

Evaluering av omstillingsprogrammet i Kragerø

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

Vestfold og Telemark fylkeskommune

Prosjektperiode

Januar - februar 2020

Prosjektteam

André Flatnes

Forord

Denne rapporten inneholder en midtveiseevaluering av omstillingsprogrammet i Kragerø. 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. Rådgiver Sindre Larsen Melås har vært ansvarlig for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Evaluator har i tillegg fått god hjelp av programleder Kari Rasmussen Theting. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 07. februar 2020



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Evalueringens formål og metode	5
2. Programmets organisering og forankring	6
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	7
2.6 Programmets innretting	8
2.7 Resultater av programmet	10
2.8 Programmets måloppnåelse	11
2.9 Næringslivets utviklingsevne	12
3. Evaluators oppsummering og vurdering	14
3.1 Bakgrunnen for programmet	14
3.2 Organisering og drift	14
3.3 Innretting og måloppnåelse	14
3.4 Overordnet vurdering	15

1. Evalueringens formål og metode

Kragerø kommune påbegynte sitt omstillingsarbeid i 2017, og Vestfold og Telemark 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:

- Søknad fra Kragerø kommune om omstillingsstatus
- Relevante saksfremlegg fra Telemark fylkeskommune
- IFO (2017) Utviklingsanalyse for Kragerø
- Omstillingsplaner og årlige handlingsplaner
- Programstatusvurderinger for 2018 og 2019
- Årsrapporter
- Rapporter fra diverse delprosjekter
- Prosjektoversikt
- Oversikt over tilsagn fra Innovasjon Norge til aktører i Kragerø

Spørreundersøkelsen ble sendt til 24 bedrifter, hvorav 22 responderte. Dette gir en svarprosent på 92, hvilket evaluators betrakter som en svært god svarprosent.

Følgende personer er intervjuet i forbindelse med evalueringen:

Tabell 1: Informanter

Navn	Organisasjon og rolle
Kari Rasmussen Theting	Kragerø kommune, programleder
Jone Blikra	Kragerø kommune, ordfører og styreleder for omstillingsprogrammet (2017-19)
Janna Pihl	Kragerø næringsforening, styremedlem
Jon Guste-Pedersen	Skagerak Sparebank, styremedlem 2017-19
Geir Lia	Kragerø kommune, næringsrådgiver og observatør i omstillingsstyret
Inger Lysa	Kragerø kommune, kommunedirektør og observatør i omstillingsstyret
Anne Helgesen	Innovasjon Norge, observatør i omstillingsstyret
Sindre Larsen Melås	Vestfold og Telemark 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 organisering og forankring

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

Kragerø har de seneste årene opplevd store strukturelle endringer i næringslivet, og flere av kommunens industriarbeidsplasser er avviklet. Strukturendringene er knyttet til skipsverft, offshorevirksomhet, annen mekanisk industri og tremasseindustrien. Det har også forsvunnet arbeidsplasser innen sykehustjenester, etter nedleggelse av deler av tilbudet ved Kragerø sykehus. Dette har ført til en nedgang i sysselsetting, samtidig som det var stagnasjon i befolkningsutviklingen. For perioden 2008-15 opplevde kommunen en reduksjon i antall sysselsatte på 685, hvilket utgjorde en nedgang på 14,4 prosent. Arbeidsmarkedsintegrasjonen er dessuten lav sammenlignet med de øvrige kommunene i Telemark.

2.2 Initiering og gjennomføring av programmet

Kragerø kommune søkte Telemark fylkeskommune om omstillingsstatus i mars 2015, på grunnlag av bortfall av kompetansearbeidsplasser innen helsesektoren og en generell negativ utvikling i befolkningstall og antall arbeidsplasser. Fylkeskommunen meldte omstillingsbehovet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i august samme år, som grunnlag for tildeling av skjønnsmidler til omstilling over statsbudsjettet for 2016. Omfanget av skjønnsmidler til Telemark fylkeskommune i 2016 var på fire millioner kroner, hvilket var på nivået fra 2015. Ettersom beløpet ikke ble økt på tross av at Kragerøs omstillingsbehov var meldt inn til departementet, valgte fylkeskommunen å ikke tildele omstillingsmidler til Kragerø kommune dette året.

Dialogen med fylkeskommunen om omstillingsstatus ble imidlertid opprettholdt, og i september 2016 vedtok fylkeskommunen å tildele Kragerø kommune omstillingsstatus fra kommende årsskifte. Det ble samtidig tatt grep for å forberede omstillingsprogrammet. IFO AS ble engasjert for å utarbeide en utviklingsanalyse som grunnlag for omstillingsarbeidet, og denne forelå i februar 2017. For 2017 var tildelingen av midler fra departementet til omstilling (statsbudsjettet kap. 553 post 65 Omstillingsprogrammer ved akutte endringer i arbeidsmarkedet) økt til seks millioner kroner, og fylkeskommunen vedtok å tildele Kragerø kommune omstillingsmidler i februar 2017. Første halvår av 2017 gikk med til å utarbeide og forankre omstillingsplanen og handlingsplanen, med bistand fra blant andre Innovasjon Norge og Proneo. Programleder var på plass i stillingen fra september 2017, og det første møtet i omstillingsstyret ble avholdt i oktober dette året. Parallelt med etableringen av omstillingsprogrammet ble Kragerø næringsforening etablert, ved en fusjonering av flere sektorspesifikke næringsforeninger.

Programmet har i perioden 2017-19 hatt et samlet budsjett på 8,5 millioner kroner, hvorav 6,5 millioner kroner er omstillingsmidler fra KMD via fylkeskommunen, og 2 millioner kroner er tildelt fra Kragerø kommune. I tillegg har programmet hentet 1,5 millioner kroner fra Innovasjon Norges, som medfinansiering av utviklingsanalysen, SMB-utvikling, Næringsvennlig kommune og Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen.

2.3 Organisasjon

Omstillingsarbeidet er organisert som et kommunalt prosjekt, og er bemannet med en programleder i full stilling. Programlederen er organisatorisk plassert i kommunedirektørens stab, og samarbeider nært med kommunens næringsrådgiver. Informanter fremholder at programledelsen fungerer godt og som forutsatt. Det gjennomføres ukentlige møter mellom programleder og leder av omstillingsstyret, og møter annenhver uke mellom programleder og kommunedirektøren. Programlederen er i nær dialog med Innovasjon Norge og fylkeskommunens representanter i programmet, og disse beskrives som viktige støttespillere.

Omstillingsstyret ledes av ordføreren og har totalt ni medlemmer, hvorav tre politiske representanter og seks fra næringslivet. Innovasjon Norge, Vestfold og Telemark fylkeskommune, kommunedirektør og næringsrådgiver i kommunen er observatører i styret. Det har vært betydelig kontinuitet i sammensettingen av styret, samtidig som flere av de politiske representantene og representanten for lokalbankene ble byttet ut i 2019, som følge av henholdsvis kommunevalget og avtalt rullering.

Det gjennomføres om lag seks styremøter per år, og styremøtene beskrives av informanter som godt gjennomførte og basert på grundige utformede saksdokumenter. Styremøtene kombineres gjerne med bedriftsbesøk, og det gjennomføres også ofte presentasjoner fra bedrifter som har søkt om støtte fra programmet. Styret har gjennomført INTRO-kurs, og det gjennomføres årlige programstatusvurderinger og styreseminarer for utarbeidelse av handlingsplan. Styremedlemmene beskrives av informanter som engasjerte og kompetente, og sammensettingen bidrar til ulike perspektiver i styrets arbeid.

2.4 Programmets forankring

Programmet er forankret i kommunestyret gjennom formelle vedtak av årlige handlingsplaner, og det informeres også regelmessig fra programmet i kommunestyret. Orienteringene er knyttet til årsrapportering, vedtak om handlingsplan, etc. Kommunen er representert i omstillingsstyret, og programleder er lokalisert i kommunedirektørens stab. Det samarbeides også tett med kommunens næringsrådgiver.

Forankringen av programmet i næringslivet sikres blant annet ved å samarbeide nært med næringsforbundet, særlig om felles møtearenaer og kompetansehevende tiltak. Næringslivet er i tillegg representert med seks personer i omstillingsstyret. Det er også en bevissthet om at programleder bør prioritere deltakelse på aktuelle møteplasser for næringslivet, samt være i dialog med enkeltbedrifter der det er aktuelt.

2.5 Målstruktur

Målet med omstillingsarbeidet er å bidra til å etablere eller sikre 100 arbeidsplasser (årsverk) innen 2022. Disse målene skal nås gjennom prosjekter innen fire identifiserte innsatsområder:

- Reiseliv og opplevelsesnæring
- Innovasjon og utvikling i eksisterende næringsliv
- Bostedsattraktivitet
- Næringsattraktivitet

Arbeidsplassmålet er knyttet til innsatsområdene Reiseliv og opplevelsesnæring og Innovasjon og utvikling i eksisterende næringsliv. Det er utarbeidet en måltavle som fordeler arbeidsplassene på innsatsområde og år. Av de 100 arbeidsplassene skal 25 være skapt eller sikret innen innsatsområdet Reiseliv og opplevelsesnæring, og 75 innen innsatsområdet Innovasjon og utvikling i eksisterende næringsliv. Ved utgangen av 2019 er målsettingen at det skal være skapt eller sikret 31 arbeidsplasser. Det er ikke utarbeidet egne resultatmål for innsatsområdene Bostedsattraktivitet og Næringsattraktivitet. Innsatsområdene omhandlende attraktivitet er fra 2019 slått sammen til ett felles innsatsområde.

Omstillingsprogrammet har gjennomført programstatusvurderinger i 2018 og 2019, med BDO som ekstern prosessleder. Programstatusvurderingen for 2018 gir en positiv vurdering av programmets tidlige fase. Det påpekes at programmet har etablert tydelige mål og strategier, benytter anbefalt arbeidsmetodikk og har god aktivitet. Samtidig understrekes behovet for rolleavklaring mot andre næringsutviklingsaktører og videre arbeid med forankring. Programstatusvurderingen for 2019 trekker blant annet frem behovet for fortsatt arbeid med politisk forankring av programmet, etablere form for rapportering av status i forhold til handlingsplanen i styremøter, samt ellers sikre tilfang av nye prosjekter innen bedriftsutvikling og attraktivitet.

2.6 Programmets innretting

Prosjektporteføljen til omstillingsprogrammet i Kragerø (per første januar 2020) inneholder totalt 35 tilsagn, med et samlet tilsagnsbeløp på om lag 4,7 millioner kroner. Gjennomsnittlig tilsagnsbeløp er om lag 134 000,- kroner. Tabell 2 viser antall tilsagn og samlet tilsagnsbeløp per år. Det var relativt få tilsagn i 2017, da programmet var i en etableringsfase.

Tabell 2: Tilsagn fra programmet per år. Antall og beløp.

År	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget
2017	5	507 500
2018	12	2 189 239
2019	18	1 994 000
Totalt	35	4 690 739

Kilde: Omstillingsprogrammet i Kragerø

Programmet har hatt klart størst aktivitet innen innsatsområdene Innovasjon og utvikling i eksisterende næringsliv (55 prosent av samlet tilsagnsbeløp) og Reiseliv og opplevelsesnæring (35 prosent). Elleve prosent av samlet tilsagnsbeløp er tildelt prosjekter innen innsatsområdet Næringsattraktivitet, mens det ikke er tildelt midler til innsatsområdet Bostedsattraktivitet. Tallene fremgår av tabell 3.

Tabell 3: Tilsagn fra programmet fordelt på innsatsområde. Antall, beløp og andel.

Innsatsområde	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget	Andel samlet tilsagnsbeløp
1 – Reiseliv og opplevelsesnæring	15	1 626 670	35
2 – Innovasjon og utvikling i eksisterende næringsliv	14	2 564 069	55
3 – Bostedsattraktivitet	0	0	0
4 – Næringsattraktivitet	6	500 000	11
Totalt	35	4 690 739	100

Kilde: Omstillingsprogrammet i Kragerø

Av de 35 tilsagnene har omstillingsprogrammet vært tilsagnsmottaker for 14 prosjekter. Dette gjelder blant annet prosjekter som SMB-utvikling, Næringsvennlig kommune, Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen, prosjekt Reisemålsutvikling Kragerø og ramme for mentor-/konsulentstøtte.

Tabell 4: Tilsagn fra omstillingsprogrammet – sentrale aktører. Antall og beløp.

Mottaker	Antall tilsagn	Samlet beløp innvilget
Omstillingsprogrammet	14	2 769 900
Andre	21	1 920 839
Totalt	35	4 690 739
Kilde: Omstillingsprogrammet i Kragerø		

Omstillingsprogrammet har benyttet flere av verktøyene i Innovasjon Norges verktøykasse for omstillingsprogrammer, som SMB-utvikling, Næringsvennlig kommune og Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen.

Forstudie og forprosjekt av konseptet Næringsvennlig kommune ble gjennomført i 2018-19, med PwC som ekstern prosjektleder. Konseptet har til hensikt å identifisere forbedringspunkter når det gjelder kommunens interaksjon med næringslivet, for i neste omgang å foreta utbedringer og sikre god nærings-service. Det er arrangert workshops med deltakelse fra næringslivet som del av prosjektet, og en lang rekke bedrifter er konsultert. Næringsvennlig kommune har hatt en total kostnad for programmet på 395 000,- kroner, hvorav 195 000,- kroner er medfinansiering fra Innovasjon Norge. Prosjektet er nå overlevert kommunen, som har ansvaret for implementeringen. Informanter fremholder at det blant annet er gjort forbedringer innen plansaker, med forbedret dialog i forkant av beslutninger.

SMB-utvikling er gjennomført i to runder i omstillingsprogrammet, begge gangene med Strategisk bedriftsrådgivning som ekstern prosjektleder. Det har vært stor interesse for å delta, og stor deltakelse på informasjonsmøtene. Den første runden ble gjennomført i 2017-18, med elleve bedrifter i forprosjektet, mens den andre runden gjennomføres i perioden 2019-20, og har tolv deltakere i forprosjektet. Deltakerne har i hovedsak gitt positive tilbakemeldinger på egen deltakelse, og det rapporteres også fra informanter at en betydelig andel av arbeidsplasser som programmet har bidratt til kan knyttes til SMB-utvikling. Bedrifter som har deltatt på informasjonsmøter eller i forstudiene, men ikke i forprosjektet, er i noen tilfeller bistått på andre måter, for eksempel med rådgivning. Omstillingsprogrammet har satt av en ramme på 200 000,- kroner til rådgivning til bedrifter som har gjennomført forprosjektfasen. Rådgivningen leveres av Strategisk bedriftsrådgivning på timesbasis. Totalt sett har SMB-utvikling hatt en kostnad på om lag 2,6 millioner kroner, hvorav om lag 1,1 millioner kroner er medfinansiering fra Innovasjon Norge.

Programmet har også satt av en ramme på 200 000,- kroner til mentorering og konsulentstøtte for reiselivsbedrifter. Telemark næringshage er engasjert som mentor. Dette er et lavterskeltilbud der små reiselivsbedrifter mottar mellom fem og 15 timer med rådgivning. Så langt har ti bedrifter benyttet tjenesten, mens flere er i dialog om å motta rådgivning.

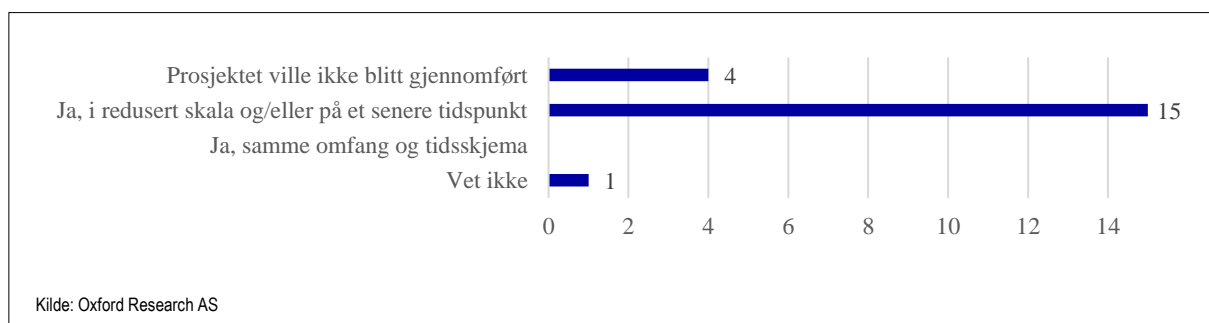
Innen innsatsområdet reiseliv og opplevelsesnæring er det utviklet en reiselivsplan for kommunen. Dette er det klart største enkeltprosjektet i omstillingsprogrammet, med tilsagn på om lag én million kroner, og adresserer en næring som er svært sentral i kommunen. Planen inneholder en gjennomgang av status for opplevelsesnæringen i kommunen, klargjøring av drivkrefter og markedssituasjon, og identifisering

av muligheter og konkrete tiltak. Kommunen, i samarbeid med Skagerrak sparebank, har bevilget midler til en treårig prosjektstilling i næringsforeningen, med ansvar for videre oppfølging av reiselivsplanen.

2.7 Resultater av programmet

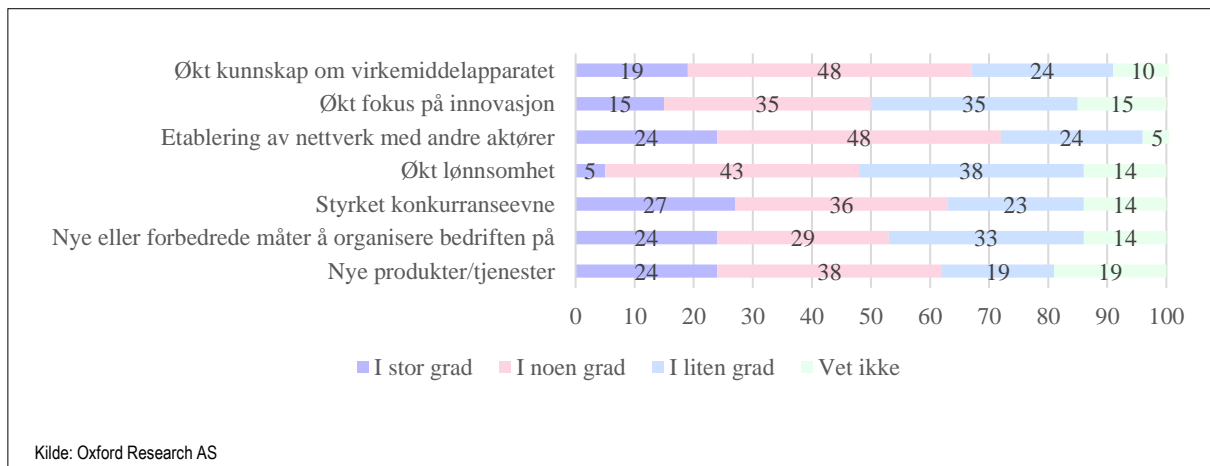
I spørreundersøkelsen til bedriftene som er støttet av omstillingsprogrammet ble det undersøkt om det aktuelle prosjektet (utviklingsaktiviteten) ville blitt realisert uten støtten (figur 1). Dette omhandler satsingens innsatsaddisjonalitet, altså i hvilken grad den offentlige støtten er avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Offentlige virkemidler for næringsutvikling blir gjerne legitimert på grunnlag av deres addisjonalitet. Av 20 respondenter svarer fire at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet og 15 at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Totalt 19 av 20 respondenter (95 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



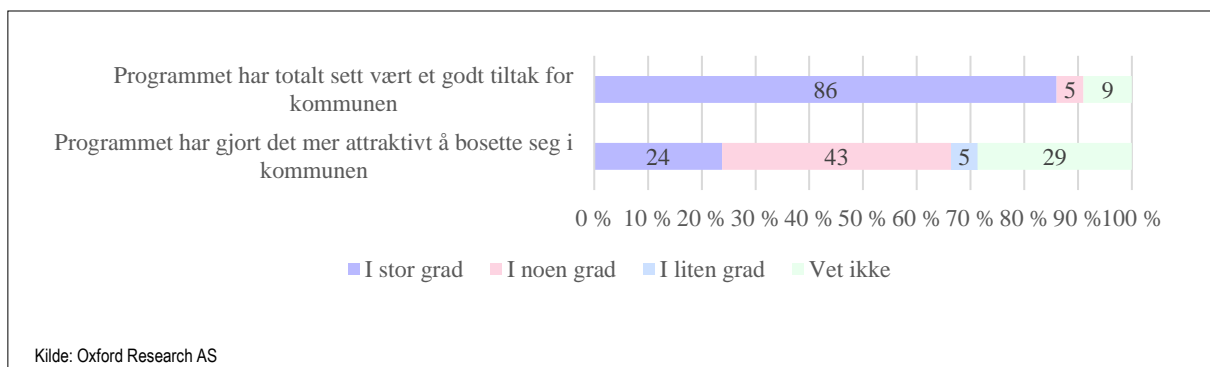
Bedriftene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten hadde gitt ulike typer effekter for mottakers egen utviklingsevne og virksomhet (figur 2). Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad» ser man at effekten har vært størst for «etablering av nettverk med andre aktører» (72 prosent), «økt kunnskap om virkemiddelapparatet» (67 prosent) og «styrket konkurransevne» (63 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 var et godt tiltak for kommunen, hvorav 86 prosent i stor grad. Tilsvarende mener 67 prosent at programmet i stor eller noen grad har gjort kommunene mer attraktiv som bosettingskommune, hvorav 24 prosent i stor grad.

Figur 3: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet



2.8 Programmets måloppnåelse

Ved utgangen av 2019 har omstillingsprogrammet selv registrert å ha bidratt til 66 arbeidsplasser, hvorav 56 nye og ti sikrede. 63 av arbeidsplassene er innenfor innsatsområdet Innovasjon og utvikling i eksisterende næringsliv, hvorav de fleste er resultat av forprosjektet i SMB-utvikling.

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». 22 bedrifter har gitt tilbakemelding på spørsmålet, og disse rapporterer om totalt 30,35 nyetablerte årsverk. For de to bedriftene som ikke har respondert på spørreundersøkelsen er det benyttet tall fra omstillingsprogrammet. Dataene viser da totalt 31,35 nye arbeidsplasser. Arbeidsplassene er realisert i 14 bedrifter, mens ti bedrifter ikke rapporterer en effekt i form av etablerte arbeidsplasser. Tallene fremgår av tabell 5.

Tabell 5: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	10	0,00
0,1 til ett skapt årsverk	8	5,35
Flere enn ett skapt årsverk	6	26,00
Totalt	24	31,35

Kilde: Oxford Research

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

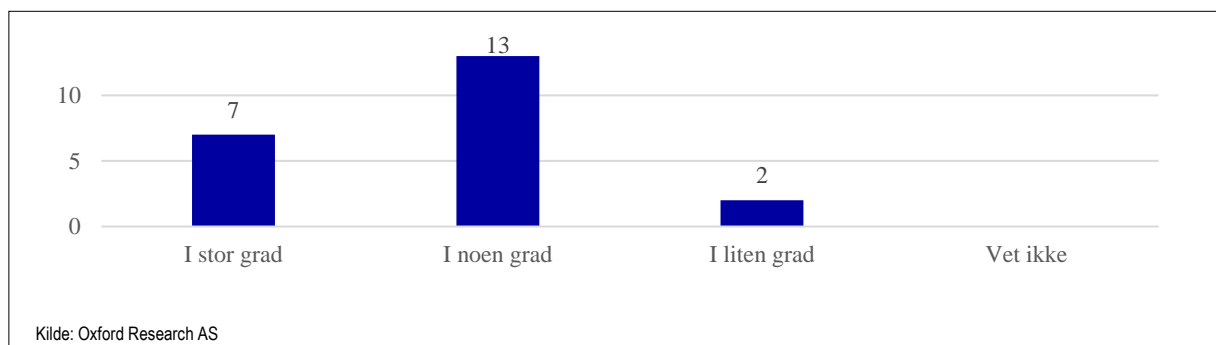
Tabell 6: Nye arbeidsplasser fordelt på bedrifter

Bedrift	Antall nye arbeidsplasser
Vestmar Production AS	8
Steintransport AS	7
Rune Brekka AS	4
Fiber.no AS	3
Sagaoppsyn AS/Piing Technology Group AS	2
Kragerøsnekkeren AS	2
Totalt	26

Kilde: Oxford Research

2.9 Næringslivets utviklingsevne

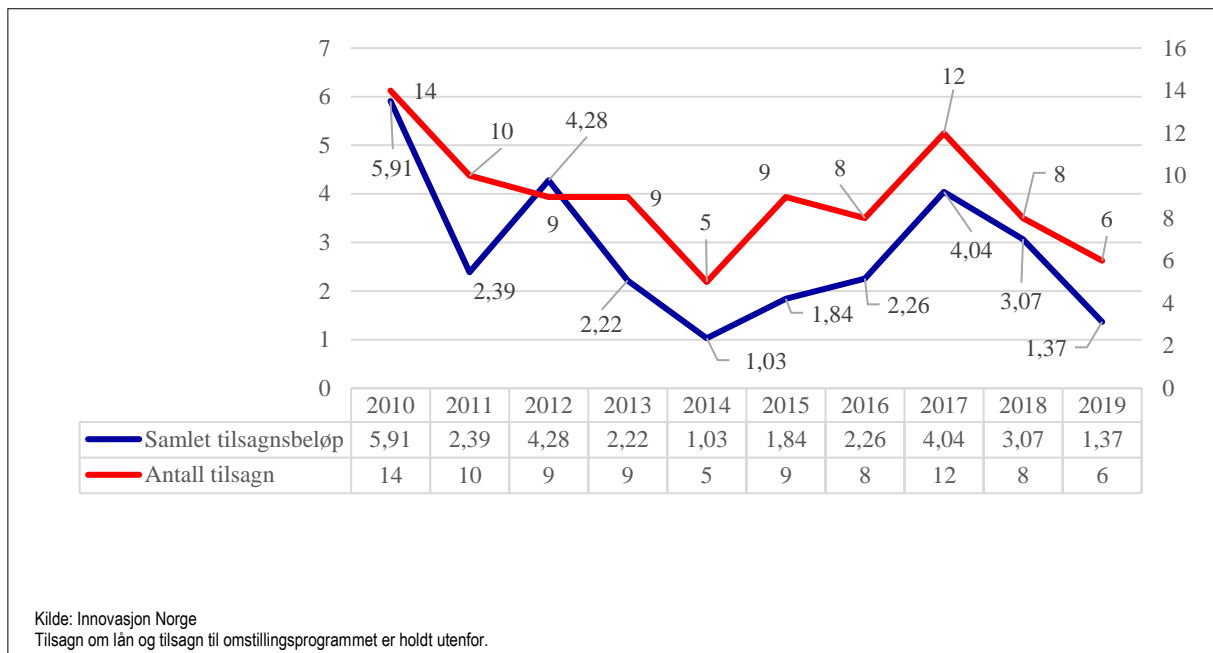
Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne (figur 4). Svarene viser at 20 av 22 respondenter oppgir at programmet har hatt stor eller noen grad av betydning for styrking av utviklingsevnen. 91 prosent av de deltagende bedriftene har dermed 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 Kragerø, årlig i perioden 2010-19. Gjennomsnittlig antall tilsagn per år er ni, og gjennomsnittlig samlet årlig tilsagnsbeløp 2,84 millioner kroner. Tendensen i perioden er svakt negativ. I perioden 2010-14 var det i snitt 9,4 tilsagn og det gjennomsnittlige samlede årlige tilsagnsbeløpet var

3,17 millioner kroner. For perioden 2015-19 var dette redusert til 8,6 tilsagn og et samlet tilsagnsbeløp på 2,52 millioner kroner i snitt per år.

Figur 5: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Kragerø. 2010-2019. Antall og beløp (i millioner kroner).



3. Evaluators oppsummering og vurdering

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

3.1 Bakgrunnen for programmet

Kragerø har de seneste årene opplevd store strukturelle endringer i næringslivet, og flere av kommunens industriarbeidsplasser er avviklet. Det har også forsvunnet arbeidsplasser innen sykehusjenester. For perioden 2008-15 opplevde kommunen en reduksjon i antall sysselsatte på 685, hvilket utgjorde en nedgang på 14,4 prosent.

3.2 Organisering og drift

Oxford Research oppfatter at omstillingsprogrammet er organisert på en hensiktsmessig måte, og at det ikke er forhold ved organiseringen som hindrer en god leveranse av programmet. Kommunen, programleder og omstillingsstyre utviser god rolleforståelse. Programledelsen og styret er bemannet med kompetent og engasjert personell, og omstillingsprogrammet samarbeider nært med næringsforeningen og kommunens næringsrådgiver.

3.3 Innretting og måloppnåelse

Omstillingsprogrammet har valgt innsatsområder knyttet til næringsutvikling og attraktivitet. Innen næringsutvikling er reiseliv valgt ut som en prioritert næring, hvilket reflekterer denne næringens viktige posisjon i kommunen, samt erkjennelsen av muligheten for å løfte næringen. Programmet har videre et mer generelt innsatsområde, som er rettet mot alt eksisterende næringsliv. I tillegg skal programmet arbeide for å styrke attraktiviteten til kommunen både som nærings- og bostedskommune, men med en forståelse av at næringsutvikling prioriteres høyere enn arbeidet for å styrke attraktiviteten.

Ved årsskiftet til 2020 hadde programmet tildelt totalt 4,7 millioner kroner til ulike prosjekter og tiltak. 55 prosent av midlene var tildelt innen innsatsområdet eksisterende næringsliv, 35 prosent til innsatsområdet reiseliv og opplevelsesnæring og elleve prosent til innsatsområdet attraktivitet. Innen reiseliv er om lag én million kroner benyttet til utvikling av en reiselivsplan for kommunen, og dette prosjektet har dermed hatt betydelig oppmerksomhet i programmet i den første treårsperioden. Planen kan betraktes som en infrastruktur for videre utvikling av reiselivsnæringen, og avkastningen av denne investeringen vil dermed først kunne realiseres på noe sikt. Kommunen og næringsforeningen, og i noen grad også omstillingsprogrammet, vil arbeide videre med implementeringen av reiselivsplanen. Innen innsatsområdet generelt næringsliv er det blant annet gjennomført konseptet SMB-utvikling, og det er tildelt midler til bedrifter som gjennomfører bedriftsinterne utviklingsprosjekter.

Oxford Research dokumenterer at det per januar 2020 er bidratt til 31 nye arbeidsplasser (årsverk). Vi har ikke undersøkt hvor mange arbeidsplasser omstillingsprogrammet har bidratt til å sikre, ettersom tall for sikrede arbeidsplasser vil være beheftet med betydelig usikkerhet. Måltavlen for programmet angir at det på dette tidspunktet i gjennomføringen skal ha bidratt til 31 arbeidsplasser (nye og sikrede), og det kan dermed konkluderes med at programmets resultatoppnåelse er god sett i forhold til fastsatte mål.

3.4 Overordnet vurdering

Oxford Research vurderer omstillingsprogrammet i Kragerø som en vellykket satsing etter tre års virksomhet. Programmet har fra tidlig fase tatt til seg råd om organisering og arbeidsmetodikk fra Innovasjon Norge, som er nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid. Innovasjon Norge har betydelig kunnskap om god praksis på dette feltet, og programmet i Kragerø gjennomføres i samsvar med de anbefalinger som Innovasjon Norge gir.

Oxford Research oppfatter at omstillingsprogrammet hadde en god og effektiv strategi- og forankringsfase, fra høsten 2016 til programmet var operativt med programlederressurser i september 2017. Innovasjon Norge og fylkeskommunen var pådrivere for å komme raskt i gang med utarbeidelse av en utviklingsanalyse, og da denne forelå ble det utarbeidet omstillingsplan og handlingsplan for 2017-18. Både kommunen og næringslivet var deltakere i interimsstyret, og næringslivet ble også konsultert på andre måter i prosessen med utarbeidelse av styringsdokumentene for programmet. Erfaringene ved halvgått løp er at både styringsdokumentene og organiseringen av programmet har fungert godt som rammeverk for å oppnå resultater i form av arbeidsplasser. Styringsdokumentene er blitt videreført med kun små endringer, mens organiseringen har vist seg hensiktsmessig som en struktur for å realisere de tiltak og målsettinger som er formulert.

Programmet kan vise til svært gode resultater, i form av bidrag til etablering av 31 nye arbeidsplasser (årsverk). Resultatet må betraktes i lys av tilgjengelige budsjettmidler og tidsperioden som programmet har vært operativt, samt omfanget av næringslivet i kommunen. Sammenlignet med et stort antall andre omstillingsprogrammer som Oxford Research har innsikt i, er resultatet svært godt. På reiselivsfeltet har utarbeidelsen av en overordnet reiselivsplan lagt et viktig grunnlag for utvikling av denne næringen. Bedriftene som har deltatt i programmet, enten som tilsagnsmottakere eller som deltakere i SMB-utvikling, fremholder dessuten at programmet har vært svært viktig for å iverksette, fremskynde og oppskalere den utviklingsaktiviteten som bedriftene har gjennomført.

Det er ikke behov for vesentlige justeringer i programmet. I en videreføring vil det viktigste være å sikre fortsatt godt tilfang av prosjektsøknader fra næringslivet, kombinert med tilbud om oppfølging av bedriftsprosjekter i form av sparring om utfordringer og muligheter i bedriften. Tilbud om rådgivning som supplement til økonomisk støtte er hensiktsmessig for å sikre fremdrift i utviklingsaktiviteten. I omstillingsprogrammets tre første år er det gitt relativt få større tilsagn til enkeltbedrifter, men programmets totale budsjett har heller ikke gitt rom for særlig flere slike tilsagn per år. Tilfanget av prosjektsøknader oppfattes som tilfredsstillende i programmet, og det er viktig å opprettholde profileringen av programmet på et nivå som sikrer tilstrekkelig tilfang også i fortsettelsen.

Oxford Research anbefaler at omstillingsprogrammet utarbeider en plan for en prosess som skal avklare hvordan utviklingskompetansen som opparbeides i det kommunale apparatet kan ivaretas og videreføres etter avslutningen av omstillingsperioden. Det er en uttalt forventning fra KMD at omstillingsprogrammer skal medføre en varig forsterkning av den kommunale utviklingsevnen. Det er derfor viktig at strukturen for det videre næringsutviklingsarbeidet er klar på det tidspunktet programmet avsluttes og ressursene til omstillingsprogrammet ikke lengre er tilgjengelig. I denne prosessen er kommunen den sentrale aktøren, samtidig som omstillingsprogrammet med styre og programledelse har et ansvar som pådrivere.

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a, 6krs.
00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Elizabetes iela 51-12
LV-1010, Rīga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

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