

# Evaluering av omstillingsprogrammet i Dyrøy

Midtveisevaluering av omstillingsprogram



**Knowledge for a better society**

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

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

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

**Oxford Research AS**

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

**Oppdragsgiver**

Troms og Finnmark fylkeskommune

**Prosjektperiode**

Mars - mai 2020

**Prosjektteam**

André Flatnes

**Forord**

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

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

Kristiansand, 26. mai 2020



André Flatnes  
Prosjektleder  
Oxford Research AS

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Evalueringens formål og metode</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>2. Programmets gjennomføring og resultater</b>	<b>6</b>
2.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet	6
2.2 Initiering og gjennomføring av programmet	6
2.3 Organisasjon	7
2.4 Programmets forankring	7
2.5 Målstruktur	8
2.6 Programmets innretting	9
2.7 Resultater av programmet	12
2.8 Programmets måloppnåelse	14
2.9 Næringslivets utviklingsevne	14
<b>3. Evaluators oppsummering og vurdering</b>	<b>16</b>
<hr/>	
3.1 Bakgrunnen for programmet	16
3.2 Organisering og drift	16
3.3 Innretting og måloppnåelse	16
3.4 Overordnet vurdering	17

# 1. Evalueringens formål og metode

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

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

- Troms fylkeskommune (2017) Konsekvensutredning for Dyrøy kommune
- Proneo (2017) Utviklingsanalyse for Dyrøy
- Relevante saksfremlegg fra Troms fylkeskommune
- Omstillingsplan 2018-20 og revidert omstillingsplan 2020, samt årlige handlingsplaner 2018-20
- Programstatusvurderinger for 2018 og 2019
- Årsrapporter for 2018 og 2019
- Rapporter fra diverse delprosjekter
- Prosjektoversikt
- Oversikt over tilsagn fra Innovasjon Norge til aktører i Dyrøy

Spørreundersøkelsen ble sendt til 28 bedrifter, hvorav 23 responderte. Dette gir en svarprosent på 82, hvilket evaluator betrakter som en svært god svarprosent.

Følgende personer er intervjuet i forbindelse med evalueringen:

**Tabell 1: Informanter**

Navn	Organisasjon og rolle
Stig Stokkland	Dyrøy kommune, programleder for omstillingsprogrammet
Marit Alvig Espenes	Dyrøy kommune, ordfører og leder av omstillingsstyret
Kenneth Karlsen	Næringslivsrepresentant i omstillingsstyret
Tone Pettersen	Næringslivsrepresentant i omstillingsstyret
Mariann Høyen	Næringsutvikling AS, prosessleder programstatusvurdering
Olga Goldfain	Vesir AS, prosjektleder SMB-utvikling
Tore Uthaug	Dyrøy kommune, rådmann og observatør i omstillingsstyret
Frank Moldvik	Dyrøy kommune, rådgiver plan og næring og observatør i omstillingsstyret
Trond Erik Dekko Andersen	Innovasjon Norge, observatør i omstillingsstyret
Kristian Figschau	Troms og Finnmark fylkeskommune, observatør i omstillingsstyret

Kilde: Oxford Research

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

## 2. Programmets gjennomføring og resultater

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

### 2.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Dyrøy er preget av nedgang i sysselsettingen og demografiske utfordringer. Kommunen har opplevd en kontinuerlig negativ befolkningsutvikling over flere år, og det er stor sannsynlighet for at befolkningsnedgangen fortsetter i årene fremover. Befolkningen er aldrende. Utdanningsnivået er relativt lavt, og kun i underkant av tjue prosent har fullført høyere utdanning.

Den største andelen sysselsatte arbeider innenfor helse- og sosialtjenester eller innenfor industrisektoren. Majoriteten av de yrkesaktive arbeider i offentlig sektor. Næringsstrukturen i privat sektor er relativt ensidig, og markedet er svært konkurranseutsatt. I underkant av en tredjedel av den yrkesaktive befolkningen pendler ut av kommunen for arbeid.

### 2.2 Initiering og gjennomføring av programmet

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

I denne situasjonen var Dyrøy kommune fremoverlent, og grep den muligheten som oppsto. Dyrøy kommune søkte formelt om omstillingsstatus i november 2016. I februar 2017 ble kommunen tildelt omstillingsstatus for perioden 2017-2019, med mulighet for forlengelse i tre nye år. 2017 (fra februar) ble både formelt og i praksis en strategi- og forankringsfase. Proneo AS ble engasjert for å utarbeide en utviklingsanalyse som grunnlag for omstillingsarbeidet, og denne forelå i august 2017. På grunnlag av utviklingsanalysen ble det utarbeidet omstillingsplan og handlingsplan for første år av programmet, og også i dette arbeidet var Proneo AS en svært viktig ekstern ressurs.

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

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

ved akutte endringer i arbeidsmarkedet) via fylkeskommunen, og to millioner kroner (25 prosent) er tildelt fra Dyrøy kommune. Kommunen mottar ikke næringsfondsmidler fra fylkeskommunen i perioden med omstillingsstatus. I tillegg har programmet hentet om lag 0,95 millioner kroner fra Innovasjon Norge, som medfinansiering av utviklingsanalysen, SMB-utvikling, Næringsvennlig kommune og Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen.

## 2.3 Organisasjon

Programmet eies av Dyrøy kommune ved kommunestyret. Nordavind Utvikling ble engasjert som prosjektleder for gjennomføring av strategi- og forankringsfasen. Programmet ble tidligere organisert som et kommunalt prosjekt, med programorganisasjonen fysisk lokalisert i Nordavindshagen. Fra januar 2020 er omstillingsprogrammet omdannet til et KF, under navnet VOX Dyrøy KF. Programorganisasjonen er fremdeles fysisk lokalisert i Nordavindshagen, sammen med Nordavind Utvikling.

Omstillingsprogrammet er bemannet med en programleder, som er ansatt i full stilling fra april 2018. Programmet ble drevet av Nordavind Utvikling det første kvartalet av 2018. I henhold til informanter har programledelsen god kompetanse, og leder programmet på en løsnings- og serviceorientert måte. I tillegg til programleder i full stilling er det budsjettert med innkjøp av noen ytterligere programlederressurser. Dyrøy kommune har en rammeavtale om innkjøp av konsulenttjenester fra Nordavind Utvikling, og ved behov er det denne avtalen som benyttes.

Programmet ledes av et omstillingsstyre på totalt fem faste representanter, hvorav tre næringsaktører og to lokale politikere. Næringsaktørene representerer flere næringer, inkludert gårdsdrift, gårdsbruksbaserte helsetjenester, elektrotjenester og havbruksnæringen. Blant politikerne deltar ordfører, som også er leder av omstillingsstyret, samt én person fra opposisjonen. Det har vært kontinuitet i sammensetningen av omstillingsstyret. Innovasjon Norge, Troms og Finnmark fylkeskommune, rådmann og rådgiver for plan og næring er faste observatører.

Det gjennomføres om lag seks styremøter per år, i tillegg til programstatusvurdering og styreseminar i forbindelse med rullering av handlingsplan. Omstillingsstyret og programledelsen har gjennomført INTRO-kurs, som er et innføringskurs for nye programmer. Styret betegnes av informanter som godt sammensatt, engasjert og kompetent innen næringssspørsmål. Programledelsen forbereder gode saksfremlegg som tilrettelegger for informerte og grundige diskusjoner i omstillingsstyret, i henhold til informanter. Rolleforståelsen rapporteres å være god, inkludert når det gjelder arbeidsdelingen mellom omstillingsstyret og programlederen. Enkelte informanter etterlyser imidlertid at omstillingsstyret inntar en enda mer kritisk holdning til programmets retning og fremdrift, og dermed tar et sterkere grep om programmets utvikling og resultater.

## 2.4 Programmets forankring

Næringslivet i Dyrøy er av begrenset utstrekning, og det er rimelig å anta at både programmet som sådan og hva programmet kan tilby er godt kjent blant bedriftene. Det ble foretatt et omfattende profileringsarbeid i oppstarten, med navnekonkurranse og kick-off. Utarbeidelsen av utviklingsanalysen og gjennomføringen av Næringsvennlig kommune involverte også en rekke bedrifter. I underkant av 30 bedrifter har så langt mottatt direkte støtte fra programmet. Informanter trekker frem at det tok noe tid å få med landbruksnæringen, og at sjømatnæringen fremdeles ikke er involvert i omstillingsarbeidet i



den grad det er ønskelig. Kommunens største bedrift, Demas AS, har foreløpig valgt å ikke ta noen aktiv rolle i omstillingsprogrammet.

Programmet har en tydelig formell forankring i kommunestyret, som eier av programmet og gjennom vedtak av omstillingsplaner og årlige handlingsplaner. I tillegg er ordfører leder av omstillingsstyret, som også har representasjon fra et formannskapsmedlem. Kommuneadministrasjonen, ved rådmann og rådgiver for plan og næring, er tett på programmet gjennom observatørstatusen i styret. Det gjennomføres ukentlige møter mellom programlederen, ordfører, rådmann og rådgiver for plan og næring.

Informanter fremholder at arbeidsdelingen og rolleforståelsen mellom rådgiver for plan og næring og leder for omstillingsprogrammet, er avklart og velfungerende. Samarbeidet mellom programlederen og rådgiver for plan og næring er meget tett, samtidig som rådgiveren i tillegg til næringssaker arbeider med plansaker og også annen type saksbehandling i kommunen.

Visit Senja Region og Midt-Troms Næringshage AS er eksterne ressurser som kan bistå kommunen og omstillingsprogrammet ved behov og etter avtale. Samspillet mellom disse utviklingsaktørene, VOX Dyrøy og Nordavind Utvikling rapporteres å være godt.

## 2.5 Målstruktur

Målsettingen til omstillingsprogrammet er å bidra til å utvikle og sikre 25 arbeidsplasser (årsverk) i Dyrøy i løpet av tre år. Dersom kommunen får forlenget omstillingsstatus med tre nye år, skal det bidras til å utvikle og sikre ytterligere 25 arbeidsplasser frem mot 2023. Målsettingen er definert per innsatsområde og årstall. I tillegg skal omstillingsarbeidet bidra til økt robusthet i næringslivet og en mer næringsvennlig kommune.

Utviklingsanalysen foreslo følgende prioriterte innsatsområder for omstillingsarbeidet i Dyrøy:

- Havbruksnæring og leverandørindustri rettet mot havbruksnæring
- Opplevelsesnæring – reiselivsutvikling basert på natur, kultur og mat
- Eksisterende næringsliv – videre utvikling og knoppskytinger
- Sentrumsutvikling – utvikling av attraktivitet i sentrum

Omstillingsplanen følger i all hovedsak utviklingsanalysens anbefalinger, med to unntak: Innsatsområdet Havbruksnæring og leverandørindustri rettet mot havbruksnæring er endret til Sjømatnæring og leverandørindustri rettet mot sjømatnæring. Denne endringen gjør at en innenfor innsatsområdet kan fange opp både oppdrett, fiskeri og nye næringer innen sjømat.

Det fjerde innsatsområdet Sentrumsutvikling er i omstillingsplanen endret til Attraktivitet. Begrepet attraktivitet favner bredere, og omfatter både bostedsattraktivitet og næringsattraktivitet. I tillegg favner innsatsområdet blant annet etablererkultur, utvikling av kommuneorganisasjonen til å bli mer næringsvennlig og markedsføring av kommunen som bosteds- og næringskommune. Innsatsområdet vil i hovedsak være et kommunalt ansvar, mens omstillingsprogrammets rolle vil være å utforme kunnskapsgrunnlag, påpeke behov og initiere prosesser overfor kommunen.



I omstillingsarbeidet har Dyrøy kommune dermed identifisert fire innsatsområder, som alle har egne strategier og delmål. To av innsatsområdene er bransjespesifikke, ett er bransjeuavhengig og ett omhandler tilretteleggende tiltak der kommunen har det fremste ansvaret. Innsatsområdene er:

- Sjømatnæringen og tilknyttet leverandørindustri
- Opplevelsesnæringen
- Eksisterende næringsliv
- Attraktivitet

Omstillingsprogrammet har gjennomført programstatusvurderinger i 2018 og 2019, med Næringsutvikling AS som ekstern prosessleder. Vurderingen i 2019 peker på liten grad av måloppnåelse, med få skapte arbeidsplasser, som alle kan tilskrives prosjekter under innsatsområdet Eksisterende næringsliv. Det fremholdes videre at programmet ikke har lyktes med involvering og utvikling innen innsatsområde Sjømatnæringen. Programstatusvurderingen løfter videre frem spørsmålet om behovet for revisjon av omstillingsplanen, både når det gjelder innsatsområder og resultatmål. Revideringen av innsatsområdene kan innebære en spissing, eller eventuelt rette seg inn mot strategier og delmål for det enkelte innsatsområde. Programstatusvurderingen påpekte dessuten at rapporteringssystemer for nye arbeidsplasser er etablert, men at prosjektlederrapportene som benyttes som datagrunnlag er mangelfulle.

## 2.6 Programmets innretting

Innen innsatsområde Sjømatnæringen (1) har fokus vært på blant annet utvikling av Espenes industriområde og etablering av en mottaksstasjon for lokale fiskere. Næringshagen Midt-Troms AS ble engasjert for å utarbeide en forstudie, med formål å belyse Espenes industriområde som en mulig «servicebase» for havbruksnæringen i regionen. I dette inngikk å avklare hvordan industriområdet kan bli mer attraktivt for etablering av ny virksomhet, og hvilke (typer) aktører som er mest aktuelle. Forstudien ble fulgt opp av en mulighetsstudie, utarbeidet av WSP Norge AS og KUPA AS. Omstillingsprogrammet har også gjennomført en forstudie for etablering av en mottaksstasjon for fisk fra lokale fiskere. Begge disse prosjektene er tilretteleggende og langsiktige. Svært få (seks) prosjekter er gjennomført innen dette innsatsområdet, og informantenes vurderinger er i hovedsak at man foreløpig ikke har lyktes på dette feltet. Programmet har iverksatt initiativer innen innsatsområdet, men er avhengig av at næringslivet ønsker disse velkommen. Alle de seks prosjektene er tilretteleggende, med omstillingsprogrammet eller kommunen som tilsagnsmottaker.

Innen innsatsområde Opplevelsesnæringen (2) har aktiviteten blant annet omfattet at fem reiselivsbedrifter har deltatt i SMB-utvikling. Reiselivsbedriftene rapporteres å ha utviklet nettverk seg imellom, samt å ha etablert koblinger til Visit Senja Region. Informantene rapporterer i hovedsak at næringen, selv om den er svært liten i utstrekning, har tatt steg fremover på grunnlag av støtten fra omstillingsprogrammet. De tolv tilsagnene til næringen er av ulikt slag, og inkluderer både prosjekter for å styrke bedrifters kompetanse og markedsutvikling, samt enkelte felles nettverksprosjekter. Tilsagnsmottakerne er i hovedsak bedrifter, og ikke kommunen eller omstillingsprogrammet.

Innen innsatsområde Eksisterende næringsliv (3) er det gjennomført en rekke bedriftsrettede prosjekter, i tillegg til SMB-utvikling, kompetansehevingsprosjekter og nettverksaktiviteter. Innsatsområdet retter seg mot alt næringsliv som ikke omfattes av de to første innsatsområdene.

Innen innsatsområde Attraktivitet (4) er det blant annet arbeidet med en boligundersøkelse og en sentrumsplan. Prosjektet Ung Voxen er en langsiktig satsing for å rekruttere og beholde ung arbeidskraft i kommunen og næringslivet. Næringsvennlig kommune er også en viktig aktivitet under dette innsatsområdet. Kommunen og omstillingsprogrammet er mottaker av tilsagnene til dette innsatsområdet.

### Prosjektporteføljen

Prosjektporteføljen til omstillingsprogrammet i Dyrøy (per 1. april 2020) inneholder totalt 65 mottatte søknader. Av disse er 60 innvilget, to er trukket, én er avslått og to er ikke ferdigbehandlet. Fordelingen på kategorier fremgår av tabell 2.

**Tabell 2: Søknader fordelt på avslåtte, henviste og innvilgede**

Status for søknad	Antall tilsagn
Innvilget	60
Trukket	2
Avslått	1
Ikke ferdigbehandlet	2
<b>Totalt</b>	<b>65</b>

Kilde: Omstillingsprogrammet i Dyrøy

Prosjektporteføljen til omstillingsprogrammet i Dyrøy inneholder totalt 60 tilsagn, med et samlet tilsagnsbeløp på om lag 5,4 millioner kroner. Tilsagnsbeløpene varierer mellom 3 500,- kroner og 563 200,- kroner, med et gjennomsnittlig tilsagnsbeløp på om lag 90 000,- kroner. Det var relativt få tilsagn i 2018, da programmet var i en etableringsfase, og det er også gitt få tilsagn i første kvartal 2020. Tabell 3 viser antall og samlet tilsagnsbeløp for innvilgede søknader per år. Om lag 132 000,- kroner er tilbakeført.

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

År	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget
2018	20	1 504 541
2019	36	3 571 900
2020	4	335 125
<b>Totalt</b>	<b>60</b>	<b>5 411 566</b>

Kilde: Omstillingsprogrammet i Dyrøy

Programmet har hatt klart størst aktivitet innen innsatsområdet eksisterende næringsliv (48 prosent av samlet tilsagnsbeløp). 25 prosent av samlet tilsagnsbeløp er tildelt prosjekter innen innsatsområdet

attraktivitet, 17 prosent innen innsatsområdet opplevelsesnæring. og ti prosent innen innsatsområdet sjømatnæring. Tallene fremgår av tabell 4.

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

Innsatsområde	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget	Andel samlet tilsagnsbeløp
Sjømatnæring	6	560 000	10
Opplevelsesnæring	12	925 826	17
Eksisterende næringsliv	27	2 574 873	48
Attraktivitet	15	1 350 867	25
<b>Totalt</b>	<b>60</b>	<b>5 411 566</b>	<b>100</b>

Kilde: Omstillingsprogrammet i Dyrøy

Av de 60 tilsagnene har omstillingsprogrammet vært tilsagnsmottaker for 15 prosjekter (23 prosent av samlet tilsagnsbeløp). Dette gjelder blant annet SMB-utvikling (683 200,- kroner totalt), samt blant annet ulike typer analyser og utredninger knyttet til handelsstanden, boligsituasjonen, etc. Dyrøy kommune har vært mottaker av elleve tilsagn (27 prosent av samlet tilsagnsbeløp), hvorav de aller fleste er innen innsatsområdene sjømatnæring og attraktivitet, inkludert verktøyet Næringsvennlig kommune.

De resterende 34 tilsagnene (50 prosent av samlet tilsagnsbeløp) er gitt til næringsaktører i kommunen. Enkelte bedrifter har mottatt flere tilsagn, slik at porteføljen av bedrifter som er støttet inneholder 27 unike bedrifter. Av disse har 14 bedrifter mottatt tilsagn på mellom ett hundre og tre hundre tusen kroner fra programmet, fordelt på ett eller flere tilsagn. De resterende bedriftene har mottatt lavere tilsagnsbeløp. Tallene fremgår av tabell 5.

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

Mottaker	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget	Andel samlet tilsagnsbeløp
Omstillingsprogrammet	15	1 231 295	23
Dyrøy kommune	11	1 465 776	27
Næringsaktører	34	2 714 495	50
<b>Totalt</b>	<b>60</b>	<b>5 411 566</b>	<b>100</b>

Kilde: Omstillingsprogrammet i Dyrøy

## SMB-utvikling

Innovasjonskonseptet SMB-utvikling gjennomføres i perioden fra høsten 2019 til våren 2020, med Vesir AS som ekstern prosjektleder. SMB-utvikling har en økonomisk ramme på 1,04 millioner kroner, hvorav omstillingsprogrammet bidro med 563 000,- kroner, Innovasjon Norge med 400 000,- kroner og deltakerbedriftene med 80 000,- kroner i egenandeler. Formålet med forstudien er å kartlegge vekstpotensialet og innsatsviljen til potensielle bedrifter, med mål om deltakelse i et videre forprosjekt. Forstudien avklarte at 18 bedrifter var motivert for å delta i forprosjektet, mens ytterligere fire bedrifter fikk avklart at deltakelse ikke var aktuelt. Totalt endte det opp med 16 bedrifter i forprosjektet, og alle bedrifter rapporteres å ha vist god gjennomføringsevne. I forprosjektet mottar bedriftene om lag 40 timer rådgivning. Rådgivningen skal analysere bedriftens forretningsmodell, identifisere forbedringsområder, samt forberede utviklingsprosjektet som det arbeides videre med i hovedprosjektfasen.

Omstillingsprogrammet har tildelt supplerende økonomisk støtte til ni prosjekter som deltar i SMB-utvikling. Det ble også anbefalt at små reiselivsbedrifter å samarbeide, inkludert på fellessamlingene

som inngår i SMB-utvikling. Reiselivsbedriftene ble dessuten påkoblet Visit Senja Region som en samarbeidspartner, og da i fremste rekke mot det nasjonale markedet.

Informanter rapporterer stor grad av tilfredshet blant deltakerne i SMB-utvikling, og det vurderes å gjennomføre en ny runde med konseptet.

### Næringsvennlig kommune

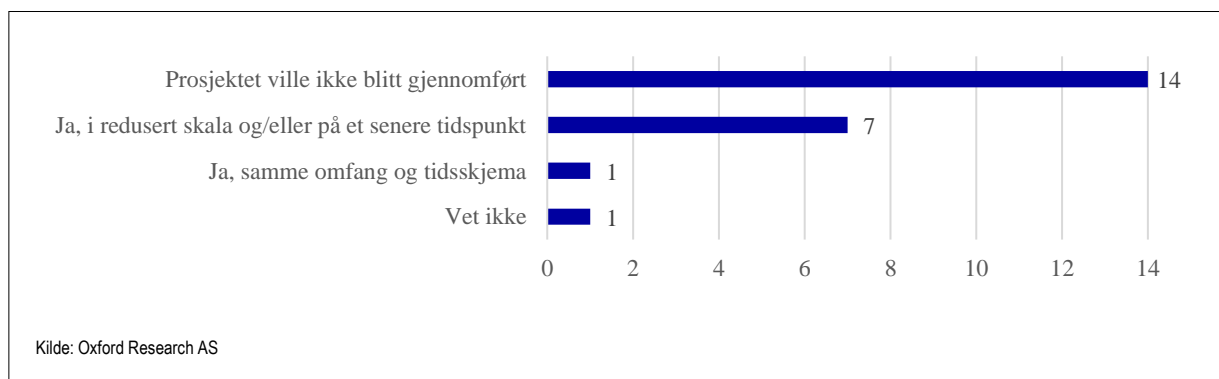
Næringsvennlig kommune er et annet av verktøyene som er tilgjengelig for omstillingsprogrammer. Det skal bidra til å kartlegge hvor godt kommunens tjenester overfor næringslivet fungerer, kompetanse og ferdigheter blant kommunens ansatte når det gjelder å tilby god næringservice, hensiktsmessige forbedringspunkter på feltet, og hvilke tiltak som best kan gjøre kommunen til en bedre samarbeidspartner for det lokale næringslivet.

Næringsvennlig kommune er gjennomført med forstudie (juni til september 2018) og forprosjekt (levert i oktober 2019) i Dyrøy kommune. IFO AS var ekstern prosjektleder for forstudien, mens Nordvind Utvikling hadde tilsvarende rolle i forprosjektet. Kommunen er eier og innkjøper av prosjektet, som sorterer under «attraktivitet» blant innsatsområdene. En rekke forbedringspunkter ble identifisert i forstudien, og gjennomført i forprosjektet.

## 2.7 Resultater av programmet

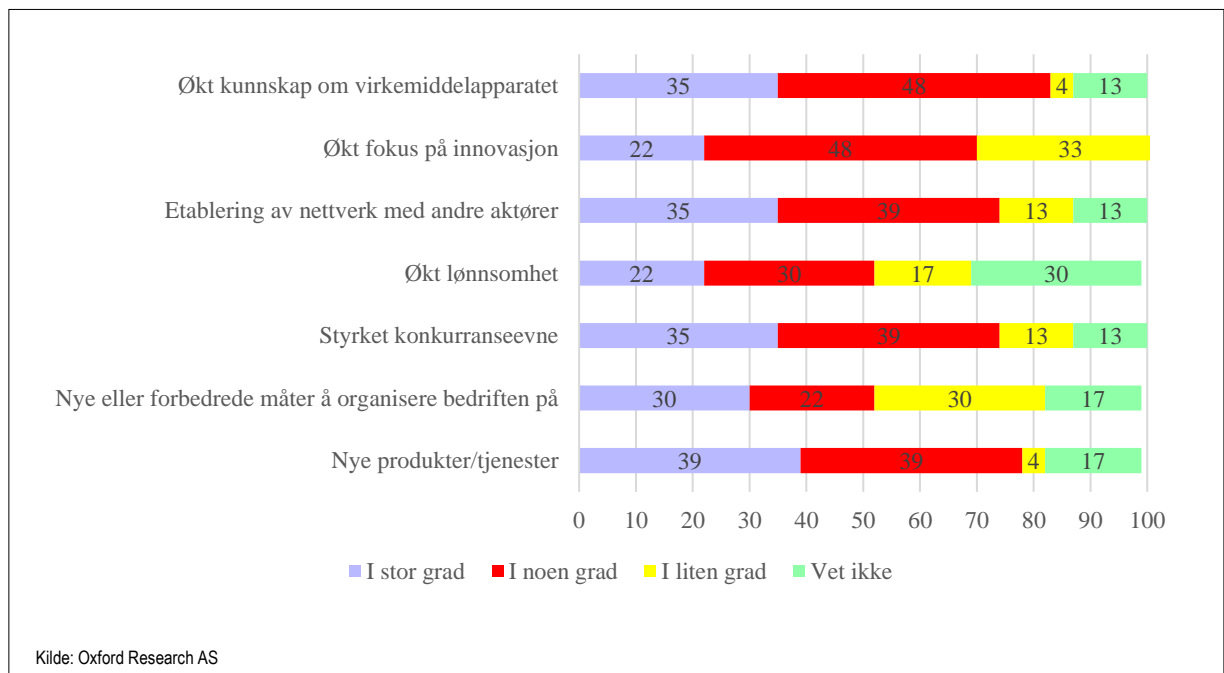
I spørreundersøkelsen til bedriftene som er støttet av omstillingsprogrammet ble det undersøkt om det aktuelle prosjektet (utviklingsaktiviteten) ville blitt realisert uten støtten (figur 1). Dette omhandler satsingens innsatsaddisjonalitet, altså i hvilken grad den offentlige støtten er avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Offentlige virkemidler for næringsutvikling blir gjerne legitimert på grunnlag av deres addisjonalitet. Av 23 respondenter svarer 14 at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet og 7 at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Totalt 21 av 23 respondenter (91 prosent) svarer dermed at støtten var avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Innsatsaddisjonaliteten kan dermed betegnes som meget høy.

**Figur 1: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet**



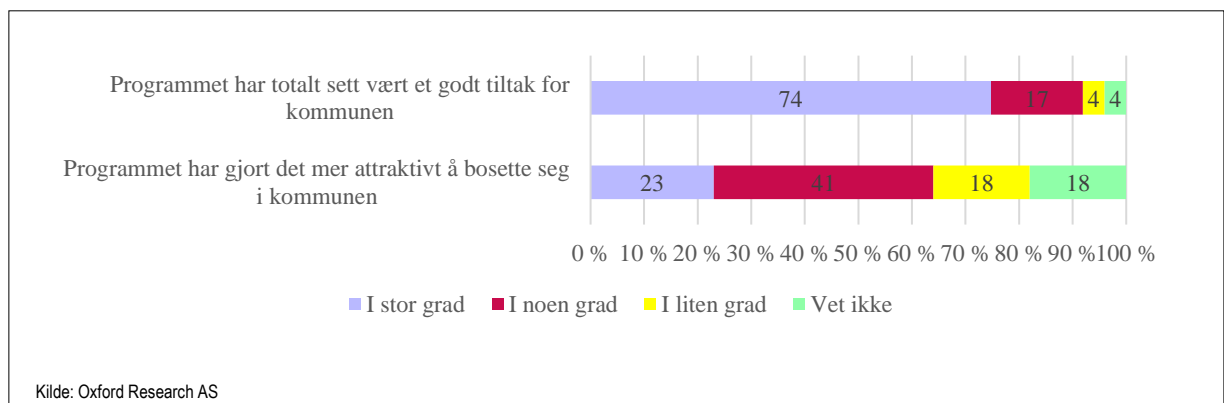
Bedriftene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten har gitt ulike typer effekter for mottakers egen utviklingsevne og virksomhet (figur 2). Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad» ser man at effekten har vært størst for «økt kunnskap om virkemiddelapparatet» (83 prosent) og «nye tjenester/produkter» (78 prosent).

**Figur 2: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene**



Respondentene ble spurt om deres overordnede vurdering av programmet (figur 3). 91 prosent av respondentene mener at programmet i stor eller noen grad totalt sett er et godt tiltak for kommunen, hvorav 74 prosent i stor grad. Tilsvarende mener 64 prosent at programmet i stor eller noen grad har gjort kommunene mer attraktiv som bosettingskommune, hvorav 23 prosent i stor grad.

**Figur 3: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet**



## 2.8 Programmets måloppnåelse

I forbindelse med programmets rapportering til fylkeskommunen (anmodning om sluttutbetaling) for 2019, oppgir programmet at det har bidratt til å skape 16,2 nye arbeidsplasser (årsverk).

Som del av evalueringens spørreundersøkelse er det også innhentet data for «Hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere i din bedrift. Vennligst oppgi per 1. februar 2020 (før covid19-krisen)». Antallet gjelder altså for en gitt dato, og inkluderer dermed ikke arbeidsplasser som er etablert med støtte fra programmet, men avviklet før den gitte datoen.

23 bedrifter har gitt tilbakemelding på spørsmålet, og disse rapporterer om totalt 6,3 nyetablerte arbeidsplasser. Arbeidsplassene er realisert i 14 bedrifter, mens ni bedrifter ikke rapporterer en effekt i form av etablerte arbeidsplasser. Tallene fremgår av tabell 6. Dersom vi stipulerer at effekten i form av nye arbeidsplasser er lik blant bedriftene som ikke har respondert på undersøkelsen som for dem som har respondert på undersøkelsen, ender vi med en effekt på dette tidspunktet i programgjennomføringen på 7,7 nye arbeidsplasser.

**Tabell 6: Etablerte arbeidsplasser med støtte fra omstillingsprogrammet**

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall arbeidsplasser
Ingen skapte årsverk	9	0,0
0,1 til 0,5 skapte årsverk	11	3,3
Ett skapt årsverk	3	3,0
<b>Totalt</b>	<b>23</b>	<b>6,3</b>
<b>Totalt stipulert effekt</b>	<b>28</b>	<b>7,7</b>

Kilde: Oxford Research

Tre av arbeidsplassene er realisert i tre bedrifter. Tabell 7 viser antall nye arbeidsplasser realisert i hver av disse bedriftene.

**Tabell 7: Nye arbeidsplasser fordelt på bedrifter**

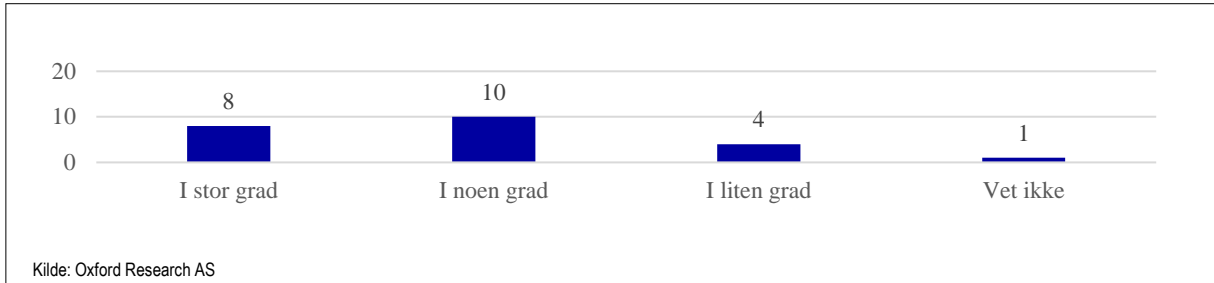
Bedrift	Antall nye arbeidsplasser
Dyrøymat AS	1
Jæger Adventures AS	1
Asfaltspesialisten AS	1
<b>Totalt</b>	<b>3</b>

Kilde: Oxford Research

## 2.9 Næringslivets utviklingsevne

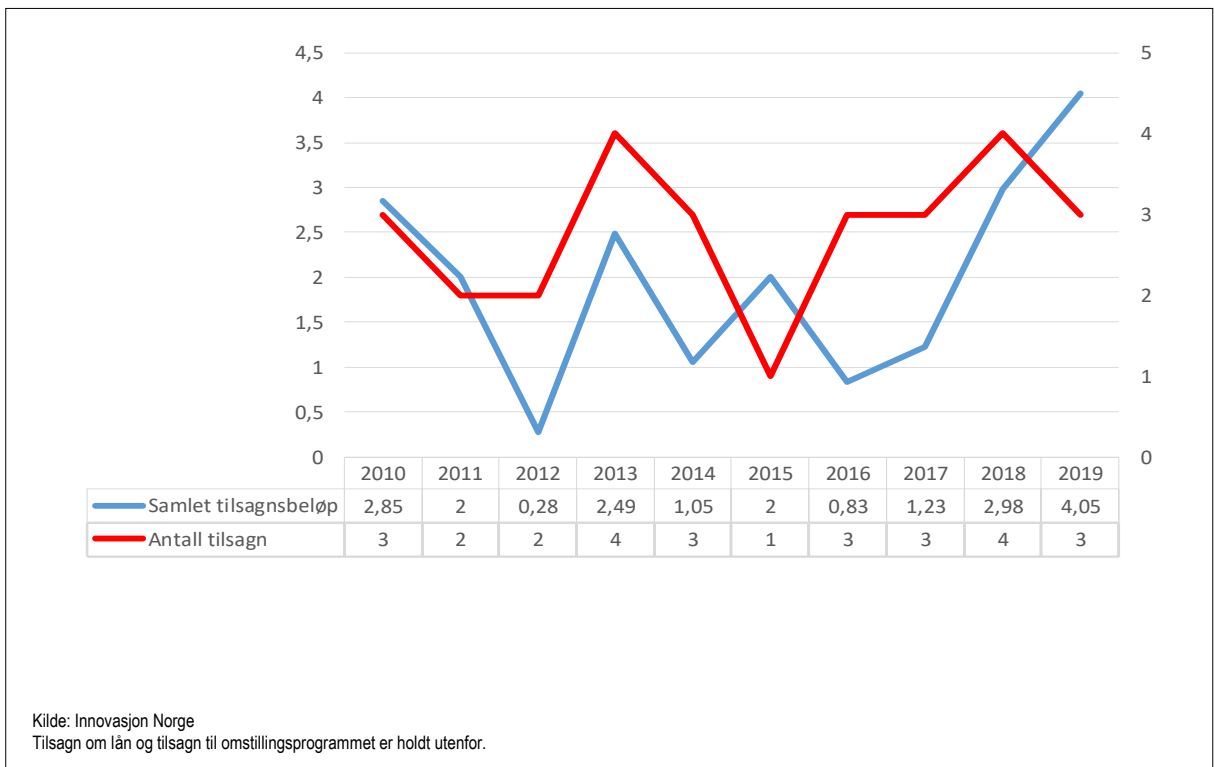
Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmets betydning for styrking av bedriftens utviklingsevne (figur 4). Svarene viser at 18 av 23 respondenter oppgir at programmet har hatt stor eller noen grad av betydning for styrking av utviklingsevnen. 78 prosent av de deltakende bedriftene har dermed styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

**Figur 4: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne**



En annen indikator på næringslivets utviklingsevne kan være antall innvilgede søknader om tilskudd fra Innovasjon Norge, og beløpsmessig omfang av samlet støtte. Figur 5 viser antall tilsagn og samlet tilsagnsbeløp til aktører i Dyrøy, årlig i perioden 2010-19. Gjennomsnittlig antall tilsagn per år er 2,8, og gjennomsnittlig samlet årlig tilsagnsbeløp 1,98 millioner kroner. Tendensen i perioden er svakt positiv. I perioden 2010-14 var det i snitt 2,8 tilsagn og det gjennomsnittlige samlede årlige tilsagnsbeløpet var 1,73 millioner kroner. For perioden 2015-19 var det også et snitt på 2,8 tilsagn, mens det samlede tilsagnsbeløp var økt til 2,22 millioner kroner i snitt per år.

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





## 3. Evaluators oppsummering og vurdering

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

### 3.1 Bakgrunnen for programmet

Dyrøy kommune er preget av en kontinuerlig negativ befolkningsutvikling, og de senere årene har det vært en betydelig nedgang i antall sysselsatte. Den største andelen sysselsatte arbeider innenfor helse- og sosialtjenester eller innenfor industrisektoren. Majoriteten av de yrkesaktive arbeider i offentlig sektor. I underkant av en tredjedel av den yrkesaktive befolkningen pendler ut av kommunen for arbeid.

### 3.2 Organisering og drift

Oxford Researchs vurdering er at omstillingsprogrammet er organisert og driftes på en god måte, uten svakheter og uten behov for justeringer. Det er ingen forhold ved organiseringen som hindrer en god leveranse av programmet. Kommunen, programlederen og omstillingsstyret utviser god rolleforståelse, og programledelsen og styret er bemannet med kompetent og engasjert personell. Innovasjon Norges strategiske verktøy som styreseminar og programstatusvurdering er aktivt benyttet, og programmet følges tett av observatørene fra fylkeskommunen og Innovasjon Norge.

### 3.3 Innretting og måloppnåelse

Omstillingsprogrammet valgte en innretting der ingen næringer prioriteres bort, ved å ha et innsatsområde som retter seg mot (alt) eksisterende næringsliv. Samtidig identifiserer programmet sjømatnæringen og opplevelsesnæringen som bransjer med potensial for vekst og utvikling, og som derfor løftes frem som egne innsatsområder. Oxford Research mener programmet så langt ikke har lyktes med innsatsen mot disse næringene, samtidig som det må understrekes at en slik oppgave krever tid, og at programmet kun har vært operativt i drøye to år. Det er også slik at det meste av ressursene (48 prosent) så langt er allokert til innsatsområdet «eksisterende næringsliv».

Omfanget av de to utvalgte næringene, i antall bedrifter og arbeidsplasser, i Dyrøy er også en begrensende faktor, og kan nok langt på vei forklare det lave tilfanget av prosjektidéer, inkludert bedriftsinterne, i disse næringene. Få fiskeri- og havbruksbedrifter er registrert med adresse i Dyrøy, og opplevelsesnæringen består av en håndfull små og relativt unge bedrifter. Overfor sjømatnæringen har omstillingsprogrammet blant annet påtatt seg rollen med å fremskaffe kunnskap, gjennom finansiering av to utredninger. Dette er en kulant rolle for et omstillingsprogram, så lenge den ikke blir for dominerende. I infrastrukturtiltakene rettet mot fiskeri- og havbruksnæringen har omstillingsprogrammet spilt en avgrenset rolle, i form av å bidra med utredninger i større prosesser som omfatter mange aktører og der det må påregnes tid før gevinster eventuelt kan realiseres. Kun ti prosent av samlet tilsagnsbeløp er tildelt dette innsatsområdet, mens 17 prosent av samlet tilsagnsbeløp er tildelt innsatsområdet «opplevelsesnæring».

Evalueringen dokumenterer at omstillingsprogrammet har bidratt til å utvikle 7,7 nye arbeidsplasser (årsverk). Omstillingsprogrammet er dermed langt unna å ha realisert måltallet på 25 arbeidsplasser etter

nærmere halvått løp. Antall arbeidsplasser som er etablert er relativt lavt, men må vurderes ut fra størrelsen på kommunens næringsliv, ressurser til disposisjon og tidsperioden som programmet har vært operativt.

Å bidra til å skape nye arbeidsplasser er den viktigste målsettingen for omstillingsprogrammer, og ressursene må dermed i første rekke innrettes mot å bidra til å skape flest mulig arbeidsplasser. Samtidig er det gjennomført viktige tilretteleggende prosjekter som blant andre Næringsvennlig kommune og ulike attraktivitetstiltak knyttet til Dyrøy som bokommune. 25 prosent av samlet tilsagnsbeløp er tildelt innsatsområdet attraktivitet. Oxford Research mener det kan være hensiktsmessig å prioritere enkelte slike prosjekter innen rammen av et omstillingsprogram, samtidig som det må erkjennes at gevinstene tar tid å realisere og vil, i mange tilfeller, være utfordrende å måle.

Omstillingsprogrammer skal også bidra til å styrke næringslivets utviklingsevne. Evalueringen viser at 78 prosent av de deltagende bedriftene selv mener de har styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

### 3.4 Overordnet vurdering

Omstillingsprogrammet i Dyrøy preges av engasjement og interesse, og har tatt en posisjon i kommunen som skaper aktivitet både internt i bedrifter og i form av tiltak for å styrke kommunens attraktivitet. Blant bedriftene som har svart på spørreundersøkelsen i evalueringen sier hele 91 prosent at omstillingsprogrammet i stor eller noen grad er et godt tiltak for kommunen, mens 64 prosent sier at det har gjort kommunen mer attraktiv som bosettingskommune. 91 prosent av bedriftene sier at støtten fra programmet var avgjørende for at deres aktuelle prosjekt ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Programmet bidrar med andre ord til betydelig utviklingsaktivitet, samtidig som resultatene i form av nye arbeidsplasser foreløpig er svakere enn forventet.

For å sikre et godt tilfang av prosjektidéer og å motvirke prosjekttretthet, og dermed tilrettelegge for god måloppnåelse, anbefaler Oxford Research at en proaktiv arbeidsform fra programledelsen videreføres og forsterkes. Programmet bør prioritere ressurser til å arbeide aktivt og mobiliserende overfor næringslivet. Veiledning og sparring gir verdi for bedrifter som programmet allerede har vært i inngripen med, og også bedrifter som foreløpig ikke har mottatt bistand fra programmet. Sparringen kan skje på ulikt vis, avhengig av tilgjengelige kompetanseressurser. Programleder kan eventuelt selv håndtere oppgaven, i det minste deler av den. Ellers kan det leies inn fagpersonell med spisskompetanse innen Business Model Canvas eller tilsvarende modeller, slik det gjøres i gjennomføringen av SMB-utvikling. I enkelttilfeller vil også rådgivere fra Innovasjon Norge fylle denne rollen, for eksempel når et etablert kundeforhold allerede foreligger.

Oxford Research oppfatter at programmet ikke har et tilstrekkelig velfungerende system for monitorering av resultatoppnåelse. Det fremstår som om programmet, inkludert omstillingsstyret, ikke har hatt kontinuerlig oppdatert kunnskap om resultater i form av nye arbeidsplasser. Det synes som om omstillingsprogrammet har benyttet prosjektlederrapporten som datakilde, men ikke sørget for løpende kvalitetssikring av denne. Styremedlemmer og andre involverte personer har kunnskap om enkeltbedrifter som har sikret eller skapt arbeidsplasser, etter å ha mottatt bistand fra omstillingsprogrammet. Men det mangler en helhetlig og oppdatert oversikt over status for måloppnåelse for det som er definert som

hovedmålsettingen for programmet. Oxford Research mener dette er uheldig, ettersom kunnskap om resultatoppnåelse utgjør viktig styringsinformasjon for omstillingsstyret og programmet som helhet.

Oxford Research anbefaler at omstillingsplanens innsatsområder og resultatmål vurderes, men ikke nødvendigvis revideres. Det er Oxford Research vurdering at en kommune med et næringsliv på Dyrøys størrelse kun i begrenset grad har potensial for en spissing av innsatsen mot bestemte næringer. I stedet handler det om å mobilisere bredt og arbeide med de utviklingsprosjekter som kan identifiseres. I tillegg kan tilretteleggende tiltak igangsettes, men da med den forståelse at disse gjerne ikke gir resultater innen omstillingsperioden.

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



# OXFORD RESEARCH

## **Denmark**

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
[office@oxfordresearch.dk](mailto:office@oxfordresearch.dk)

## **Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)

## **Sweden**

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
111 43 Stockholm  
[office@oxfordresearch.se](mailto:office@oxfordresearch.se)

## **Finland**

Oxford Research Oy  
Fredrikinkatu 61a, 6krs.  
00100 Helsinki  
[office@oxfordresearch.fi](mailto:office@oxfordresearch.fi)

## **Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Elizabetes iela 51-12  
LV-1010, Rīga  
[info@oxfordresearch.lv](mailto:info@oxfordresearch.lv)

## **Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
[office@oxfordresearch.eu](mailto:office@oxfordresearch.eu)