

Evaluering av omstillingsprogrammet i Gratangen

Sluttevaluering av omstillingsprogram



Om rapporten

Evaluering av omstillingsprogrammet i Gratangen

Sluttevaluering av omstillingsprogram

Oppdragsgiver

Innovasjon Norge

Prosjektperiode

April - juni 2019

Prosjektteam

André Flatnes og Morten Grønås-Werring

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 evaluering av omstillingsprogrammet i Gratangen, som er gjennomført i perioden 2013-19. Formålet med evalueringen er å vurdere resultater av satsingen, samt programmets organisering, innretting og måloppnåelse. Evalueringen skal i tillegg bidra til læring for andre omstillingsprogrammer.

Evalueringen er gjennomført av senioranalytiker André Flatnes og analytiker Morten Grønås-Werring. Oppdraget inngår i en rammeavtale med Innovasjon Norge for sluttevaluering av omstillingsprogrammer. Gry Elisabeth Monsen har vært ansvarlige for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Evaluator har i tillegg fått god hjelp av engasjert programleder Roald Halvorsen og programmedarbeider Linda Klausen. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 24. juni 2019



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innhold

1.	Sammendrag	6
2.	Evalueringsens formål og metode	8
2.1	Evalueringsens formål	8
2.2	Evalueringsmetode	8
2.3	Leserveiledning	9
3.	Programmets organisering og forankring	10
3.1	Gjennomføringen av programmet	10
3.2	Programmets organisasjon	10
3.3	Budsjett	12
3.4	Programmets forankring	13
3.5	Videreføring	14
4.	Målsettinger og tiltak	15
4.1	Bakgrunn for omstillingsprogrammet	15
4.2	Målstruktur	15
4.3	Omstillingsprogrammets innretting	16
4.4	Faktisk utvikling i kommunen	18
4.5	Resultater av omstillingsprogrammet	22
4.6	Programmets måloppnåelse	23
4.7	Næringslivets utviklingsevne	24
5.	Evaluatorers oppsummering og vurdering	26
5.1	Vurdering av organisering og drift	26
5.2	Vurdering av innretting og måloppnåelse	26
5.3	Overordnet vurdering	28

Figurliste

Figur 1: Befolkningsutvikling i Gratangen. 2004-19, per 1. januar.	18
Figur 2: Registrert arbeidsledighet i Gratangen kommune per år. 2003-17.	18
Figur 3: Antall sysselsatte med arbeidssted Gratangen per år. 2004-18.	19
Figur 4: Innpendling, utpendling og netto innpendling for Gratangen per år. 2004-18.	19
Figur 5: Samlet verdiskapning i Gratangen per år. 2003-17. Tall i tusen kroner.	20
Figur 6: Antall bedriftsetableringer i Gratangen per år. 2007-18.	20
Figur 7: Andel bedrifter med positivt driftsresultat i Gratangen per år. 2003-17	21
Figur 8: Herfindahl/Hirschmann-indeks for hovednæringer i Gratangen kommune. 2003-17.	21
Figur 9: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet	22
Figur 10: Realisering av effekter	22
Figur 11: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene	23
Figur 12: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet	23
Figur 13: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne	25
Figur 14: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Gratangen. 2008-2018. Antall og beløp i tusen kroner.	25

Tabelliste

Tabell 1: Informanter	9
Tabell 2: Omstillingsprogrammets inntekter fordelt på kilder. 2013-19. Kroner.	12
Tabell 3: Tilsagn fra Innovasjon Norge. Prosjekter, tildelingsår og tilsagnsbeløp.	13
Tabell 4: Innsatsområder og målsettinger i programmet (fra 2016)	15
Tabell 5: Tilsagn fra tilskuddsordningen per år. Antall og beløp.	17
Tabell 6: Tilsagn fra tilskuddsordningen – sentrale aktører. Antall og beløp.	17
Tabell 7: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet	24
Tabell 8: Nye arbeidsplasser fordelt på bedrifter	24

1. Sammendrag

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Gratangen kommune, som ble gjennomført i perioden 2013-19. Formålet med evalueringen er å vurdere gjennomføringen og resultater av satsingen, samt bidra til læring for andre omstillingsprogrammer.

1.1 Bakgrunn

Gratangen kommune er en kystkulturkommune preget av få arbeidsplasser utenfor offentlig sektor, stor arbeidsutpendling og en relativt ensidig næringsstruktur. Det var ingen akutte utfordringer, i form av nedleggelse av arbeidsplasser, som lå til grunn for omstillingsstatusen. Kommunen hadde opplevd stor befolkningsnedgang, med nedgang på 17 prosent i perioden fra 2000 til 2011. Antall arbeidsplasser i kommunen i 2014 var 412, hvorav 235 (57 prosent) i privat sektor.

1.2 Økonomisk ramme, organisering og forankring

Programmet ble gjennomført med et budsjett på 15,9 millioner kroner, hvorav 11,6 millioner kroner (73 prosent) fra Troms fylkeskommune og 4,2 millioner kroner (27 prosent) fra Gratangen kommune. Omstillingsprogrammet har i tillegg mottatt i overkant av 1,2 millioner kroner fra Innovasjon Norge, i forbindelse med anvendelse av ulike verktøy som er tilgjengelig for omstillingsprogrammer.

Oxford Research mener at omstillingsprogrammet i Gratangen i hovedsak hadde en god og hensiktsmessig organisering og gjennomføring, samtidig som omfattende personellutskiftninger i programledelsen og omstillingsstyret første halvår 2018 medførte en periode med låber aktivitet og et behov for omstart av omstillingsarbeidet. Organiseringen av omstillingsarbeidet som et kommunalt prosjekt at den ekstraordinære innsatsen ikke ble klart avgrenset fra kommunens ordinære næringsutviklingsarbeid. Særlig var den delte stillingen som programleder og næringsrådgiver problematisk, med uklare ansvarsforhold og forventninger. Programledelsen var i størstedelen av programmet lokalisert organisatorisk og fysisk på rådhuset, mens det i siste året av programmet ble innleid eksterne programlederressurser. Programlederfunksjonen ble i begge periodene levert på kompetent måte. Omstillingsstyret synes å ha fungert tilfredsstillende, men samtidig med ulike svakheter. Kompetansenivået og engasjementet til styremedlemmene var varierende.

Omstillingsprogrammet var forankret på både politisk og administrativt nivå i kommunen. Ordfører og opposisjonsleder i kommunestyret deltok i omstillingsstyret i ulike roller, og det samme gjorde rådmannen. Det ble rapportert regelmessig fra programmet i kommunestyret. Gitt den tydelige profileringen av programmet er det rimelig å anta at satsingen var godt kjent i hele næringslivet. Programmet arbeidet også proaktivt og oppsøkende mot næringslivet.

1.3 Hovedmål og strategier, resultater og videreføring

Omstillingsplanens innsatsområder utpekte blå sektor, kystkultur og reiseliv som næringsområder programmet skulle arbeide for å utvikle. I tillegg hadde programmet innsatsområder for bolyst og samarbeid. Disse innsatsområdene lå i hovedsak fast gjennom hele omstillingsperioden, med kun mindre

justeringer innen det enkelte innsatsområde. Målsettingene som ble satt var 80 nye arbeidsplasser og 300 innbyggere i alderskategorien 20 til 40 år. Måltallet for nye arbeidsplasser ble underveis i programgjennomføringen økt fra måltallet på 25, som var målsettingen i den opprinnelige omstillingsplanen.

Programmet har ikke nådd sine formulerte måltall. Evalueringen dokumenterer at det er etablert 70 nye arbeidsplasser, og at det per januar 2019 var 207 innbyggere i Gratangen i alderskategorien 20 til 40 år. Oxford Research mener at måloppnåelse for arbeidsplassmålet likevel er svært god, og at den bør vurderes opp mot investerte midler (kostnadseffektivitet) og vekstkraften i næringslivet (lite næringsliv). Resultatene ved programavslutning må også ta hensyn til at det ble iverksatt en rekke prosjekter i sluttfasen av programmet, og resultatene fra disse har ennå ikke manifestert seg.

En viktig målsetting for et omstillingsprogram er å løfte kommunens utviklingsevne i forlengelsen av omstillingsperioden. Oxford Research oppfatter at denne målsettingen ikke er nådd, hvilket er en svakhet ved omstillingsprogrammet. Gratangen kommune har gjennomført konseptet Næringsvennlig region og har en personellressurs i egen organisasjon med ansvar for næringsutvikling. Samtidig er mye av kompetansen fra gjennomføringen av omstillingsprogrammet gått tapt som følge av personellutskiftninger. Det må imidlertid påpekes at en kommune på Gratangens størrelse ikke med rimelighet kan forventes å allokere store ressurser til denne oppgaven. Et regionalt samarbeid om næringsutviklingsfunksjonen bør være et aktuelt alternativ, og er også adressert gjennom Næringsvennlig region. Oxford Researchs vurdering er imidlertid at substansen i dette samarbeidet per tid er begrenset.

1.4 Læring

For å oppnå best mulig resultater i et omstillingsprogram er det ønskelig å omsette ressursene som følger med innsatsen til utviklingstiltak basert på tydelige strategier. I dette arbeidet har de involverte aktørene ulike roller, som Oxford Research mener det er viktig at det er god forståelse og aksept for. Kommunestyret er eier av programmet, og har ansvar for å vedta omstillingsplanen og årlige handlingsplaner, samt velge omstillingsstyre. Eventuelle ønsker om justeringer i programmets leveranse bør dermed gjennomføres i disse prosessene. Den løpende faglige og strategiske gjennomføringen av handlingsplanene er omstillingsstyrets ansvar, og kommunestyret bør ha en tilbaketrukket rolle mellom de årlige behandlingene av handlingsplaner. For å sikre god rolleforståelse anbefaler Oxford Research at denne kunnskapen tilføres de ulike aktørene i omstillingsprogrammer i forbindelse med programetablering, og gjentas ved behov.

Behovet for informasjon om programmets resultater, i form av skapte arbeidsplasser, synes å ha vært et tilbakevendende tema i omstillingsstyret. Oxford Research anser at kunnskap om resultater utgjør viktig styringsinformasjon i programmet, og anbefaler derfor omstillingsprogrammer å løpende dokumentere, oppdatere og kvalitetssikre en oversikt over skapte arbeidsplasser.

Omstillingsprogrammet manglet et enhetlig arkiv, komplett med relevant dokumentasjon og lokalisert i kommunen. Dette har medført utfordringer i gjennomføringen, ikke minst i siste år av programperioden etter store utskiftninger på personellsiden. Oxford Research anbefaler derfor at rutiner for aktivering løftes tydelig frem som læringspunkt for nye omstillingsprogrammer.

2. Evalueringens formål og metode

I dette kapittelet beskrives evalueringens formål, den praktiske metoden som er benyttet i gjennomføringen av evalueringen og rapportens oppbygging.

2.1 Evalueringens formål

Alle omstillingsområder gjennomfører en evaluering av programmet ved avslutning av omstillingsperioden. Formålet med evalueringen er å vurdere resultater av satsingen, samt programmets organisering, innretting og måloppnåelse. Evalueringen skal også bidra til læring for nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid i Innovasjon Norge. Gjennom systematisering av resultater og erfaringer vil evalueringen gi innspill til fremtidig organisering av næringsutviklingsarbeidet i kommunen og gi Innovasjon Norge kunnskap som kan anvendes i andre omstillingsprogrammer.

2.2 Evalueringsmetode

Dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse til bedrifter, intervjuer og registerdata er benyttet som metode for datainnhenting.

Evaluator mottok relevante dokumenter fra omstillingsprogrammet ved oppstart av arbeidet, og har i tillegg mottatt dokumenter fra Troms fylkeskommune og Innovasjon Norge. Følgende dokumenter er gjennomgått av evaluator:

- Norut Alta (2011) Tromskommunene – Indikatorer for omstillingsutfordringer
- Omstillingsplan 2013 og revidert omstillingsplan 2015
- Handlingsplaner, årlige 2013-18
- Årsrapporter, 2014-18
- Programstatusvurderinger, årlig 2013-18
- Diverse rapporter fra delprosjekter
- Presentasjoner av programmet
- Saksfremlegg fra Troms fylkeskommune

Det ble gjennomført en survey til bedrifter som har mottatt tilsagn fra omstillingsprogrammet. Undersøkelsen ble sendt til 29 virksomheter, hvorav 19 responderte. Dette gir en svarprosent på 66, hvilket vurderes som en god svarprosent for spørreundersøkelsen.

Evaluator innhentet i tillegg data ved å intervju et utvalg sentrale aktører. Totalt ble det gjennomført 15 intervjuer. Informantene fremgår av tabell 1.

Tabell 1: Informanter

Navn	Organisasjon og rolle
Roald Halvorsen	Norconsult, engasjert programleder (fra april 2018)
Silje Bergh Lorentzen	VINN, engasjert programkoordinator (fra august 2018)
Linda Klausen	Gratangen kommune, næringskonsulent og programmedarbeider (fra juni 2018)
Linda Flaaten-Stokkan	Gratangen kommune, programleder (til mars 2018)
Cato Haakseth	Gratangen kommune, programkoordinator (til juni 2018)
Eva Ottesen	Gratangen kommune, ordfører og medlem av (fra nov 2015) og leder for omstillingsstyret (fra mars 2018)
Kirstin Mobakken	Ekstern nestleder/leder av omstillingsstyret (til mars 2018)
Ole Kristian Severinsen	Gratangen kommune, rådmann og observatør i styret (fra april 2016)
Ronny Grindstein	Gratangen kommune og NNFA, ordfører (2011-15) og medlem av omstillingsstyret
Kurt André Jenssen	Jensen Farm AS, medlem av omstillingsstyret (fra november 2015)
Ruben Åkenes	Gratangen Næringsforum, leder (tidl.)
Roald A. Johansen	IFO AS, prosessleder programstatusvurdering
Tore Østgård	Troms fylkeskommune, observatør i omstillingsstyret (2016-17)
Kristian Figenschou	Troms fylkeskommune, observatør i omstillingsstyret (fra 2018)
Trond Erik Dekko Andersen	Innovasjon Norge, observatør i omstillingsstyret (fra 2015)
Kilde: Oxford Research	

Det er innhentet følgende typer registerdata (kilde i parantes):

- Utvikling i antall arbeidsplasser (SSB)
- Utvikling i andel arbeidsledige (SSB)
- Utvikling i befolkningstall (SSB)
- Pendlingstall (SSB)
- Utviklingen i verdiskaping (Proff)
- Antall nyetableringer (Brønnøysundregistrene)
- Andel virksomheter med positivt driftsresultat (Proff)
- Differensiering av næringsstruktur (Proff/Enhetsregisteret)

2.3 Leserveiledning

Rapporten består av to datakapitler (kapittel 3 og 4) og et kapittel med evaluators vurderinger (kapittel 5). Informasjonen som presenteres i kapittel 3 og 4 er innhentet fra datakildene beskrevet over. Data fra intervjuene er bearbeidet og formulert av Oxford Research og representerer en syntese av de utsagn som ble gitt. Kapittel 5 inneholder evaluators vurdering av omstillingsprogrammets organisering, gjennomføring, resultater og måloppnåelse, samt lærdommer fra programmet.

3. Programmets organisering og forankring

I dette kapittelet beskrives omstillingsprogrammets gjennomføring, organisasjon, budsjett og forankring, samt videreføringen etter programavslutning.

3.1 Gjennomføringen av programmet

Troms fylkeskommune har regelmessig innhentet kunnskap om den befolknings- og næringsmessige utviklingen i fylket som helhet og de enkelte kommunene. Tidligere praksis var at fylkeskommunen tilbød omstillingsstatus til kommuner på grunnlag av denne kunnskapsinnhenting. I 2011 ble Gratangen identifisert som aktuell omstillingskommune (Norut Alta, 2011) og kommunen ble tilbudt omstillingsstatus. Fra kommunens side ble dette betraktet som en interessant mulighet til å stimulere til utvikling i næringslivet i kommunen, og det ble påbegynt en prosess med etablering av et omstillingsprogram. Maximite AS ble engasjert som prosjektleder for denne fasen, som ledet frem til en omstillingsplan.

Omstillingsprogrammet i Gratangen, som ble gitt navnet SPIRE, ble gjennomført i perioden fra mai 2013 til mai 2019, og hadde dermed en programperiode på seks år. Ved programetablering i 2013 benyttet Troms fylkeskommune ikke omstillingsmetodikken anbefalt av Innovasjon Norge. Omstillingsprogrammene i fylket ble finansiert i stor grad gjennom støtte fra fylkeskommunen til enkeltprosjekter, og hadde en lav grunnfinansiering. På dette tidspunktet deltok Innovasjon Norge ikke som observatør i omstillingsstyrene, og programmene benyttet ikke Innovasjon Norges verktøykasse for omstilling. Innovasjon Norge ble koblet på omstillingsprogrammene i 2015.

Programmet var opprinnelig planlagt avsluttet ved utgangen av 2018, men ble forlenget til mai 2019, på grunn av noe forsinkelse i gjennomføringen og ettersom det eksisterte restmidler i programmet. Ved programavslutning er alle tilgjengelige midler omsatt til utviklingsprosjekter, og det er etablert rutiner for avslutning av i overkant av 20 prosjekter som ikke var sluttrapportert ved programavslutning.

3.2 Programmets organisasjon

Omstillingsprogrammet var organisert med vertskommunen (ved kommunestyret) som eier av programmet, med ansvar blant annet for å vedta styringsdokumenter og å velge omstillingsstyre. Styret er blant annet ansvarlig for fremdrift og retning i programgjennomføringen, mens programledelsen har det operative ansvaret. Det ble valgt å organisere innsatsen som et kommunalt prosjekt, i stedet for eksempelvis å etablere et eksternt selskap, for å sikre god forankring i og samhandling med kommunen.

3.2.1 Programledelse

I størstedelen av programperioden var programmet bemannet med programleder i 50 prosent stilling (fra mai 2013), og programkoordinator i hel stilling (fra august 2013). Programlederen var næringsrådgiver i kommunen fra 2009, og fortsatte med en 50 prosent stilling som næringsrådgiver. Programleder

og programkoordinator gikk ut av stillingene første halvår i 2018. Informanter trekker frem at ordningen med programleders delte stilling mellom programmet og kommunen ble utfordrende i gjennomføringen, ettersom ansvarslinjene ble uklare og det til dels ble en ressurskamp mellom kommunen og omstillingsprogrammet.

I det siste året av programmet er programledelsen håndtert av engasjerte programleder fra Norconsult AS (fra april 2018 i om lag 20 prosent stilling) og engasjert programkoordinator fra Vinn AS (fra august 2018 i om lag 25 prosent stilling) i Narvik, samt næringsrådgiver (ansatt i mai 2018, koblet til omstillingsprogrammet i august 2018 i 50 prosent stilling) fra Gratangen kommune. Programledelsen utgjorde om lag ett årsverk totalt sett i denne perioden. Programlederen handterte administrative forhold, mens næringsrådgiveren sto for den proaktive, mobiliserende aktiviteten mot næringslivet, bistand til søknadsutforming og oppfølgingen av prosjekter. Også programkoordinatoren ga bistand til søknadsutforming og fulgte opp bedrifter som hadde mottatt tilsagn.

Informantene gir uttrykk for at programledelsen er blitt utført på en kompetent måte både før og etter endringene første halvår 2018, og at programledelsen i hele perioden har hatt tillit i næringslivet.

3.2.2 Omstillingsstyre

Omstillingsstyret besto av fem til syv medlemmer, og opplevde betydelig utskiftning underveis i programperioden. Medlemmene var rekruttert fra næringslivet i kommunen og fra kommunestyret, med næringslivet i flertall. Posisjonen som styreleder ble først ivaretatt av rådmannen (til november 2014), deretter av en ekstern styreleder (til mars 2018) og til sist av ordføreren. Ordfører og rådmann har deltatt i omstillingsstyret, i ulike posisjoner, gjennom hele omstillingsperioden.

Informantene fremholder at omstillingsstyret fungerte tilfredsstillende, men ikke optimalt. Engasjementet og kompetansen til styremedlemmene var varierende, og styret lyktes kun i noen grad med å innta en tilstrekkelig kritisk rolle og fungere som en strategisk ressurs for programledelsen. Styremedlemmenes funksjon i programmet var hovedsakelig knyttet til styremøter, styreseminarer og programstatusvurderinger, og de fungerte kun unntaksvis som ambassadører for programmet overfor næringslivet i kommunen. I siste halvdel av programperioden var søknadsbehandling en sentral aktivitet i omstillingsstyret. Enkelte informanter trekker frem at næringslivsrepresentantene ønsket å prioritere midler til bedriftsprosjekter, mens kommunens representanter var forkjempere for en sterkere prioritering av midler til bolystiltak, og at det i vektleggingen av ulike typer tiltak dermed var en uenighet i omstillingsstyret.

Innovasjon Norge (fra 2015) og Troms fylkeskommune deltok som observatører i omstillingsstyret. Informanter fremholder at observatørene har fungert som ressurser i gjennomføringen, og at påkoblingen av Innovasjon Norge bidro til en strukturering av innsatsen. Også blant observatørene var det utskiftninger underveis. To ulike personer representerte Innovasjon Norge, og tre ulike personer representerte fylkeskommunen.

3.2.3 Styringsdokumenter og programstatusvurdering

Omstillingsprogrammet ble etablert uten gjennomføring av konsekvensanalyse eller utviklingsanalyse, men en del data for demografisk og næringsmessig utvikling ble lagt inn i omstillingsplanen. Det viktigste styringsdokumentet var omstillingsplanen for perioden 2013-18, samt årlige handlingsplaner. Omstillingsplanen ble revidert høsten 2015. Det ble gjennomført programstatusvurderinger årlig i perioden 2014-18. Disse lå til grunn for utarbeidelse av kommende års handlingsplan, som ble utarbeidet i de årlige styreseminarene. Programstatusvurderingene beskrives av informanter som viktige for styremedlemmenes kompetanse.

3.3 Budsjett

Programmet ble gjennomført med et budsjett på 15,9 millioner kroner, hvorav 11,6 millioner kroner (73 prosent) fra Troms fylkeskommune og 4,2 millioner kroner (27 prosent) fra Gratangen kommune. Inntektene fordelt på kilde og år fremgår av tabell 2. Tallene er realiserte tilskudd. I 2019 tilførte kommunen programmet 600 000,- kroner, og programmet hadde også restmidler tilgjengelig for virksomheten frem mot programavslutning.

Tabell 2: Omstillingsprogrammets inntekter fordelt på kilder. 2013-19. Kroner.

År	Troms fylkeskommune	Gratangen kommune	Totalt
2013	1 221 205	450 000	1 671 205
2014	1 358 596	502 000	1 860 596
2015	631 166	258 500	889 666
2016	1 938 425	645 000	2 583 425
2017	3 487 500	787 500	4 275 000
2018	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2019		600 000	600 000
Sum	11 636 892	4 243 000	15 879 892

Kilde: Omstillingsprogrammet i Gratangen og Troms fylkeskommune

Troms fylkeskommune har tidligere benyttet en finansieringsmodell overfor omstillingskommuner som innebar en relativt lav grunnfinansiering (sammenlignet med omstillingsprogrammer i andre deler av landet), men der programmene hadde mulighet for å søke supplerende finansiering til enkeltprosjekter. Omstillingsprogrammet i Gratangen benyttet seg imidlertid ikke av denne muligheten.

Budsjettmidlene fra kommunen var knyttet til administrative kostnader for kontorplass, finansiering av programleder i halv stilling og egenkapital. Troms fylkeskommune endret praksisen for støtte til omstillingsprogrammer med virkning fra 2017. Endringen innebar blant annet en betydelig økning i den årlige grunnfinansieringen av omstillingsprogrammer i fylket, samt strengere krav om egenkapitalinnsats fra kommunen. Den nye modellen tilsvarte det som er vanlig praksis i omstillingsprogrammer ellers i landet, der Innovasjon Norge har en rådgiverrolle. Fylkeskommunen betraktet denne modellen som fordelaktig når det gjelder å forplikte omstillingskommuner til den innsatsen som gjøres. 2017 ble et overgangsår med finansieringstilpasning, der kommunen ikke fullt ut ble krevd egenkapital som del av sin forpliktelse. De nye kravene var fullt ut implementert fra 2018.

I omstillingsperioden tildelte fylkeskommunen også andre midler til Gratangen kommune. I perioden 2013-16 mottok kommunen midler til det kommunale næringsfondet, på 1,5 millioner kroner de tre første årene og 1,3 millioner kroner i 2016. Fra 2017 er praksisen at omstillingskommuner ikke mottar midler til det kommunale næringsfondet. Av de tildelte midlene ble 300 000,- kroner per år i perioden 2013-16 forvaltet av omstillingsprogrammet (disse midlene er holdt utenfor evalueringen, både som innsatsfaktor og i resultatregistreringen). Troms fylkeskommune har også tildelt støtte til bredbånds-utbygging (6,05 millioner kroner) og til utvikling av Brattberg næringsområde (1,6 millioner kroner). Begge disse prosjektene ble omsøkt i 2013.

Omstillingsprogrammet har i tillegg mottatt i overkant av 1,2 millioner kroner fra Innovasjon Norge, i forbindelse med anvendelse av ulike verktøy som er tilgjengelig for omstillingsprogrammer. Dette gjelder verktøyene Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen, SMB-utvikling, Næringsvennlig region, Videreføring av omstillingsarbeidet og styreseminar. Beløpene er tilsagnsbeløp, ikke realisert beløp. Tilsagnene fremgår av tabell 3.

Tabell 3: Tilsagn fra Innovasjon Norge. Prosjekter, tildelingsår og tilsagnsbeløp.

Prosjekt/aktivitet	År	Beløp
Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen	2015	500 000
SMB-utvikling (FS)	2016	110 000
SMB-utvikling (FP)	2017	295 000
Næringsvennlig region (FS og FP)	2017	165 000
Videreføring av omstillingsarbeidet (FS)	2017	70 000
Styreseminar Spire 3	2015	20 100
Styreseminar Spire 4	2016	41 200
Styreseminar Spire 5	2017	12 500
Totalt		1 213 800
Kilde: Innovasjon Norge		

3.4 Programmets forankring

Omstillingsprogrammet var forankret på både politisk og administrativt nivå i kommunen. Programmet var organisert som et kommunalt prosjekt, og programledelsen hadde kontorplass på rådhuset. Ordfører og opposisjonsleder i kommunestyret deltok i omstillingsstyret i ulike roller, og det samme gjorde rådmannen. Det ble rapportert regelmessig fra programmet i kommunestyret, som også vedtok årlige handlingsplaner.

Næringslivet i Gratangen er av relativt begrenset utstrekning, og gitt den tydelige profileringen av programmet og merkevaren SPIRE er det rimelig å anta at satsingen var godt kjent i hele næringslivet. Programmet arbeidet også proaktivt og oppsøkende, og bidro med rådgivning og/eller finansiering til en stor andel av bedriftene i kommunen. Gratangen Næringsforum ble revitalisert av omstillingsprogrammet, og fungerte som en viktig samarbeidspartner og kanal mot bedriftene, blant annet i forbindelse med arrangementer for næringslivet. Informantene argumenterer for at programmets forankring i næringslivet dermed var svært solid.

3.5 Videreføring

Fra mai 2018 har kommunen en stilling som rådgiver for næring og utvikling, hvorav om lag halve stillingen er øremerket næringsutvikling. I siste året av omstillingsprogrammet var rådgiveren påkoblet omstillingsarbeidet, og rådgiveren har etter programavslutning en rolle i den tekniske avslutningen av prosjekter. Etter avsluttet omstillingsprogram disponerer kommunen ikke fondsmidler for støtte til bedrifter i Gratangen.

En forstudie av konseptet Videreføring etter omstilling ble gjennomført i november-desember 2018, med Proneo som ekstern prosjektleder. Formålet med dette prosjektet var å utrede mulige alternativer for å fortsette næringsutviklingsarbeidet i kommunen etter avslutning av omstillingsperioden. Den nye strukturen skulle ivareta kompetanse og erfaringer fra omstillingsarbeidet, og samtidig ta hensyn til rammevilkårene i den nye situasjonen for næringsutviklingsarbeid i kommunen, der det ikke lenger tilføres budsjettmidler utenfra. Forstudien ledet til en anmodning fra kommunen om å undersøke muligheten for en regional løsning for fremtidig næringsutviklingsinnsats. Konseptet Næringsvennlig region ble dermed gjennomført som en oppfølging av forstudiet.

Gratangen kommune gjennomførte i 2017-18 en pilot av det nyutviklede konseptet Næringsvennlig region, i samarbeid med Salangen, Lavangen og Bardu kommuner. Dette er en videreutvikling av konseptet Næringsvennlig kommune, som inngår i Innovasjon Norges verktøykasse for omstillingsprogrammer. Også for dette prosjektet var Proneo prosjektleder. Målsettingen var å etablere et toårig prøveprosjekt (2018-20), før man etter dette tar beslutning om et mer permanent samarbeid. Prosjektet har medført at det er etablert samarbeid mellom næringssjefer/-rådgivere i de fire kommunene, med månedlige møter. Inntil 20 prosent av næringsrådgiverens stilling er allokert til dette samarbeidet, og tilsvarende ressurser tilføres fra de øvrige kommunene. Den enkelte kommune tilfører i tillegg 55 000,- kroner til samarbeidsprosjektet per år. Samarbeidet innebærer spredning av informasjon, men informanter fremholder at substansen i samarbeidet per tid er begrenset, samtidig som det ikke er avgjort om og eventuelt hvordan samarbeidet skal videreføres etter toårsperioden.

4. Målsettinger og tiltak

I dette kapittelet beskrives bakgrunnen for omstillingsprogrammet, programmets målstruktur og innretning, porteføljen av prosjekter, faktisk utvikling i næringslivet i kommunen, resultater og måloppnåelse, og kommunen og næringslivets utviklingsevne.

4.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Gratangen kommune er en kystkulturkommune preget av få arbeidsplasser utenfor offentlig sektor, stor arbeidsutpendling og en relativt ensidig næringsstruktur. Det var ingen akutte utfordringer, i form av nedleggelse av arbeidsplasser, som lå til grunn for omstillingsstatusen. Kommunen hadde opplevd stor befolkningsnedgang, med nedgang på 17 prosent i perioden fra 2000 til 2011. Antall arbeidsplasser i kommunen i 2014 var 412, hvorav 235 (57 prosent) i privat sektor.

4.2 Målstruktur

Målsettingen for omstillingsprogrammet var å bidra til å skape 80 nye arbeidsplasser utenom kommunesektoren, samt til minst 300 innbyggere mellom 20 og 40 år. Programmet hadde fire innsatsområder, som var blå sektor, reiseliv og kulturarv, Gratangen som bokommune og grenseløst samarbeid. Programmets innsatsområder og målsettinger fremgår av tabell 4.

Tabell 4: Innsatsområder og målsettinger i programmet (fra 2016)

Innsatsområder	Målsetting
Blå sektor som utviklingsfaktor	Etablering av 80 nye arbeidsplasser (samt bidra til sikring av eksisterende arbeidsplasser)
Reiseliv og kulturarv	
Gratangen som bokommune	Bidra til minst 300 innbyggere mellom 20 og 40 år
Grenseløst samarbeid	Nyetableringer, kompetansehevende tiltak og samarbeidsarenaer (måltall per år)
Kilde: Omstillingsprogrammet i Gratangen	

4.2.1 Revideringer av målstrukturen

Omstillingsplanen ble revidert høsten 2015, med virkning fra 2016. Målsettinger og innsatsområder ble i stor grad videreført, men med enkelte justeringer. Det opprinnelige måltallet for nye arbeidsplasser var 25, og dette ble i den reviderte planen økt til 80. For den demografiske utviklingen i kommunen ble målsettingen endret fra å bidra til at 20 familier flytter til Gratangen til å bidra til minst 300 innbyggere mellom 20 og 40 år. Innsatsområdet «Kystkultur og kulturarv som utviklingsfaktor» ble endret til «Reiseliv og kulturarv», hvilket indikerte en sterkere satsing på reiseliv. Innsatsområdet «Nyskapende kommunikasjon og samarbeid» ble endret til «Grenseløst samarbeid», og innebar en ambisjon om samarbeid ut over kommunegrensen.

4.2.2 Programstatusvurderinger

Programstatusvurderingene fokuserte på mulige justeringer og forbedringer i programgjennomføringen. Det er særlig to temaer som har vært gjennomgående blant anbefalingene som er gitt. Det første

er programmets målstruktur, der behovet for spissing og konkretisering er løftet frem. Det er anbefalt å konkretisere strategiene og etablere måltall innen hvert innsatsområde, samt å styrke sammenhengen mellom omstillingsplan, handlingsplaner og tiltaksporteføljen, slik at aktiviteten i programmet støtter opp om de formulerte målsettingene. Det er også anbefalt å etablere et bedre målrapporteringssystem. Programstatusvurderingene anbefalte også å vurdere å fjerne innsatsområdet «Gratangen som bokommune» og tilhørende målsetting om demografisk utvikling, ettersom denne aktiviteten i hovedsak er kommunens ansvarsområde.

Det andre temaet som var omtalt i flere programstatusvurderinger er rollefordelingen mellom omstillingsprogrammet og kommunen. I de senere programstatusvurderingene er det i tillegg pekt på behovet for å sikre en god videreføring av opparbeidet kompetanse og rutiner, samt digitalisere programmets arkiv som del av kommunens arkivsystem.

4.3 Omstillingsprogrammets innretting

I gjennomføringen av omstillingsprogrammet er det gjennomført en rekke tiltak og prosjekter, dels i form av rådgivning og tilsagn til bedrifter og dels i form av tilretteleggende tiltak. Det er gjennomført prosjekter innen alle de fire innsatsområdene, med en særlig tyngde innen innsatsområdet blå sektor. Under beskrives noen av de mest sentrale aktivitetene.

4.3.1 Rådgivning og tilrettelegging

I den tidlige fasen fantes lite midler for tilsagn til næringslivet, og budsjettmidlene ble anvendt i stor grad til fasilitatorressurser, det vil si at programledelsen brukte sin tid til å bistå bedrifter på ulike måter. Aktiviteten besto delvis av rådgivning overfor enkeltbedrifter og delvis av tilretteleggende tiltak som kom næringslivet som helhet til gode. Den individuelle rådgivningen besto av forretningsmodellering, der omstillingsprogrammet veiledet og sparret med bedrifter om utviklingsmuligheter, samt bidro med koblinger til andre bedrifter og FoU-aktører, samt med henvisninger til virkemiddelapparatet. Det ble i tillegg arrangert konferanser og studieturer, og etablert møteplasser og samarbeidsarenaer for næringslivet som helhet og for enkeltnæringer som blant annet reiselivsnæringen. Omstillingsprogrammet sørget også for at næringsforumet for kommunen ble revitalisert, og har organisert en rekke kurs, blant annet PLP-kurs og styrekurs.

Omstillingsprogrammet arbeidet aktivt med å støtte opp om de maritime bedriftene lokalisert på Brattberg. I perioden før etableringen av programmet bidro kommunen til realiseringen av industriområdet, der også Troms fylkeskommune, Innovasjon Norge og Siva var blant støttespillerne. Omstillingsprogrammet har senere bidratt med økonomisk støtte til Kasseriet AS, samt omfattende rådgivning til miljøet som helhet. Rådgivningen har bidratt til økt samarbeid mellom bedriftene, og til koblinger til aktører utenfor kommunen. Det ble etablert koblinger til academia gjennom prosjektet «På mærekanten», der studenter ble koblet til bedriftene for å adressere utfordringer for næringen. Det er også arbeidet med trainee-ordning for bedriftene.

4.3.2 SMB-utvikling

Omstillingsprogrammet har gjennomført konseptet SMB-utvikling i to runder, begge ganger med KUPA (Kunnskapsparken Nord) som innleid prosjektleder. I begge rundene ble det gjennomført forstudie og forprosjekt. Programmet mottok medfinansiering fra Innovasjon Norge i den første runden, mens den andre runden ble finansiert av programmet selv (719 000,- kroner). Deltakelse i SMB-utvikling har gitt bedriftene bistand til å avdekke og følge opp utviklingsidéer, og flere bedrifter har fulgt opp idéene i hovedprosjekter, i flere tilfeller med ekstern medfinansiering fra for eksempel Skattefunn.

4.3.3 Tilskuddsordning

En sentral del av omstillingsprogrammets arbeidsform og innretting var en søkbar tilskuddsordning, tilgjengelig for næringslivet i Gratangen. Programmet ga tilsagn til totalt 62 prosjekter, med samlet tilsagnsbeløp på om lag 6,7 millioner kroner. Tilsagnene fordelt per år i programperioden viser at tilskuddsordningen primært ble benyttet i den siste halvdel av perioden. Om lag 90 prosent av det samlede tilsagnsbeløpet ble tildelt i perioden 2017-19. Dette gjenspeiler tilgjengelige budsjettmidler tidlig og sent i programperioden. Om lag 360 000,- kroner er tilbakeført (ikke realisert). Ved programavslutning i mai 2019 var 25 prosjekter ikke avsluttet.

Tabell 5: Tilsagn fra tilskuddsordningen per år. Antall og beløp.

Årstall	Antall tilsagn	Samlet beløp
2014	1	30 600
2015	5	170 225
2016	8	457 500
2017	12	1 653 550
2018	20	2 655 341
2019	16	1 761 475
Totalt	62	6 728 691

Kilde: Omstillingsprogrammet i Gratangen

Av de 62 tilsagnene var omstillingsprogrammet selv mottaker av 17 tilsagn, med et samlet beløp på i underkant av 2,8 millioner kroner. Blant disse inngår midler til SMB-utvikling (719 000,- kroner), Gratangen som bokommune (610 000,- kroner), Næringsvennlig region (150 000,- kroner) og diverse utredninger og forstudier. Det er gitt 45 tilsagn til næringsaktører i kommunen, med et samlet tilsagnsbeløp på i underkant av fire millioner kroner. Dette utgjør 25 prosent av programmets budsjett.

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

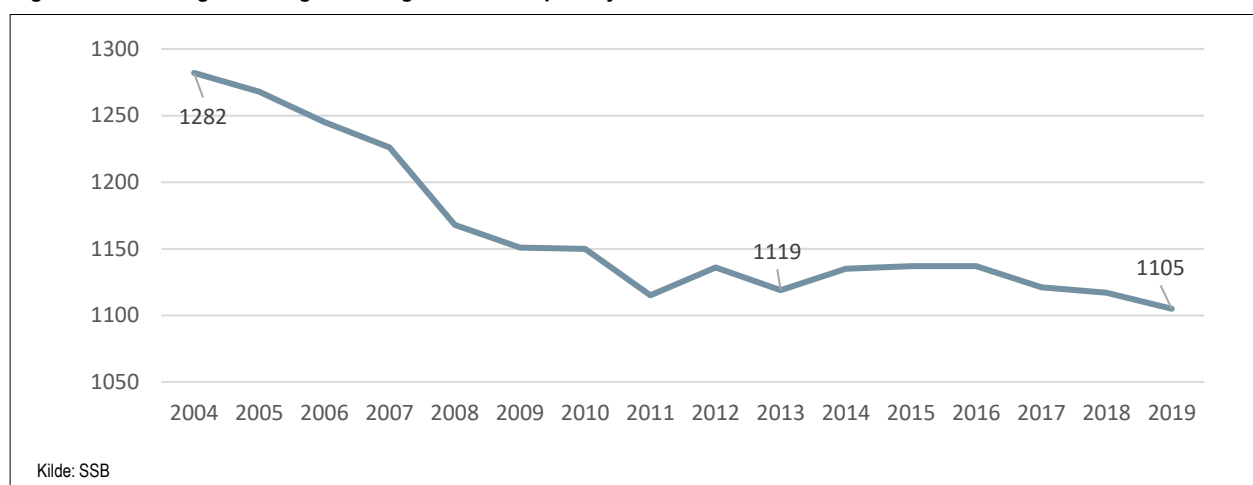
Mottaker	Antall tilsagn	Samlet beløp
Omstillingsprogrammet SPIRE	17	2 756 250
Nordnorsk Fartøyvernssenter og Båtmuseum	3	530 600
Gratangen Mekaniske Industri AS	2	352 171
Kasseriet AS	2	350 000
Gratangen Fjellhotell AS	2	341 075
Øvrige	36	2 398 595
Totalt	62	6 728 691

Kilde: Omstillingsprogrammet i Gratangen

4.4 Faktisk utvikling i kommunen

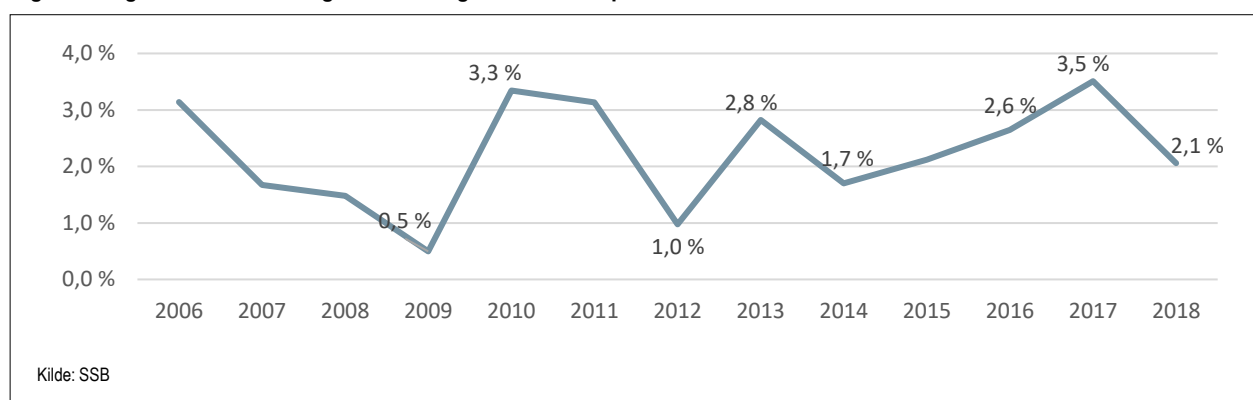
Befolkningen i Gratangen kommune ble redusert fra 1282 1. januar 2004 til 1105 1. januar 2019, en reduksjon på 177 personer (13,8 prosent). I omstillingsperioden fra 2013 til 2019 sank befolkningstallet fra 1119 til 1105, hvilket er en reduksjon på 15 personer og 1,3 prosent. Det var et brudd i befolkningsutviklingen i 2011, da kraftig nedgang ble endret til stabil utvikling. Befolkningsutviklingen fremgår av figur 1. I omstillingsperioden sank befolkningstallet i alderskategorien 20-40 år fra 225 til 207, og andelen av total befolkning fra 20 til 19 prosent. Tidsserier for seneste 30 år viser jevn nedgang for total befolkning, og kategorien 20-40 år utgjør en stadig mindre andel av befolkningen.

Figur 1: Befolkningsutvikling i Gratangen. 2004-19, per 1. januar.



Figur 2 viser registrert arbeidsledighet i Gratangen kommune, blant personer fra 15 til 74 år, i perioden 2006-18. Arbeidsledigheten i Gratangen har vært relativt lav i hele perioden.

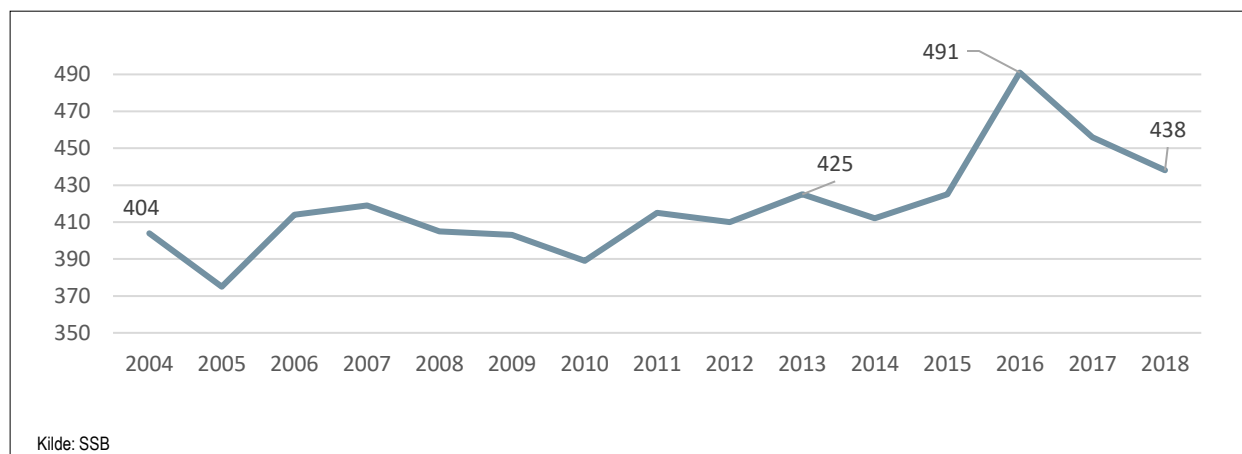
Figur 2: Registrert arbeidsledighet i Gratangen kommune per år. 2003-17.



Figur 3 viser sysselsettingsutviklingen i Gratangen i tidsrommet 2004-18. Sysselsettingstallene er basert på arbeidssted (ikke bosted). I år 2004 var det 404 sysselsatte (arbeidsplasser) i Gratangen, mens det i 2018 var 438, en økning på 34 sysselsatte (8,4 prosent). Gratangen hadde høyest antall sysselsatte i

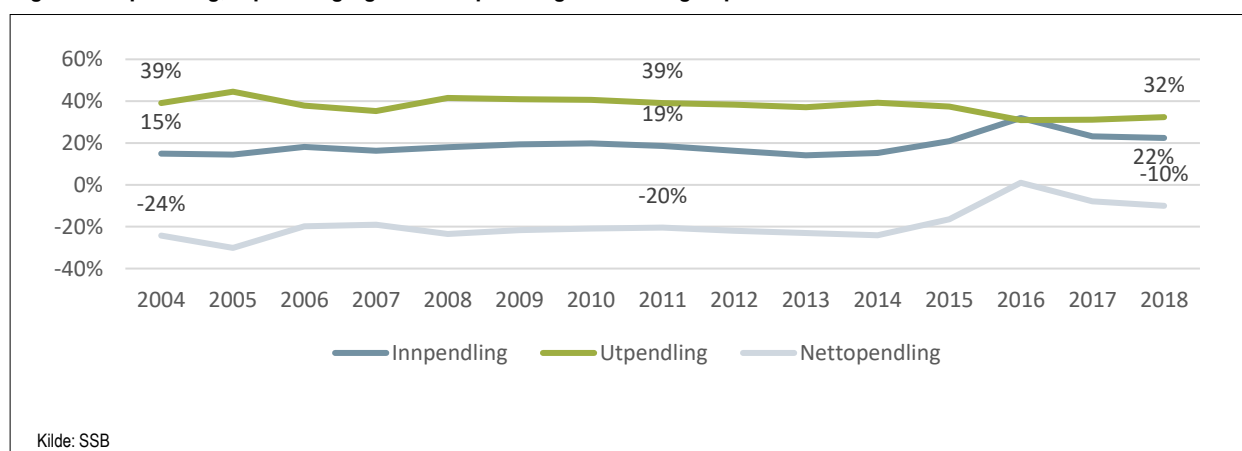
2016 (491) og 2017 (456), hvilket delvis var knyttet til flyktningmottak (Aleris). I omstillingsperioden fra 2013 til 2018 økte antall arbeidsplasser i kommunen fra 425 til 438, hvilket er en økning på 13 arbeidsplasser (3,1 prosent).

Figur 3: Antall sysselsatte med arbeidssted Gratangen per år. 2004-18.



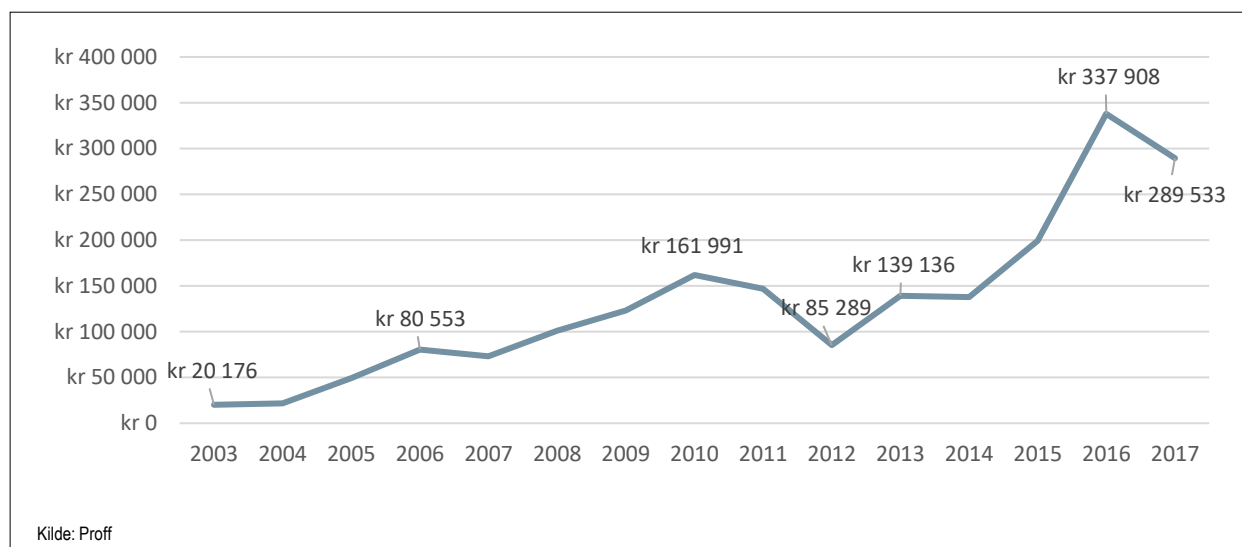
Figur 4 viser omfanget av pendlingen for Gratangen kommune, i perioden 2013-17. Innpendling er andelen som har arbeidssted i Gratangen kommune og bosted utenfor kommunen av det totale antallet sysselsatte med arbeidssted i Gratangen kommune, og utpendling er andelen som har arbeidssted utenfor Gratangen kommune og bosted i kommunen av det totale antallet sysselsatte med arbeidssted i Gratangen kommune. Hovedbildet er at Gratangen har en netto utpendling, men at denne er redusert i løpet av omstillingsperioden. Netto utpendling for Gratangen i 2018 er ti prosent. Innpendlingen til kommunen har ligget relativt stabilt mellom 14 og 23 prosent i perioden, med unntak av den midlertidige økningen i antall arbeidsplasser i 2016, da innpendlingen var 32 prosent. Utpendlingen er vesentlig lavere i perioden 2016-18 (31-32 prosent) enn i årene før (35-45 prosent). Byggingen av Hålogalandsbrua innebærer sannsynlighet for økt pendling til og fra Narvik. Muligheten for utpendling innebærer en robusthet for kommunen, i den forstand at arbeidsledige kan absorberes i et større arbeidsmarked.

Figur 4: Innpendling, utpendling og netto innpendling for Gratangen per år. 2004-18.



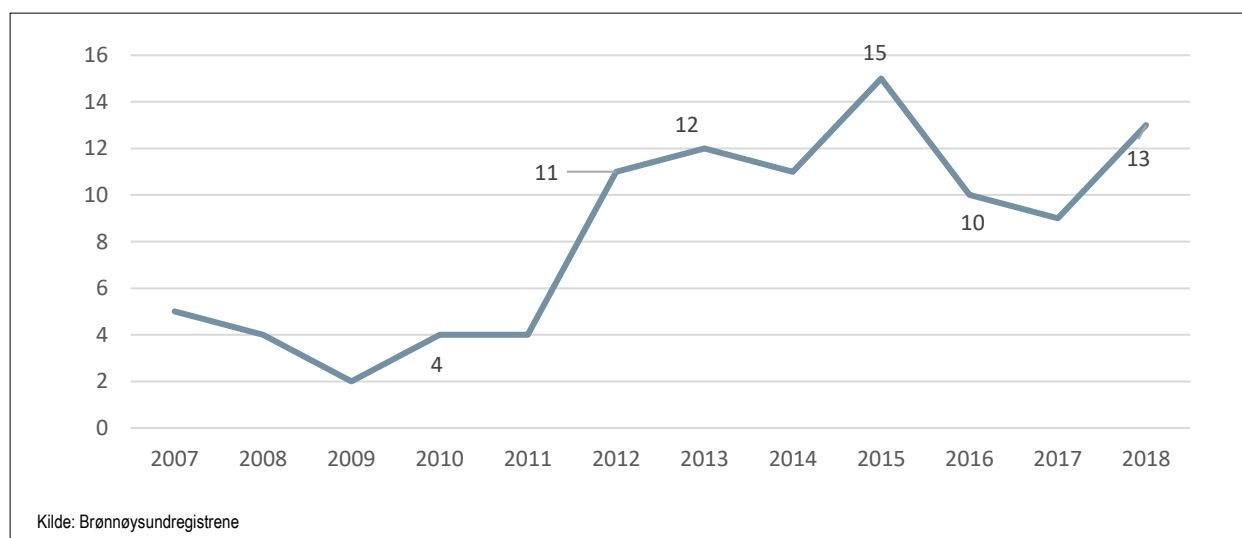
Figur 5 viser samlet verdiskaping for aktører i Gratangen kommune i perioden 2003 til 2017. Verdiskapning kalkuleres ved å summere lønnskostnader og driftsresultat for alle bedrifter som er registrert i kommunen. Dersom én eller flere bedrifter går med underskudd kan den samlede verdiskapningen bli negativ. Underavdelinger er ikke inkludert i beregningen. Figuren viser en betydelig forbedret verdiskaping i 2016 og 2017, sammenlignet med årene tidligere.

Figur 5: Samlet verdiskapning i Gratangen per år. 2003-17. Tall i tusen kroner.



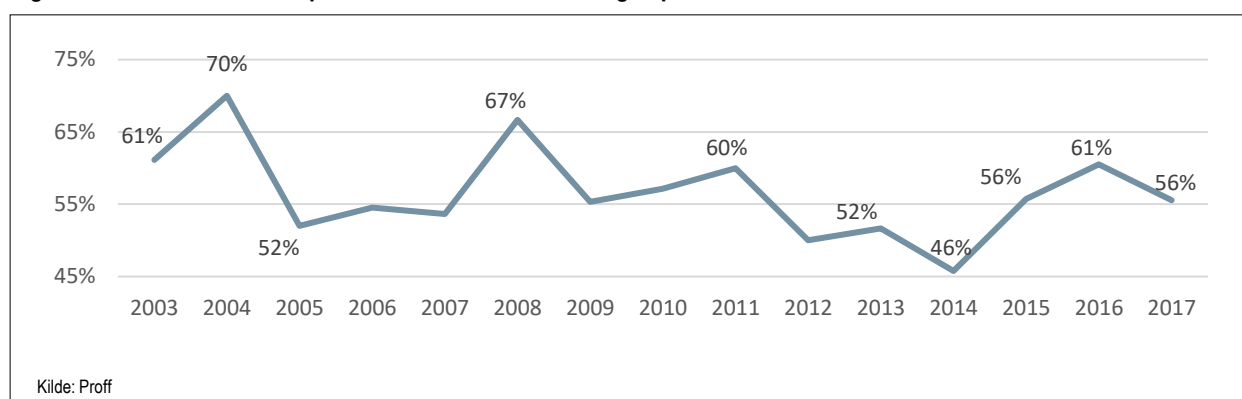
Antall bedriftsetableringer (AS og ENK) per år i perioden 2007-18 fremgår av figur 6. Antallet varierer mellom to og 15 i perioden, med en klar økende tendens i perioden. Gjennomsnittlig antall etableringer i omstillingsperioden 2013-18 var tolv, hvilket er markant høyere enn i perioden 2007-12, da gjennomsnittet var fem etableringer årlig.

Figur 6: Antall bedriftsetableringer i Gratangen per år. 2007-18.



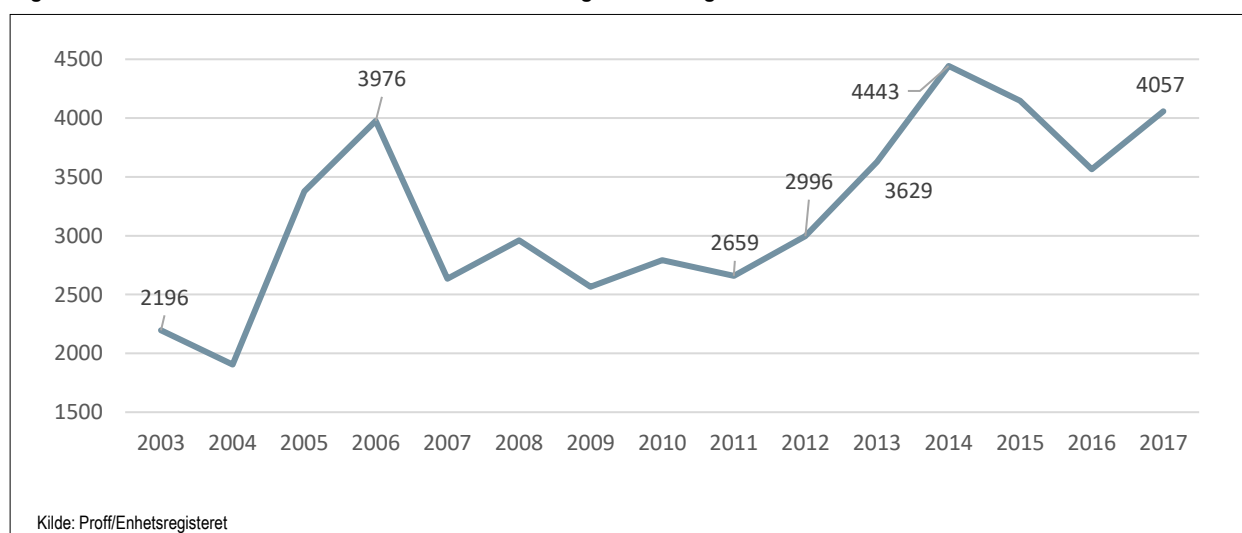
Soliditeten i bedriftsporteføljen er et element i robustheten til næringslivet i en kommune, og en indikator på soliditet er andel bedrifter med positivt driftsresultat. Data for perioden 2003 til 2017 fremgår av figur 7. For perioden fra 2003 til 2012 var det en svak nedadgående trend, fra 61 prosent i 2003 til 52 prosent i 2012. Trenden fra 2013 til 2017 er svakt positiv.

Figur 7: Andel bedrifter med positivt driftsresultat i Gratangen per år. 2003-17



Gratangen har et lite differensiert næringsliv, med en tyngde innen fiskeri og havbruk. Figur 8 presenterer en Herfindahl/Hirschmann-indeks (HHI) for næringsstrukturen i kommunen. Framgangsmåten innebærer å kalkulere prosentandelen av samlet lønnskostnader de ulike hovednæringene etter NACE-klassifikasjonen, kvadrere disse og summere dem. Skalaen kan variere fra 0 til 10 000, hvor 0 indikerer fullstendig dispersjon på de ulike næringene, og 10 000 indikerer at alle bedriftene tilhører samme næring. En HHI på under 1500 regnes vanligvis for å innebære lav konsentrasjon, mellom 1500 og 2500 for å være moderat og over 2500 regnes som høy konsentrasjon. Gratangens HHI-verdi for 2017 er 4057, som altså indikerer høy konsentrasjon i næringsstruktur.

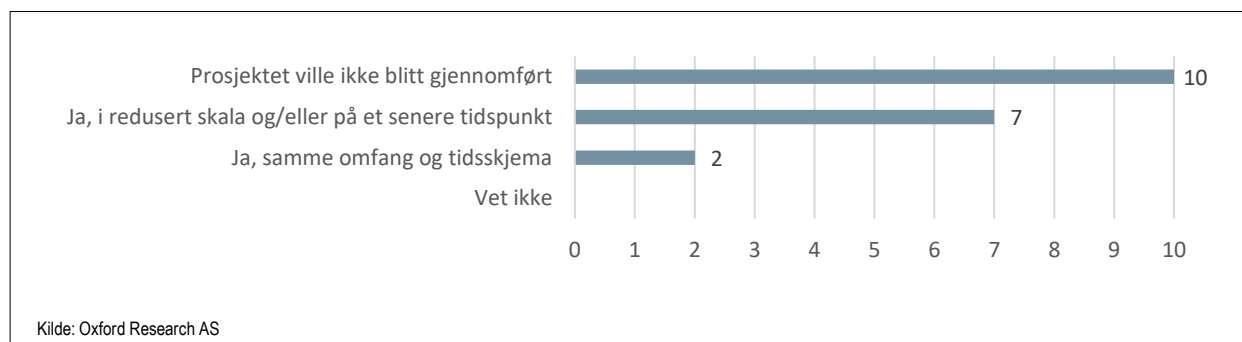
Figur 8: Herfindahl/Hirschmann-indeks for hovednæringer i Gratangen kommune. 2003-17.



4.5 Resultater av omstillingsprogrammet

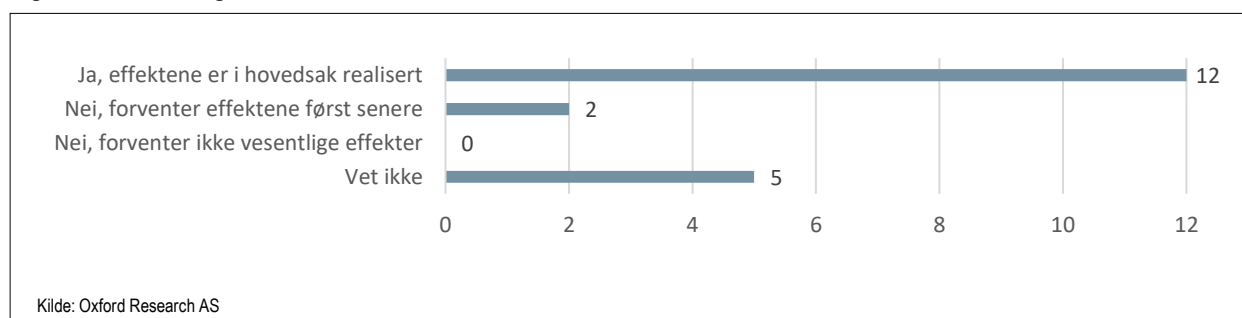
I spørreundersøkelsen til bedriftene støttet av omstillingsprogrammet ble det undersøkt om det aktuelle prosjektet (utviklingsaktiviteten) ville blitt realisert uten støtten (figur 9). Dette omhandler satsingens innsatsaddisjonalitet, altså i hvilken grad den offentlige støtten er avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Offentlige virkemidler for næringsutvikling blir gjerne legitimert på grunnlag av deres addisjonalitet. Av 19 respondenter svarer ti at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet og syv at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Totalt 17 av 19 respondenter (89 prosent) svarer dermed at støtten var avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Innsatsaddisjonaliteten kan dermed betegnes som svært høy.

Figur 9: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet



Respondentene ble videre spurt om hvorvidt prosjektets forventede effekter er realisert (figur 10). Av 19 respondenter svarer tolv at effektene i hovedsak er realisert, mens to forventer at effektene inntrer senere. Totalt 14 av 19 respondenter (74 prosent) av respondentene gir dermed uttrykk for at deres eget prosjekt er gjennomført som planlagt, og har medført de effektene som var ønsket og forventet.

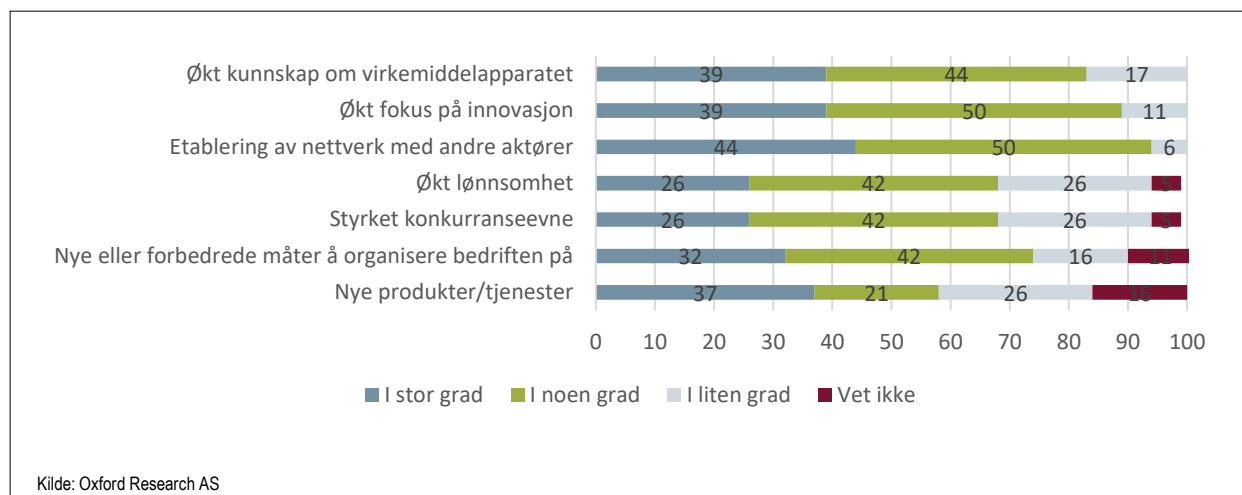
Figur 10: Realisering av effekter



Bedriftene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten hadde gitt ulike typer effekter for mottakers egen utviklingsevne og virksomhet (figur 11). Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad» ser man at effekten har vært størst for «etablering av nettverk med

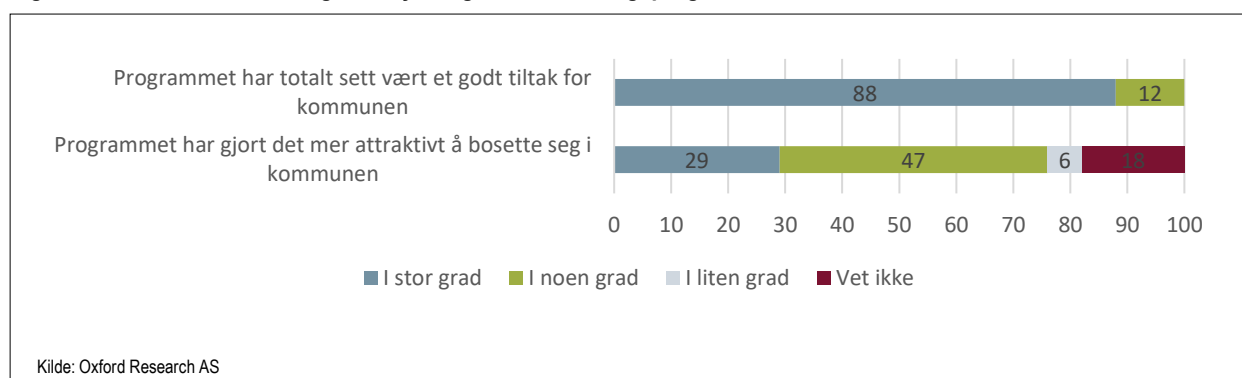
andre aktører» (94 prosent), «økt fokus på innovasjon» (89 prosent) og «økt kunnskap om virkemiddelapparatet» (83 prosent).

Figur 11: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene



Respondentene ble spurt om deres overordnede vurdering av programmet (figur 12). 93 prosent av alle respondentene mener at programmet i stor eller noen grad totalt sett var et godt tiltak for kommunen, hvorav 88 prosent i stor grad. Tilsvarende mener 71 prosent at programmet i stor eller noen grad har gjort kommunen mer attraktiv som bosettingskommune, hvorav 29 prosent i stor grad.

Figur 12: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet



4.6 Programmets måloppnåelse

Som del av evalueringsarbeidet er det innhentet data for hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å etablere. Datamaterialet bygger på spørreundersøkelsen til bedriftene støttet av omstillingsprogrammet, og er supplert med data innhentet av omstillingsprogrammet selv, i oktober 2018 og mai-juni 2019. Det er grunn til å anta at datagrunnlaget omfatter i det minste tilnærmet alle bedrifter som kan ha oppnådd resultater i form av nye arbeidsplasser. 28 bedrifter har gitt tilbakemelding på spørsmålet om etablerte årsverk som følge av støtten fra omstillingspro-

grammet. Disse rapporterer om totalt 70,2 nyetablerte årsverk. Arbeidsplassene er realisert i 20 bedrifter, mens åtte bedrifter ikke rapporterer en effekt i form av etablerte årsverk. Tallene fremgår av tabell 7.

Tabell 7: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	8	0,0
0,1 til 2 skapte årsverk	15	17,2
Mer enn 2 skapt årsverk	5	53,0
Totalt	28	70,2

Kilde: Oxford Research og omstillingsprogrammet i Gratangen

53 av arbeidsplassene er realisert i fem bedrifter. Tabell 8 viser antall nye arbeidsplasser realisert i hver av disse bedriftene. Næringsmiljøet på Brattberg, som omfatter flere bedrifter (Astafjord slakteri AS, Gratanglaks AS, Kasseriet AS og Astafjord Industrier AS) innen blå sektor, står for 31,5 av de nyetablerte arbeidsplassene, det vil si nesten halvparten av totalt antall arbeidsplasser som omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere.

Tabell 8: Nye arbeidsplasser fordelt på bedrifter

Bedrift	Antall nye arbeidsplasser
Jensen Entreprenør AS	19
Gratanglaks AS	13
Astafjord Slakteri AS	12
Kasseriet AS	6
Norsk fartøyvernssenter og Båtmuseum STI	3
Totalt	53

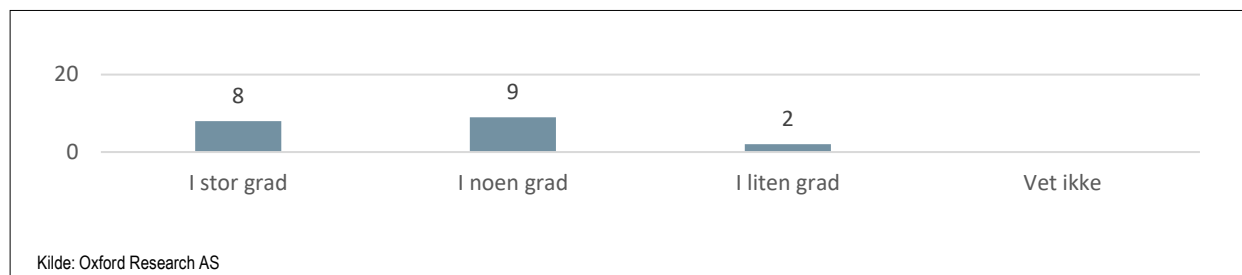
Kilde: Oxford Research og omstillingsprogrammet i Gratangen

4.7 Næringslivets utviklingsevne

Omstillingsprogrammet har bidratt til å styrke næringslivets utviklingsevne gjennom PLP-kurs og andre kompetansehevende tiltak, SMB-utvikling, rådgivning og støtte til gjennomføring av bedriftsinterne utviklingsprosjekter. Næringslivet i kommunen har begrenset utstrekning, og en stor andel av kommunenes næringsliv var i inngripen med omstillingsprogrammet i løpet av omstillingsperioden.

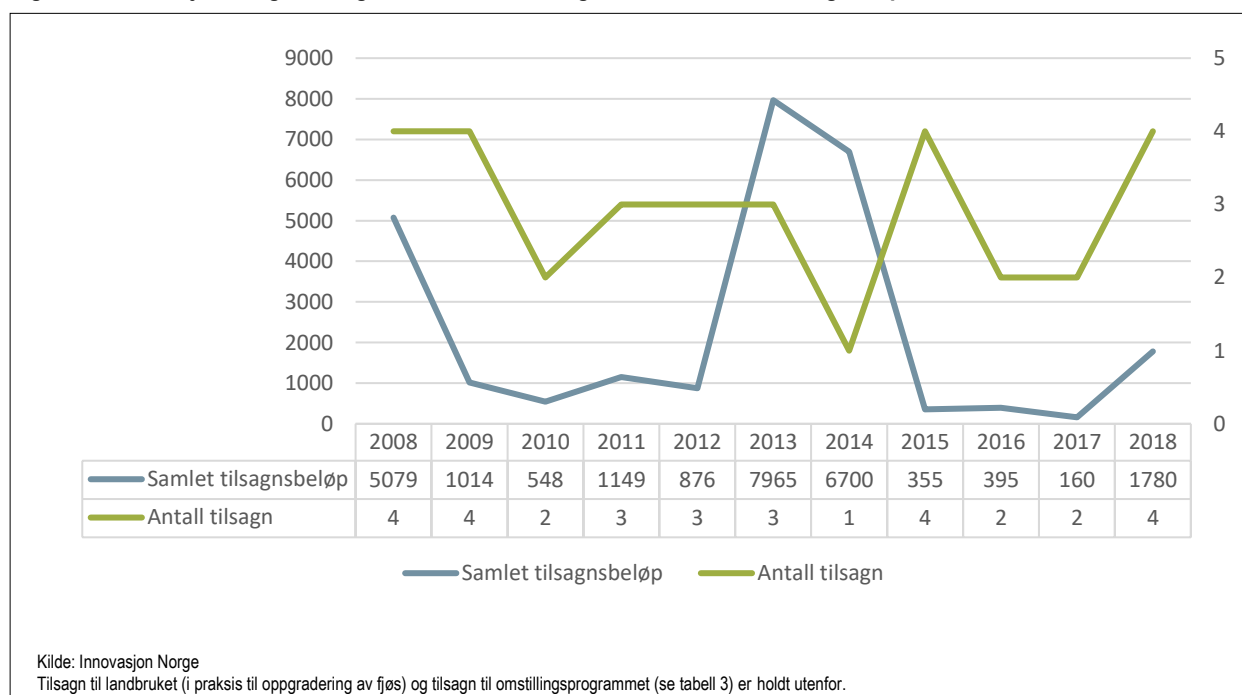
Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmet betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne (figur 13). Svarene viser at 17 av 19 respondentene oppgir at programmet har hatt stor eller noen grad av betydning for styrking av utviklingsevnen. 89 prosent av de deltagende bedriftene har dermed styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

Figur 13: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne



En annen indikator på næringslivets utviklingsevne kan være antall innvilgede søknader fra Innovasjon Norge og beløpssmessig omfang av støtte. Figur 14 viser antall tilsagn og samlet tilsagnsbeløp til aktører i Gratangen, årlig i perioden 2008-18. Hovedbildet er at næringslivet i kommunen i svært begrenset grad er aktive kunder av Innovasjon Norge. Antall tilsagn har variert mellom ett og fire årlig, og samlet tilsagnsbeløp har de fleste årene ligget under én million kroner. Enkelte år har samlet tilsagnsbeløp ligget på mellom fem og åtte millioner kroner, og de relativt høye beløpene disse årene skyldes enkelttilsagn (tilskudd/lån) blant annet til Veksthuset Gratangen AS (7,5 millioner kroner i 2013) og Astafjord Industrier AS (6,7 millioner kroner til prosjektet «Energiutnyttelse Brattberg Industriklynge» i 2014).

Figur 14: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Gratangen. 2008-2018. Antall og beløp i tusen kroner.



5. Evaluators oppsummering og vurdering

Dette kapittelet inneholder Oxford Researchs oppsummering og vurderinger av omstillingsprogrammet i Gratangen, basert på data presentert i de foregående kapitlene.

5.1 Vurdering av organisering og gjennomføring

Oxford Research mener at omstillingsprogrammet i Gratangen i hovedsak hadde en god og hensiktsmessig organisering og gjennomføring, samtidig som omfattende personellutskiftninger i programledelsen og omstillingsstyret første halvår 2018 medførte en periode med låber aktivitet og et behov for omstart av omstillingsarbeidet. Programledelsen var i størstedelen av programmet lokalisert organisatorisk og fysisk på rådhuset, mens det i siste året av programmet ble innleid eksterne programlederressurser. Programlederfunksjonen ble i begge periodene levert på kompetent måte.

Omstillingsstyret synes å ha fungert tilfredsstillende, men samtidig med ulike svakheter. Styret forventes å være reelt styrende overfor programledelsen, hvilket krever både styrekompetanse og næringsutviklingskompetanse, og evne til å utføre den strategiske funksjonen det er tillagt. Kompetansenivået og engasjementet til styremedlemmene var varierende. Blant annet grunnet betydelige utskiftninger i styret kan det synes som om omstillingsprogrammet til tider har vært noe programlederstyrt.

For Gratangens del innebar organiseringen av omstillingsarbeidet som et kommunalt prosjekt at den ekstraordinære innsatsen ikke ble klart avgrenset fra kommunens ordinære næringsutviklingsarbeid. Særlig var den delte stillingen som programleder og næringsrådgiver problematisk, med uklare ansvarsforhold og forventninger.

5.2 Vurdering av innretting og måloppnåelse

Oxford Research oppfatter at det var to klare endringer eller brudd, som til dels hang sammen, i programmets gjennomføring og innretting. Det første bruddet kom med den direkte involveringen av Innovasjon Norge i programmet fra høsten 2015. Innovasjon Norges inntreden innebar en omlegging av finansieringsmodellen, først delvis for 2017 og senere fullt ut fra 2018. Den nye finansieringsmodellen innebar økt grunnfinansiering, inkludert krav til økt finansiering (in cash) fra kommunen. Kommunens håndtering av dette kravet oppgis av flere som en årsak til at programledelsen og styreleder gikk ut av omstillingsprogrammet i første halvdel av 2018. På dette tidspunkt skjer det andre bruddet i programgjennomføringen, ved at det engasjeres en ekstern programledelse.

Programmets innretting og arbeidsform ble endret underveis, blant annet som følge av at Innovasjon Norge ble påkoblet programmet og at budsjetttrammen økte. I den tidlige fasen av programmet disponerte programmet i hovedsak programledelsens tid og kompetanse, som ble benyttet til rådgivning for bedrifter og gjennomføring av tilretteleggende prosjekter. Utvidelsen av budsjetttrammen fra 2017 ga mulighet for å tildele økonomisk støtte til bedriftsinterne prosjekter, og tilskuddsordningen som del av programmet fikk en sterkere rolle mot slutten av perioden. I denne perioden endres arbeidsformen til i utstrakt grad å omhandle søknadsbehandling for tilskuddsordningen for næringslivet.

Omstillingsplanens innsatsområder utpekte blå sektor, kystkultur og reiseliv som næringsområder programmet skulle arbeide for å utvikle. I tillegg hadde programmet innsatsområder for bolyst og samarbeid. Disse innsatsområdene lå i hovedsak fast gjennom hele omstillingsperioden, med kun mindre justeringer innen det enkelte innsatsområde. Målsettingene som ble satt var 80 nye arbeidsplasser og 300 innbyggere i alderskategorien 20 til 40 år. Måltallet for nye arbeidsplasser ble underveis i programgjennomføringen økt fra måltallet på 25, som var målsettingen i den opprinnelige omstillingsplanen.

Programmet har ikke nådd sine formulerte måltall. Evalueringen dokumenterer at det er etablert 70 nye arbeidsplasser, og at det per januar 2019 var 207 innbyggere i Gratangen i alderskategorien 20 til 40 år. Oxford Research mener at måloppnåelse for arbeidsplassmålet likevel er svært god, og at den bør vurderes opp mot investerte midler (kostnadseffektivitet) og vekstkraften i næringslivet (lite næringsliv). Resultatene ved programavslutning må også ta hensyn til at det ble iverksatt en rekke prosjekter i sluttfasen av programmet, og resultatene fra disse har ennå ikke manifestert seg. Den demografiske utviklingen i Gratangen bestemmes i hovedsak av forhold utenfor omstillingsprogrammets kontroll, og målsettinger knyttet til befolkningsutvikling er derfor etter Oxford Researchs vurdering ikke å anbefale for omstillingsprogrammer.

I programmet var det noe diskusjon om hvorvidt det var ønskelig å støtte opp om blå sektor i det omfang man gjorde. På den ene siden kan det argumenteres for at det primært var i dette næringssegmentet det var potensial for nye arbeidsplasser, og at det derfor var ønskelig å spisse innsatsen mot denne næringen. På den annen side kan det argumenteres for at omstillingsprogrammer skal støtte opp om en differensiering av næringsstrukturen i omstillingsområder, hvilket taler for å prioritere også andre næringer enn dem man er sterkest innen. I tillegg er blå sektor kapitalsterk, og særlig næringsmiljøet på Brattberg har mottatt støtte fra flere virkemiddelaktører, slik at økonomisk støtte fra omstillingsprogrammet kan antas å gi begrenset addisjonell effekt. Imidlertid tok omstillingsprogrammets bistand til blå sektor først og fremst form av rådgivning, hvilket kan ha en betydelig mobiliserende effekt, det vil si at den tilførte kompetansen bidrar til at bedriften i sterkere grad prioriterer utviklingsaktiviteter.

I tillegg tilsa det begrensede omfanget av næringslivet i kommunen at det i liten grad var rom for å velge bort eller nedskalere innsats mot bestemte næringer eller enkeltbedrifter. Reelt sett støttet programmet også opp om bedrifter innen andre sektorer enn dem utpekt i innsatsområdene. I kommuner med et begrenset næringsliv vil det ikke være hensiktsmessig å avgrense enkelte næringsområder fra støtte fra programmet. Oxford Research anbefaler derfor at det i mindre kommuner åpnes for å støtte alt næringsliv, samtidig som enkelt næringer potensielt kan gis særlig oppmerksomhet.

En viktig målsetting for et omstillingsprogram er å løfte kommunens utviklingsevne i forlengelsen av omstillingsperioden. Oxford Research oppfatter at denne målsettingen ikke er nådd, hvilket er en svakhet ved omstillingsprogrammet. Gratangen kommune har gjennomført konseptet Næringsvennlig region og har en personellressurs i egen organisasjon med ansvar for næringsutvikling. Samtidig er mye av kompetansen fra gjennomføringen av omstillingsprogrammet gått tapt som følge av personellutskiftninger. Det må imidlertid påpekes at en kommune på Gratangens størrelse ikke med rimelighet kan forventes å allokere store ressurser til denne oppgaven. Et regionalt samarbeid om næringsutviklingsfunksjonen bør være et aktuelt alternativ, og er også adressert gjennom Næringsvennlig region. Oxford Researchs vurdering er imidlertid at substansen i dette samarbeidet per tid er begrenset.

5.3 Overordnet vurdering

Evalueringen dokumenterer at både næringslivet, kommuneorganisasjonen og andre involverte aktører opplevde omstillingsprogrammet som et godt tiltak for Gratangen. Omstillingsstatusen medførte ressurser og en forsterket innsats på næringsutvikling i perioden, og har gitt gode resultater. Resultatene i form av arbeidsplasser må vurderes ut fra omfanget av ressursinnsatsen, som var en grunnfinansiering på 15,9 millioner kroner, og omfanget av og vekstkraften i næringslivet i kommunen. 70 nye arbeidsplasser vurderes av Oxford Research som et svært godt resultat, som ikke står tilbake for andre omstillingsprogrammer i kommuner med tilsvarende næringsstruktur som Gratangen. Det må også fremheves at programmet hadde stor aktivitet det siste året av omstillingsperioden, og at ytterligere resultater kan manifestere seg etter programavslutning.

Kommunens næringsliv kan også vise til en forsterket utviklingsevne. Gratangen er en liten kommune med et begrenset næringsliv, og vurdert ut fra anvendelsen av Innovasjon Norges virkemiddeltilbud har utviklingsevnen og -viljen vært relativt svak både før og under omstillingsperioden. Erfaringen og kompetansehevingen i næringslivet som omstillingsprogrammet har medført tilrettelegger imidlertid for sterkere prioritering av utviklingsaktiviteter i tiden fremover.

Omstillingsprogrammer skal bidra til økt robusthet for næringslivet i omstillingsområdet. Begrepet robusthet viser til soliditeten i bedriftsmassen og differensieringen av næringslivet. Ettersom omstillingsprogrammet i Gratangen i størst grad har støttet opp om det næringssegmentet som står sterkest i kommunen, som er blå sektor, er differensieringen i næringslivet ikke blitt større. Nærmere halvparten av de nye arbeidsplassene som programmet har bidratt til er innen fiskeri og havbruk. Næringskonsentrasjonen innebærer sårbarhet, hvilket ble synliggjort i forbindelse med oppblomstringen av giftige alger som rammet blant andre Gratanglaks, i mai 2019. På den annen side har åpningen av Hålogalandsbroa bidratt til å styrke robustheten, ved å bedre muligheten for utpendling og dermed for å absorbere ledig arbeidskraft fra Gratangen. I det større bildet er det dessuten interessant å se at befolkningsutviklingen har vært relativt stabil i omstillingsperioden, mens antall sysselsatte med arbeidssted Gratangen har økt noe.

Det var utfordringer knyttet til leveransen av programmet. Oxford Research oppfatter at programmet inneholdt noen elementer av ressurskamp, der kommunen hadde andre synspunkter enn programmets ledelse og til dels styre. Dette var knyttet til den delte stillingen som programleder og næringsrådgiver, balansegangen mellom satsing på blå sektor og bolystiltak, og kravene til økt kommunal medfinansiering fra 2017. Kommunen har mulighet for å utøve et aktivt eierskap, men bør da utøve god rolleforståelse og anvende de korrekte kanalene for dette. Rolleavklaring mellom kommunen og omstillingsprogrammet synes ikke å ha vært god nok i hele perioden. Dette temaet har derfor også vært på agendaen ved flere anledninger, blant annet i forbindelse med programstatusvurderinger. For å oppnå best mulig resultater i et omstillingsprogram er det ønskelig å omsette ressursene som følger med innsatsen til utviklingstiltak basert på tydelige strategier. I dette arbeidet har de involverte aktørene ulike roller, som Oxford Research mener det er viktig at det er god forståelse og aksept for. Kommunestyret er eier av programmet, og har ansvar for å vedta omstillingsplanen og årlige handlingsplaner, samt velge omstillingsstyre. Eventuelle ønsker om justeringer i programmets leveranse bør dermed gjennomføres i disse prosessene, og ikke for eksempel i styremøtene. Den løpende faglige og strategiske gjennomføringen av handlingsplanene er omstillingsstyrets ansvar, og kommunestyret bør ha en

tilbaketrasket rolle mellom de årlige behandlingene av handlingsplaner. For å sikre god rolleforståelse anbefaler Oxford Research at denne kunnskapen tilføres de ulike aktørene i omstillingsprogrammer i forbindelse med programetablering, og gjentas ved behov for eksempel i forbindelse med at nytt personell kommer inn i programmet.

Behovet for informasjon om programmets resultater, i form av skapte arbeidsplasser, synes å ha vært et tilbakevendende tema i omstillingsstyret. Oxford Research anser at kunnskap om resultater utgjør viktig styringsinformasjon i programmet, og anbefaler derfor omstillingsprogrammer å løpende dokumentere, oppdatere og kvalitetssikre en oversikt over skapte arbeidsplasser.

Omstillingsprogrammet manglet et enhetlig arkiv, komplett med relevant dokumentasjon og lokalisert i kommunen. Dette har medført utfordringer i gjennomføringen, ikke minst i siste år av programperioden etter store utskiftninger på personellsiden. Oxford Research anbefaler derfor at rutiner for aktivisering løftes tydelig frem som læringspunkt for nye omstillingsprogrammer.



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