsjetter til næringsutvikling



3. Oppsummering

Virkemiddelet regional omstilling benyttes i kommuner eller regioner der det lokale næringslivet forvitrer eller blir kraftig bygget ned. Antall arbeidsplasser i disse områdene er redusert, enten på grunn av varige strukturendringer eller som følge av nedskalering eller avvikling av hjørnesteinsbedriften. Seleksjonen av mottakere av virkemiddelet er altså knyttet til virkemiddelets reparerende funksjon, det vil si at det skal adressere og utligne en utfordrende situasjon.

Virkemiddelet skal imidlertid også bidra til en varig styrking av utviklingsevnen i omstillingsområdene, både i kommuneorganisasjonen og i næringslivet. Kommunens utviklingsevne viser til kommuneorganisasjonens evne til å fungere som medspiller og ressurs for næringslivet. Evnen er knyttet til økonomiske ressurser, kompetanse innen næringsutvikling og arbeidsform. Sentrale elementer innen arbeidsformen som er typisk i omstillingsprogrammer inkluderer blant annet proaktivt arbeid for å mobilisere bedrifter, kompetanseoverføring knyttet til bedriftsutvikling (forretningsmodellering) og tilbud om medfinansiering av bedriftsinterne utviklingsprosjekter.

Det eksisterer lite systematisk dokumentasjon om hvordan omstillingskommuner faktisk har videreført kompetansen og utviklingsevnen som er opparbeidet i omstillingsprogrammene. Denne utredningen dokumenterer innhold, organisering og omfang på næringsutviklingsarbeidet som drives i kommunene som avsluttet omstillingsprogrammer i perioden 2012-18. Utredningen fokuserer på finansiering, organisering og kompetanse i kommunenes næringsutviklingsarbeid, og er basert på data innhentet fra 19 tidligere omstillingskommuner/-områder.

Alle programmene har fått en videreføring i form av at kommunen har fortsatt å arbeide med næringsutvikling. Det er ingen som oppgir at innsatsen mot næringslivet ble avviklet ved programavslutning. De fleste (14) tar utviklingsarbeidet videre som del av kommunens ordinære virksomhet, mens enkelte (5) har iverksatt konkrete programmer eller satsinger i oppfølgingen av omstillingsprogrammet. Et flertall av kommunene (14) rapporterer at de arbeider med næringsutvikling på «et høyere nivå» i dag enn da de påbegynte omstillingsarbeidet. Nivået viser her til kompetanse og ressurser tilgjengelig for næringsutviklingsarbeid, som innsatsfaktorer som bestemmer kommunens evne til å fungere som utviklingsaktør overfor næringslivet. Fem av programmene benyttet verktøyet «Videreføring av omstillingsarbeidet» for å utrede form og innhold for utviklingsarbeidet etter avslutning av omstillingsprogrammet.

Organisering av næringsutviklingsarbeidet viser i denne sammenhengen til hvorvidt personellressursene er lokalisert i eller utenfor kommuneorganisasjonen, omfanget av personellressursene og samspillet med regionale næringsutviklingsaktører. Arbeid med næringsutvikling fra kommunenes side krever personellressurser til saksbehandling, tilskuddsforvaltning, mobilisering, rådgivning, prosjektgjennomføring, etc. Disse personellressursene kan organiseres på ulike måter, enten internt i kommuneorganisasjonen eller i et eksternt utviklingsselskap. 15 av kommunene i undersøkelsen har interne ressurser til næringsutviklingsoppgaver, mens åtte kommuner har eksterne utviklingsselskaper som fungerer som kommunens næringsavdeling, ofte i kombinasjon med interne ressurser. Alle kommunene har personellressurser til næringsutviklingsoppgaver, hvorav de fleste (14) har fra ett til to årsverk.

For selve omstillingsprogrammets del var den mest utbredte (11) organisasjonsformen å lokalisere programmet i et utviklingsselskap. For syv av omstillingsprogrammene valgte kommunene å organisere satsingen som et kommunalt prosjekt. Ett program ble gjennomført med innleide programlederressurser fra et kompetansemiljø utenfor kommunen.

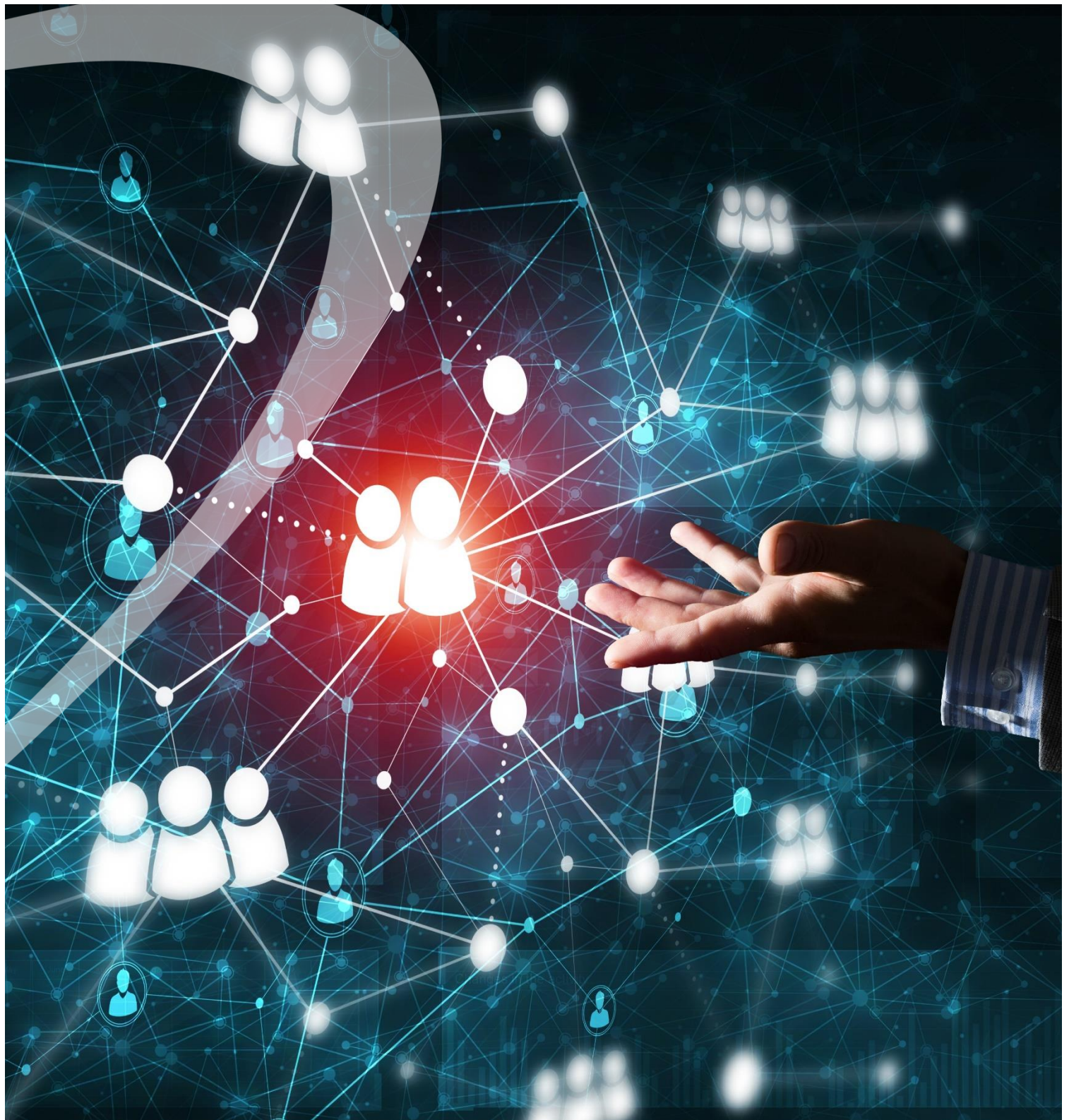
I perioden etter et omstillingsprogram kan det argumenteres for at eksistensen av eksterne utviklingsselskaper bidrar til styrke og kontinuitet i kommunens utviklingsevne. Det er flere årsaker til dette: Organisasjonsformen tilrettelegger for en sterkere involvering av næringslivet på strategisk nivå for kommunens utviklingsarbeid, slike selskaper vil være disponert for å generere supplerende finansiering og prosjekter som er relevante for deres målsettinger, etableringen av et utviklingsselskap innebærer en varig og forpliktende allokering av ressurser til næringsutvikling fra kommunens side, og personellressursene blir skjermet fra å bli satt til andre typer kommunale oppgaver. Av de elleve programmene som var lagt til en ekstern organisasjon, ble fem organisasjoner opprettholdt etter programavslutning. Tre av disse ble etablert med formål å gjennomføre omstillingsprogrammet, og for disse kan omstillingsprogrammet sies å ha resultert i etablering av et utviklingsselskap som en vedvarende ressurs i kommunens utviklingsarbeid.

Kommunenenes utviklingsevne beror delvis på eget næringsutviklingsapparat, og delvis på eksistensen og anvendelsen av regionale utviklingsressurser. Undersøkelsen viser at det for tolv av kommunene finnes regionale utviklingsaktører som betjener næringslivet i kommunen, mens åtte av kommunene deltar i et regionalt samarbeid om næringsutvikling.

Virkemiddelet regional omstilling leveres på ulike måter i de ulike omstillingsområdene, blant annet på grunnlag av varierende vekstkraft og omstillingsledernes ulike kompetanseprofiler. Samtidig er det visse fellestrekk som går igjen, i større eller mindre grad, i de aller fleste omstillingsprogrammer, og som Oxford Research dermed velger å betegne som arbeidsformen innen virkemiddelet regional omstilling. Disse fellestrekkene innebærer blant annet proaktivt arbeid for å mobilisere næringslivet, kompetanseoverføring knyttet til bedriftsutvikling (forretningsmodellering), opplæring i PLP-metodikk og tilbud om medfinansiering av utviklingsprosjekter. Mobilisering, kompetansetilførsel og gjennomføring av utviklingsprosjekter bidrar direkte til styrking av næringslivets utviklingsevne, og tilrettelegger for at bedriftene fortsetter å prioritere innovasjon og utvikling også i fortsettelsen.

Kompetansen fra omstillingsarbeidet vil i sterkast grad være knyttet til programlederen, som den ansvarlige for den praktiske gjennomføringen omstillingsarbeidet. I tillegg kan kompetansen og kunnskap om arbeidsformen være spredt og institusjonalisert i kommuneorganisasjonen som sådan. Kun seks av kommunene opplyser at programlederen fremdeles arbeider med næringsutvikling i kommunen, mens tretten kommuner har ivarettatt og videreført utviklingskompetansen i organisasjonen. Når det gjelder den praktiske arbeidsformen overfor næringslivet opplyser 16 kommuner at de arbeider mobiliserende overfor næringslivet, mens hele 18 av kommunene har en søkbar tilskuddsordning for finansiering av utviklingsprosjekter i bedrifter. Størrelsen på de årlige budsjettene for tilskuddsordningene varierer mellom null og 4,5 millioner kroner, hvorav brorparten har budsjett fra 350 000,- til 750 000,- kroner.

Midlene til næringsutvikling hentes hovedsakelig fra kommunens egne budsjetter (inkludert eventuelle konsesjonsinntekter fra kraftproduksjon) og fylkeskommunens midler til næringsutvikling. Det er særlig omfanget av de kommunale midlene som forklarer forskjellen i totale budsjetter mellom kommunene.



DANMARK

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

NORGE

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

SVERIGE

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

FINLAND

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

BRUXELLES

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

LATVIJA

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