

Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Bindal

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 12
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

Innovasjon Norge

Prosjektperiode

August– desember 2021

Prosjektteam

Sjefsanalytiker Bjørn Brastad
Analytiker Johan Løkken
Analytiker Jenny Linn Syrdalen
Senioranalytiker Vegard Solhjem Knutsen

Forord

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Bindal, som er gjennomført i perioden 2015-21. 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 sjefsanalytiker Bjørn Brastad, senioranalytiker Vegard Solhjem Knutsen, analytiker Johan Løkken og analytiker Jenny Linn Syrdalen. Oppdraget inngår i en rammeavtale med Innovasjon Norge for sluttevaluering av omstillingsprogrammer. Gry Elisabeth Monsen har vært ansvarlig for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Vi takker for oppdraget og for et godt samarbeid.

Kristiansand, 30. november 2021



Bjørn Brastad
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Hovedfunn	6
1.3 Evaluators vurdering	6
2. Evalueringens formål og metode	8
2.1 Evalueringens formål	8
2.2 Evalueringsmetode	8
2.3 Leserveiledning	9
3. Bakgrunn, målsettinger og tiltak	10
3.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet	10
3.2 Målstruktur	11
3.3 Budsjett og innretning	13
4. Programmets organisering og forankring	19
4.1 Programmets organisering	19
4.2 Programmets forankring	20
4.3 Videreføring	21
5. Utvikling og resultater	23
5.1 Faktisk utvikling i kommunen	23
5.2 Resultater av omstillingsprogrammet	28
5.3 Rapportert sysselsetting	31
5.4 Næringslivets utviklingsevne	32
6. Evaluators oppsummering og vurdering	35
6.1 Vurdering av organisering og drift	35
6.2 Vurdering av måloppnåelse	35
6.3 Overordnet vurdering	36

1. Sammendrag

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Bindal, som ble gjennomført i perioden 2015-2021. Formålet med evalueringen er å vurdere gjennomføringen og resultatene av satsingen, samt bidra til læring for andre fremtidige omstillingsprogrammer.

Et omstillingsprogram skal bidra til nye lønnsomme arbeidsplasser, økt verdiskaping i næringslivet og en styrket utviklingsevne i omstillingsområdet. Innovasjon Norge er utnevnt av Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid. KMD har formulert målsettinger for satsingen som helhet. Følgende målsettinger er formulert:

- Bidra til etablering av nye arbeidsplasser
- Styrke næringsgrunnet, i form av en mer robust og variert næringsstruktur
- Styrke utviklingskompetansen

1.1 Bakgrunn

Bindal kommune søkte om omstillingsstatus grunnet vedvarende befolkningsstagnasjon og nedgang i næringslivet, samt nedleggelse av Bindalsbruket våren 2013. Nordland fylkeskommune vurderte at Bindal oppfylte kriteriene for omstillingsstatus, på grunnlag av nedgangen i antall arbeidsplasser og synkende befolkningstall de foregående årene. Bindal kommune fikk innvilget omstillingsstatus i 2015. Budsjettet for programperioden har vært på 26,67 millioner kroner.

Gjennom omstillingsprogrammet hadde Bindal tre overordnede målsettinger; å bidra til minst 50 nye lønnsomme arbeidsplasser, 550 sysselsatte og 1500 innbyggere i Bindal i løpet av programperioden. Gjennom arbeidet har det vært brukt mest ressurser på å skape en levende Brukstomta Næringspark (Innsatsområde A) og bidra til et robust og mangfoldig næringsliv i kommunen (Innsatsområde B).

1.2 Hovedfunn

- Omstillingsprogrammet i Bindal er gjennomført i tråd med Innovasjon Norges anbefalinger til omstillingsprosesser
- Det har vært god kontinuitet i styresammensetningen og styret har fungert på en god måte.
- Seks programledere har vært involvert i løpet av omstillingsarbeidet. Den store utskiftingen har påvirket måloppnåelsen negativt.
- Involveringen av bedriftene har vært utfordrende. Det utadrettede arbeidet mot bedriftene ble ikke prioritert på en tilstrekkelig måte de første 1,5 årene.
- Kulturen i kommunen har i en viss grad endret seg. Det er et bedre samarbeid og et sterkere utviklingsfokus.
- Målet om 1500 innbyggere er ikke nådd. På slutten av 2020 var det 1403 innbyggere.
- Målet om 500 arbeidsplasser er ikke nådd. På slutten av 2020 var det 459 arbeidsplasser i kommunen.
- Det er skapt 31 arbeidsplasser og 40 sikret arbeidsplasser som følge av omstillingsprogrammet. Dette vurderes ut ifra forutsetningene som et godt resultat.
- År seks i programmet, 2020, ble strukket over to år. Endelig avslutning blir 31.12.21. Vurderingen av måloppnåelsen baserer seg på alle tilgjengeliggjorte data. Evaluator kan imidlertid ikke utelukke en høyere resultatoppnåelse etter omstillingsprogrammets endelige avslutning. Dette gjelder særlig for programmets sysselsettingseffekter.

1.3 Evaluators vurdering

Omstillingsprogrammet i Bindal har vært rimelig vellykket. Det har blitt skapt 31 nye arbeidsplasser, noe som ut ifra forutsetningene vurderes som godt. To andre positive resultater er at:

- Den økonomiske støtten fra programmet har bidratt til utviklingsprosesser i enkeltbedrifter som har ført til vekst.
- Det har skjedd en viss kulturendring både blant aktørene i næringslivet og befolkningen generelt. Både utviklingsevnen og framtidstroen er noe styrket.

Et grep som har vært særlig vellykket er spissing av arbeidet underveis i perioden. Man har satset mer på «blå sektor» og potensialet som ligger i Brukstomta. Dette innebærer i praksis at man har lagt vekt på å utnytte de bedriftene som har et solid utgangspunkt og størst vilje til utvikling og vekst. En slik tilnærming er fornuftig i en kommune som Bindal. Støttens betydning for realisering av prosjekter kunne isolert ha vært høyere om man satset på mindre bedrifter, men dette ville ha gått på bekostning av den samlede effekten.

Programmet har videre støttet opp om utviklingsprosesser i enkeltbedrifter, gjennom tilskudd, SMB-utvikling og rådgivning/oppfølging. Samtidig som funnene viser en kulturendring, har det vært utfordrende å få bedriftene totalt sett til å involvere seg i omstillingsprogrammet. Det kan være flere årsaker til dette. Det kan være bedriftene ikke har sett behovet for verktøyene som omstillingsprogrammet har hatt til rådighet. Videre kan omstillingsprogrammet, verktøyene og støtten vært ansett som ikke relevant for bedriftene. En annen mulighet kan være at programlederne ikke har

klart å «selge inn» nytten av omstillingsprogrammet på en god nok måte. Slik Oxford Research vurderer det er det nok en kombinasjon av faktorene, men den mest sentrale faktoren er nok den sistnevnte.

Omstillingsprogrammet har hatt organisatoriske utfordringer. Den samlede måloppnåelsen til programmet har blitt redusert som følge av mange involverte programledere og utfordringer med kontinuiteten i det operative arbeidet. En konsekvens av dette var at man ikke fikk prioritert det utadrettede arbeidet mot bedriftene på en tilstrekkelig måte i den innledende fasen, samt at man heller ikke har klart å nå bredt nok ut til næringslivet i resten av programperioden.

Et viktig læringspunkt fra evalueringen er knyttet til en mer inngående diskusjon om Innovasjon Norge og fylkeskommunens observatørrolle i omstillingsstyret. I dag er det stor variasjon mellom de ulike omstillingsprogrammene når det gjelder rolleutøvelsen. Det er behov for at man kommer fram til en omforent forståelse av hva observatørrollen skal innebære.

Når det gjelder videreføring er det ikke helt bestemt hvordan kommunen lander rent organisatorisk, men styret har kommet med en anbefaling som skal diskuteres i kommunestyret i desember. Man anbefaler å legge ned Bindal Utvikling og videreføre sentrale deler av næringsutviklingsarbeidet i kommunen i regi av Brukstomta Næringspark. Dette er et fornuftig valg slik Oxford Research vurderer det.

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 som har mottatt bistand gjennom omstillingsprogrammet, intervjuer og registerdata er benyttet som metode for datainnhenting. Evaluator mottok relevante dokumenter fra omstillingsprogrammet ved oppstart av arbeidet. Følgende dokumenter er gjennomgått:

- Utviklingsanalyse
- Omstillingsplaner (opprinnelig og eventuelt reviderte)
- Årlige handlingsplaner
- Årlige Programstatusvurderinger
- Årsrapporter
- Årlige saksfremlegg fra fylkeskommunen
- Diverse rapporter og analyser som er gjennomført i omstillingsprogrammet

Det ble gjennomført en survey til personer som har deltatt i omstillingsprogrammet. Undersøkelsen ble sendt 31 respondenter, hvor 15 responderte (to av besvarelse var ufullstendige). Dette gir en svarprosent på 58 prosent, dette kan vurderes som en rimelig tilstrekkelig svarprosent ettersom en del av respondentene oppga at de var involvert i flere ulike bedrifter og valgte derfor kun å svare på vegne av en bedrift.

Evaluator innhentet i tillegg data ved å intervju et utvalg sentrale aktører. Totalt ble det gjennomført 9 intervjuer. Informantene fremgår av tabell 1.

Tabell 1: Informantoversikt

Navn på informant	Rolle/ aktør
Anja Tjelflaat	Programleder 2015-18
Britt Helstad	Styreleder 2015-18, ordfører og observatør i styret 2019-21
Marit Dille	Styrets nestleder 2016-2018, styreleder 2019 – 2021, arbeidende styreleder 2021
Frode Næsvold	Styremedlem 2017-2018, Styrets nestleder 2019-2021, el-verkssjef Bindal Kraftlag
Olav Nyholmen	Nordland Fylkeskommune, observatør i omstillingsstyret 2016-2021
Trond Erik Dekko Andersen	Innovasjon Norge, observatør i omstillingsstyret 2015-2021
Knut Toresen	Rådmann Bindal Kommune, observatør i omstillingsstyret 2015-2021
Jan Håvard Brevik	Bindalsbruket AS
Catrine Gangstø	Peacepainting centre AS

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

- 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)
- Tilsagn fra Innovasjon Norge (Innovasjon Norge)
- Tilsagn fra Skattefunn (Skattefunn)

2.3 Leserveiledning

Rapporten består av tre datakapitler (kapittel 3-5) og et kapittel med evaluators vurderinger (kapittel 6). Informasjonen som presenteres i kapittel 3-5 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 6 inneholder evaluators vurdering av omstillingsprogrammets organisering, gjennomføring, resultater og måloppnåelse, samt lærdommer fra programmet.

3. Bakgrunn, målsettinger og tiltak

- Omstillingsprogrammets overordnede målsettinger var å bidra til minst 50 nye lønnsomme arbeidsplasser, 550 sysselsatte og 1500 innbyggere i Bindal i løpet av programperioden
- Det ble brukt mest ressurser på å skape en levende Brukstomta Næringspark (Innsatsområde A) og dernest å bidra til et robust og mangfoldig næringsliv i kommunen (Innsatsområde B)
- Omstillingsprogrammet i Bindal er gjennomført i tråd med Innovasjon Norges anbefalinger til omstillingsprosesser

I dette kapittelet beskrives bakgrunnen for omstillingsprogrammet, programmets målstruktur og innretting, og porteføljen av prosjekter.

3.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Bindal fikk omstillingsstatus på bakgrunn av nedgang i sysselsetningen og befolkningen over en lengre periode. En viktig faktor for sysselsetningsnedgangen var nedleggelse av dørfabrikken Bindalsbruket i 2013. I tillegg var fraflytting og nedgangen i antall sysselsatte i landbruket med på å forsterke behovet for tiltak som skulle dempe og reversere disse trendene. Kommunen søkte Nordland fylkeskommune om omstillingsstatus. Dette ble innvilget, og kommunen har hatt omstillingsstatus i perioden 2015-2020. Omstillingsprogrammet ble forlenget ut 2021, ved at budsjettet for siste ordinære år (2020) ble fordelt over to år.

I en analyse gjort av Nordland fylkeskommune i 2012, oppgis at det på det tidspunktet var 50 sysselsatte ved Bindalsbruket. Nedleggelse av fabrikken ville medføre en nedgang på totalt 11,6 % av de sysselsatte i kommunen fra 2011 til 2012. I tillegg ble det påpekt indirekte virkninger ved nedleggelse av Bindalsbruket, noe som ville påvirke den indirekte sysselsettingen, den generelle arbeidsledigheten og mulighetene for pendling innenfor bo- og arbeidsmarkedsregionen. Det ville ha en negativ påvirkning på offentlig og privat tjenesteyting.¹

Bindal hadde opplevd minkende befolkning og tap av arbeidsplasser frem mot omstillingsstatus. I 2010 var det 552 arbeidsplasser og om lag 700 yrkesaktive i Bindal.² Det var videre netto utpendling på 35 prosent i 2010. Bindalsbruket ble som nevnt helt nedlagt i 2013, sammen med den generelle nedgangen i sysselsetting har dette bidratt til færre arbeidsplasser i kommunen og høyere utpendling. I 2015 var det 469 sysselsatte i Bindal og i 2020 hadde antall sysselsatte sunket med omtrent to prosent til 459. Arbeidsledigheten fikk en rask topp etter nedleggelsen, men sank kort tid etter og har i hele omstillingsperioden vært lav, med unntak av senere utvikling i forbindelse med Covid19-pandemien. Antall personer som pendler ut av kommunen har økt, noe som har bidratt til at en ikke har opplevd betydelig økt ledighet.

¹ Analyse av Bindal kommune – Nordland fylkeskommune (2012)

² SSB. Yrkesaktive, summen av antall sysselsatte og arbeidsledige. Arbeidsledige er tall fra 2011 da tall for 2010 mangler

3.2 Målstruktur

Den strategiske utviklingsanalysen med tilhørende SWOT-analyse³ lå til grunn for valg av satsingsområder og formulering av målsettinger i omstillingsprogrammet. Satsingsområdene ble i tillegg utviklet basert på innspill fra ulike organisasjoner, næringsliv og enkeltpersoner. Fra den første omstillingsplanen var det langsiktige målet med omstillingsarbeidet å bidra til utvikling av nye, lønnsomme arbeidsplasser, økt sysselsetting og befolkningsutvikling. Dette ønsket man å oppnå gjennom en helhetlig tilnærming til omstilling, hvor fokuset ikke var begrenset til direkte næringsrettet støtte, men inkluderte samfunnsutvikling i bredt. Dette er i tråd med den såkalte BANK-modellen, hvor bostedskvalitet, arbeidstilbud, næringsstruktur og kunnskapsmiljø er bestanddeler og ses i sammenheng.

Den første versjonen av omstillingsplanen formulerte konkrete målsettinger om å bidra til minst 50 nye lønnsomme arbeidsplasser, 550 sysselsatte og 1500 innbyggere i Bindal i 2020. Omstillingsplanen for Bindal (2015-2020) definerte tre innsatsområder:

- Trebearbeidende industri
- Et mer variert og solid næringsliv
- Kompetanse og rekruttering

Det første innsatsområdet var knyttet til å revitalisere aktiviteten på Brukstomta Næringspark, det tidligere industriarealet til dørfabrikken Bindalsbruket. Potensialet for utvikling og nye arbeidsplasser ble vurdert som stort. Det andre innsatsområdet var knyttet til å skape et mer diversifisert næringsliv på tvers av ulike sektorer. Gjennom dette ville man unngå å havne i en ny sårbar situasjon med nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter. Det tredje innsatsområdet knyttet seg til en mer generell utvikling av næringslivet i kommunen. For å fremme nyskaping og sikre eksisterende konkurransefortrinn blant bedriftene ble det sett som nødvendig å satse på kompetanseheving, rekruttering, økt entreprenørskap og kunnskapsoverføring.

I tabellen under fremkommer de tre satsningsområdene med tilhørende resultatmål, slik det er beskrevet i omstillingsplanen for 2015 - 2020.

Tabell 2: Innsatsområdene i omstillingsprogrammet

Innsatsområde	Beskrivelse av resultatmål
A: Trebearbeidende industri	Minst netto 30 nye arbeidsplasser innen trebearbeidende i Bindal innen 2020.
B: Mer variert og solid næringsliv	Minst netto 20 nye arbeidsplasser innen reiseliv og opplevelsesbaserte næringer, matproduksjon og fornybar energi og mineral innen 2020.
C: Kompetanse og rekruttering	Målsettingene innenfor området vil være knyttet til måloppnåelse innen de to andre innsatsområdene, samt kommunens effektmål og ønske om langsiktige resultatet.

Kilde: Omstillingsplanen i Bindal 2015-2020

I 2016 ble en rullert versjon av omstillingsplanen presentert og vedtatt i kommunestyret for perioden 2017-2020. Den rullerte planen opprettholder de vedtatte prioriteringene, resultatmålene og innsatsområdene fra den opprinnelige planen. Samtidig fokuseres det på å skape et tankesett for

³ Analyse av styrker, svakheter, muligheter og trusler.

innovasjon i kommunen. Gjennom å satse på et innovasjonsløft⁴ skapes et mangfoldig og robust bygde- og næringsliv i kommunen. Videre rettes det et ytterligere fokus på å utnytte mulighetene i blå sektor, opplevelsesnæringen og trebearbeidende næring.

Omstillingsplanen ble på nytt rullert i 2019, for den siste og avsluttende perioden av prosjektet. Fokuset for arbeidet har vært å realisere påbegynte prosjekter, støtte opp om prosessene rundt disse samt å fortsette med rekruttering, ungt entreprenørskap og omdømmebygging. Igjen opprettholdes de vedtatte prioriteringene, innsatsområdene og resultatmålene. I tråd med den foregående rulleringen av planen opprettholdes fokuset på blå-sektor, opplevelsesnæringen og trebearbeidende og annen industri. Det påpekes av informanter at det nevnte sektorfokuset gjøres for å realisere prosjekter med stort potensiale, for å etablere arbeidsplasser og løfte kommunens omdømme. Planen viser til at en skal fortsette arbeidet med å legge til rette for vekst og utvikling og samtidig arbeide for å etablere bærekraftige strukturer for at omstillingsarbeidet kan videreføres etter omstillingsprogrammets slutt.

3.2.1 Programstatusvurderinger

Det er gjennomført årlige programstatusvurderinger i regi av Innovasjon Norge.

Programstatusvurderinger er et av Innovasjon Norges verktøy for omstillingsprogrammer og Innovasjon Norge har ansvar for at disse gjennomføres i samtlige omstillingsprogrammer. I slike vurderinger fokuseres det på mulige forbedringspunkter i leveransen av programmet.

Vurderingsteamet bestod av daglig leder/ omstillingsleder, styreleder/ordfører i Bindal, nestleder i omstillingsstyret, styremedlemmer, observatører (NFK, Rådmann, Innovasjon Norge) og ekstern prosesskonsulent.

I programstatusvurderingen (PSV) fra 2015 trekkes det frem at det første året var preget av noe turbulens knyttet til skiftende programledelse, noe som har ført til at handlingsplanen for året ikke har blitt fulgt. Likevel stoppet ikke driften av programmet opp, og det har blitt etablert forstudier, forprosjekter og gjennomført aktiviteter gjennom året. Gjennom PSV for 2015 ble det vurdert at man videre måtte prioritere arbeidet med å styrke prosjektporteføljen. Videre pekte PSV for 2015 også på et behov for å spisse handlingsplanen for 2016 med målbare mål for året. Det ble videre konkludert med å konkretisere mål og tiltak for effektfaktorene robusthet, samhandling og demografi.

I PSV for 2016 påpekes det at anbefalingene for 2015 i all hovedsak er nådd i løpet av året. Det pekes på fokuset med å etablere et tankesett for å bygge opp om en innovasjonstankegang i hele kommunen. Videre har prosessarbeidet utviklet seg på en god måte gjennom året, organisasjonen har «satt» seg. Samtidig ligger det et betydelig potensial i å sørge for høyere måloppnåelse.

Programstatusvurderingen i 2016 påpeker nok en gang behovet for å spisse målene i lys av gjenværende omstillingsperiode. Det ble også anbefalt en revidering av omstillingsplanen og innsatsområdene.

Anbefalingen fra 2016 gjorde utslag i rullering av ny omstillingsplan for 2017. Her styrkes fokuset mot arbeidet med å endre tankesettet i kommunen, samt en spissing av det ene innsatsområdet om å bedre utnytte mulighetene i blå-sektor, opplevelsesnæringen og å skape et levende Brukstomta Næringspark. Det påpekes fortsatt et behov for å etablere mål for tiltak i årlige handlingsplaner og strategier, uten dette blir styrets arbeid preget av diskusjoner av aktiviteter og tiltak, og i liten grad å styre programmet etter vedtatte mål. I 2018 ble det påpekt at det fortsatt er et behov for forbedring av

⁴ Innovasjonsløfts-tankegangen er hentet fra omstillingsprogrammet for Ringerike.

prosessindikatorene, samt arbeidet med konkretisering av mål og oppfølging og rapportering av måloppnåelse. Videre anbefales også oppstart av prosjektet «videreføring av omstillingsarbeidet» frem mot den siste perioden av omstillingsprogrammet.

I 2019 slutter daglig leder for programmet og styreleder har virket som «arbeidende styreleder». Det påpekes at aktivitet og prosjekter har blitt gjennomført i alle tre innsatsområder på tross av disse utfordringene. Målet om nye arbeidsplasser vurderes fortsatt som realistisk, mens å nå målet om 1500 innbyggere i kommunen ved utløp av 2020 ble vurdert som umulig å nå.

Som følge av at programmet mottok finansiering for hele perioden, er det er ikke gjennomført en midtveisevaluering av det.

3.3 Budsjett og innretning

I dette delkapittelet ser vi nærmere på budsjetttrammen som omstillingsprogrammet har hatt samt hvordan pengebruken har vært innrettet. Hvilke satsinger og bedrifter har blitt prioritert i størst rekke?

3.3.1 Budsjett

Programmet ble gjennomført med et budsjett på 26,7 millioner kroner, hvorav 20 millioner kroner (75 prosent) var midler overført fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet via fylkeskommunen, og ca. 6,5 millioner kroner (25 prosent) var Bindal Kommunes egne midler.

Tabell 3: Omstillingsprogrammets inntekter fordelt på kilder. 2015-21.⁵

År	Nordland fylkeskommune	Bindal Kommune	Totalt
2015	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2016	3 000 000	1 000 000	4 000 000
2017	2 600 000	1 000 000	4 000 000
2018	3 200 000	800 000	4 000 000
2019	3 400 000	1 000 000	4 400 000
2020	1 500 000	500 000	2 000 000
2021	3 500 000	1 167 000	2 000 000
Sum	20 200 000	6 467 000	26 667 000

Kilde: Nordland Kommune, og omstillingsplaner/årsrapporter for Bindal kommune

Budsjettet for 2020 ble delt i to og fordelt over 2 år for å øke fremdrift og møte effektmålene, dernest ble det besluttet å støtte utvalgte prosjekter og virksomheter for tettere oppfølging. Formålet var å sikre oppnåelse av arbeidsplassmålet (50), samt at dette skulle bidra til positive ringvirkninger for næringslivet i Bindal.⁶

⁵ Tallene presentert i tabellen inkluderer en ekstrabevilgning fra Nordland fylkeskommune på 2 millioner NOK for 2021. Denne ekstrabevilgningen forutsetter at kommunen også må bidra med en egenandel.

⁶ Aktivitetsrapport 2020, Bindalutvikling AS.

Omstillingsprogrammet har fått innvilget om lag 580 tusen kroner fra Innovasjon Norge, i forbindelse med anvendelse av ulike verktøy som er tilgjengelig for omstillingsprogrammer. Dette gjelder blant annet SMB-utvikling, forstudie og prosjekt om næringsvennlig kommune, strategiseminar, forstudie i videreføringsfasen og forprosjekt for videreføring av omstillingsarbeidet. Beløpene er tilsagnsbeløp, ikke realiserte beløp. Tilsagnene fremgår av tabell 3. Omstillingsprogrammet i Bindal har ifølge informantene vært en aktiv bruker av de mulighetene som finnes i verktøykassen for omstillingsprogrammer, men har vært konsentrert rundt få bedrifter.

Tabell 4: Tilsagn fra Innovasjon Norge. Prosjekter, tildelingsår og tilsagnsbeløp.

Prosjekt/aktivitet	År	Beløp
Forstudie – Næringsvennlig kommune	2017	75 000
Forprosjekt – Næringsvennlig kommune	2017	125 000
Forstudie SMB utvikling	2016	141 000
Forprosjekt SMB utvikling	2018	119 700
Strategiseminar	2018	12 500
Forstudie - Videreføring av omstillingsarbeidet	2020	49 400
Forstudie - Videreføring av omstillingsarbeidet Del 2	2021	58 000
Totalt		580 600

Kilde: Innovasjon Norge – listen er basert på vedtak og ikke faktisk utbetalt. Det kan derfor forekomme noen forskjeller.

3.3.2 Omstillingsprogrammets innretting

Omstillingsprogrammet i Bindal er gjennomført i tråd med Innovasjon Norges anbefalinger til omstillingsprosesser. Gjennom programperioden har man arbeidet etter en faseinndeling bestående av avklaringsfase, strategi og forankringsfase, gjennomføringsfase, og en avsluttende fase hvor det er tatt i bruk verktøy som skal bidra inn i arbeidet med å opprettholde omstillingsarbeid etter endt omstillingsprogram. Blant Innovasjon Norges verktøy inkluderes styringsverktøy som strategisk utviklingsanalyse, omstillingsplan og årlige handlingsplaner, programstatusvurdering og styreseminar, samt utviklingsverktøy som SMB-utvikling.

I Bindal ble det tidlig avklart at en ønsket å følge et standard arbeidsopplegg for regional omstilling, gjennom å ta i bruk de ressurser og metoder som er utviklet for omstillingsarbeid. Dette var en tilnærming som i stor grad synes å ha blitt fulgt gjennom hele omstillingsperioden. I tillegg har man benyttet seg av konseptet Innovasjonsløft. Konseptet er hentet fra arbeidet med omstilling i Ringeriksregionen. Her har man i særlig grad fokusert på å mobilisere befolkningen og næringslivet ved å endre tankemønsteret og øke innovasjonskompetansen.

De prioriterte aktivitetene nevnt i tabell 2 har hatt inneholdt en søkbar tilskuddsordning (til forstudie og prosjekter), finansiering av tilretteleggende prosjekter og nettverks- inspirasjons og kompetanseaktivitet. Det ble gjennomført en forstudie i SMB-utvikling for å kartlegge kompetansebehovet. Kartleggingen avdekket blant annet et behov knyttet til nye forretningsmodeller, forståelse for markedsføring og behov for å forstå innovasjonsprosesser. Videre ble det arrangert ulike møteplasser for befolkning og næringslivet med mål om å skape tilslutning og bygge nettverk for

bedrifter. Det ble også utover i programmet gjennomført en rekke ulike utviklingsprosjekter og forstudier.⁷

I delkapitlene under beskrives de mest sentrale aktivitetene i omstillingsprogrammet nærmere. Det fremholdes av omstillingsprogrammet at man helt fra starten har prioritert arbeid med etableringen av nye arbeidsplasser, sysselsettingen i kommunen og arbeidet med å endre tankesettet blant næringsliv og innbyggere. Fordelingen av midlene på omstillingsprogrammets ulike hovedaktiviteter fremkommer i tabellen under.

Tabell 5: Fordeling av midler på innsatsområder. Antall prosjekter, samlet beløp og andel.

Budsjettpost	Antall prosjekter	Samlet beløp	Andel
Innsatsområde A - En levende Brukstomta næringspark	22	3 672 247	37
Innsatsområde B – Et robust og mangfoldig næringsliv	55	4 392 206	45
Innsatsområde C – Vekstkraft og attraktivitet	17	1 735 161	18
Totalt	94	9 799 614	100

Kilde: Omstillingsprogrammet i Bindal

De fem bedriftene som mottok størst samlet tilsagnsbeløp, fremkommer i tabellen under. Til sammen mottok disse fem bedriftene 44 prosent av de søkbare midlene. Antall tilsagn og samlet tilsagnsbeløp kommer også frem av tabellen under. Tallene inkluderer både vedtak om tilsagn og faktisk realisert beløp.

Tabell 6: Største tilsagnsmottakere. Antall og beløp.

Bedrift	Antall tilsagn	Samlet beløp
Brukstomta Næringspark	8	1 891 533
Bindalsbruket	3	898 000
Norseaqua AS	11	713 039
Bindal Pukk og Grus	2	501 587
Stiftelsen Peacepainting	5	346 250
Øvrige	65	5 449 205
Totalt	94	9 799 614

Kilde: Omstillingsprogrammet i Bindal - Tallene er basert på vedtak og ikke faktisk utbetalt. Det kan være noe forskjeller.

I intervjuene betegnes tilfanget av søknader i sum å ha vært bra gjennom hele omstillingsperioden, selv om utskiftningene i programleder-rollen har påvirket arbeidet. Omstillingsprogrammet har ifølge informantene tatt en aktiv rolle i å rekruttere bedrifter med egnede utviklingsprosjekter.

⁷ Her kan nevnes en rekke tiltak. Blant annet; Forstudie SMB-utvikling med behov og mulighetsstudie for virksomheter i Bindal 2016, Innovasjonsprogram for bedriftsutvikling i 2017, Forstudie for tilrettelegging på Heilhornet og området rundt 2018, Forstudie SMB-Utvikling for opplevelsesnæringen 2018 PLP-kurs for bedrifter og kommunen knyttet til rekruttering etc.

3.3.3 SMB-utvikling

Omstillingsprogrammet har gjennomført forstudier i konseptet SMB-utvikling to ganger, der deltakende bedrifter har mottatt bistand til å identifisere og følge opp utviklingsideer i egen bedrift. Forstudie ble for første gang gjennomført i 2016, med en ekstern prosjektressurs fra Essensi som bidragsyter. I tillegg var kartleggingen støttet av Innovasjon Norge. 119 700 NOK ble gitt av Bindal Utvikling til satsingen på kompetanseutviklingstiltaket som SMB-utvikling er. Totalt deltok 15 virksomheter på denne forstudien.

Forstudien resulterte i en rapport hvor en rekke kompetanse-, nettverks-, og forretningsmessige behov ble avdekket. Et sentralt moment som også ble påpekt i rapporten var manglende kapasitet knyttet til utviklingsarbeid og administrasjon.

Det ble ikke gjort noen oppfølgende forprosjektfase blant bedriftene som hadde deltatt i SMB-utvikling i 2016, årsaken det pekes på var manglende vilje og kapasitet blant bedriftene til videre kompetanseutvikling. Det ble i 2019 gjennomført nok en runde med forstudie i SMB-utvikling. Denne gangen for opplevelsesnæringen i kommunen. Her ble utviklingsmuligheter og satsingsvilje kartlagt hos den enkelte deltaker. Den eksterne leverandøren Næringsutvikling AS sto for prosjektledelsen av forstudien.

Omstillingsprogrammet gjennomførte også andre bedriftsrettede tiltak. Det ble gjennomført møter med enkeltbedrifter, det er etablert ulike møteplasser for næringslivet og det er gjennomført PLP-kurs for ansatte i kommuneadministrasjonen, samt for deltakere fra næringslivet.

3.3.4 Arbeidet med Brukstumta næringspark

Arbeidet med Brukstumta næringspark har vært en sentral del av omstillingsprogrammet helt fra starten. Det påpekes både i omstillingsplanen for 2015 – 2020 og handlingsplanen for 2015 at fasilitetene på næringsparken er avgjørende for å revitalisere antallet arbeidsplasser ved å legge til rette for nyetableringer og tilgjengelig areal for eksisterende bedrifter. Dette ble også sett i sammenheng med den eksisterende kompetansen i kommunen. Bindalsbruket hadde hatt Brukstumta som sine lokaler i en årrekke, og kompetansen knyttet til produksjon og trebearbeidende industri i kommunen var omfattende. Viktigheten synliggjøres ved at Brukstumta næringspark også har et eget innsatsområde i omstillingsprogrammet.

Underveis i omstillingsperioden har det blitt jobbet med å oppgradere næringsparken. Restaurering av fasader og bygningsmasse har bidratt til å gjøre Brukstumta mer attraktiv for nye etableringer, og styret i næringsparken har aktivt jobbet med å tiltrekke nye bedrifter. Blant annet har ytterdørprodusenten Bindalsbruket startet opp igjen etter nedleggelsen. Med spesialisering inn mot et eget nisjemarked har de etter hvert klart å ta en markedsposisjon som medfører sunn omsetning og resultat. Videre etablerte bedriften NorseAqua seg på Brukstumta i 2015. Bedriften leverer innovative produkter til oppdrettsnæringen, primært knyttet til oppdretts- og rensefiskutstyr.

I 2016 var også Medvind Innovasjonsloft under etablering på Brukstumta. Innovasjonsloftet skulle være et samskapingsverksted, som en katalysator for innovasjon i kommunen. Her skal ulike aktører i fellesskap kunne utvikle nye virksomheter og innovasjoner. Innovasjonsloftet skulle fungere som en hybrid av inkubator, næringshage, kurslokaler, møterom og kontorplasser. Underveis i

omstillingsperioden har en rekke ulike aktører benyttet seg av fasilitetene og verktøyene som har vært tilbudt gjennom Innovasjonsloftet. De digitale fasilitetene med fibernett, og møtelokaler som oppretthold kravene om avstand har vært flittig i bruk under pandemien.

Styrene i Bindal Utvikling og Brukstomta Næringspark har vært omforente omkring forståelsen av Brukstomta sin viktighet i omstillingsarbeidet. Gjennom å tilrettelegge for lokalisering av nye bedrifter på Brukstomta, et aktivt arbeid med nettverk, kommunikasjon og samskaping var tanken at Brukstomta skulle være «hjertet» i omstillingsarbeidet. Samtidig var det innledningsvis en del uklarheter knyttet til hvilken rolle styrene i Bindal Utvikling og Brukstomta Næringspark skulle ta i arbeidet med omstillingsprogrammet. I PSV for 2015 og 2016 påpekes disse uklarhetene. I 2017 startet arbeidet med å etablere et felles styre for Bindal Utvikling og Brukstomta Næringspark, gjennom dette ville en utvikle en felles virksomhetsplattform for næringsparken.

Manglende infrastruktur for bedriftsetablering, primært for blå sektor har blitt pekt på som et betydelig hinder i omstillingsarbeidet. I arbeidet med å forbedre infrastrukturen har det vært gjennomført et prosjekt med den hensikt å realisere en industrikaia på Brukstomta sine arealer. I 2017 ble det gjennomført et forprosjekt og forstudie for etablering av industrikaia på Brukstomta Næringspark. Bindal Utvikling bidro med 235.000 i forstudiefasen. Industrikaia stod ferdig i 2019, med støtte fra Nordland fylkeskommune, Sinkaberg Hansen, Torghatten ASA og Bindal kommune. Etableringen av kaia ble sett på som et viktig grep for å tiltrekke aktører innen blå sektor.

3.3.5 Satsingen på blå sektor

Innledningsvis i omstillingsprogrammets tidlige fase var ikke satsingen på blå sektor betraktet som et viktig innsatsområde. Flere informanter forteller at utviklingsanalysen og deres egne erfaringer pekte på at trebearbeidende industri var et viktig element å satse på fremover, sett i lys av eksisterende kompetanse og infrastruktur. Underveis i programperioden endret dette seg, og en så hvilket potensial som lå i satsing på havbruksrelaterte næringer. Å øke satsingen på blå sektor ble sett på som et viktig grep for å skape et mangfoldig og robust næringsliv i kommunen. Samtidig var det vanskelig innledningsvis ettersom en manglet kanaler inn for å etablere denne typen næring i kommunen. Med endringene i innsatsområdene som kom i den rullerte omstillingsplanen for 2017 ble blå næring et eksplisitt fokus i det videre arbeidet. Vekstpotensialet som lå i dette markedet, ble sett på som en viktig faktor for å realisere de overordnede målene satt i omstillingsplanen.⁸

Det er flere eksempler på prosjekter knyttet til blå sektor som er gjennomført i omstillingsperioden. Dette inkluderer utredninger og analyser, kurs og kompetansehevingsprosjekter og prosjekter som har hatt som formål å bygge oppunder Bindal kommune som en attraktiv lokasjon for havbruksnæringen. Både i intervjuene og i ulike årsrapporter karakteriseres aktivitetsnivået som høyt. Blant prosjekter og bedrifter som trekkes frem av informantene nevnes noen i punktlisten under:

- Bedriften NorseAqua har gjennom en rekke år fått støtte til en mengde prosjekter i løpet av omstillingsperioden. Som aktivitetsrapporten fra 2017 påpeker har prosjektene bidratt til en mer robust bedrift. Det har resultert i nødvendig kompetanse for de ansatte og konkrete produkter som selges til oppdrettsnæringa.

⁸ Omstillingsplan 2017 – 2020 Bindal kommune

- Etableringen av industrikai på Brukstumta næringspark har som tidligere nevnt vært en viktig faktor for å tiltrekke seg virksomheter tilknyttet havbruksnæringen til Bindal. Infrastrukturen som tilbys gjennom blant annet kaia og Brukstumta næringspark har vært avgjørende for at flere bedrifter har etablert seg, og ser på mulighetene for å etablere seg i kommunen.
- Bedriften Bindal rensefisk ble startet i 2017. Gjennom forstudie og forprosjekt har en kartlagt risikofaktorer, gjennomført prøver og utarbeidet produksjonsplaner. Det har i den videre perioden vært jobbet med å realisere rensefiskanlegget.
- Informantene peker også på at arbeidet med å etablere et landbasert settefiskanlegg for lakseoppdrett på Brukstumta næringspark, kan bidra stort med jobbskapingen i kommunen. potensialet både med direkte arbeidsplasser knyttet til anlegget, samt ved tilgrensende næringer synes å være stort. Prosjektet er i en fase hvor det jobbes med konsesjonssøknad for uttak av ferskvann fra Terråkvassdraget. Slikt uttak vil være en helt sentral forutsetning for den videre utviklingen av prosjektet.

4. Programmets organisering og forankring

- Det har vært god kontinuitet i styresammensetningen og styret har fungert på en god måte.
- Seks programledere har vært involvert i løpet av omstillingsarbeidet. Den store utskiftingen har påvirket måloppnåelsen negativt.
- Involveringen av bedriftene har vært utfordrende. Det utadrettede arbeidet mot bedriftene ble ikke prioritert på en tilstrekkelig måte de første 1,5 årene.
- Kulturen i kommunen har endret seg. Innen alle næringer er det nå et bedre samarbeid, og et sterkere utviklingsfokus blant alle aktørene i kommunen.

I dette kapittel går vi nærmere inn på programmets organisering. Hvilke valg som har blitt tatt, og hvordan organiseringen har fungert med tanke på å realisere programmets målsetninger.

4.1 Programmets organisering

Omstillingsplanen for Bindal ble godkjent av kommunestyret høsten 2014, og den første handlingsplanen gjaldt fra 9. oktober 2014 og ut 2015.

I Bindal kommune valgte man å opprette et utviklingsselskap som fikk ansvaret for å drifte omstillingsprogrammet. Utviklingsselskapet sprang ut av næringsutviklingsselskapet Bindal Initiativ AS, hvor kommunen hadde en eierandel på 40 prosent. Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge krevde imidlertid at omstillingsselskapet skulle være 100% eid av kommunen, grunngitt i at selskapet skulle forvalte offentlige midler. Bindal kommunen måtte dermed løse inn de private aksjonærene, og dette resulterte i opprettelsen utviklingsselskapet Bindal Utvikling AS.

Organisasjonen i omstillingsprogrammet har bestått av prosjekteier og Bindal Utvikling AS (omstillingsstyre og programleder). Kommunestyret som prosjekteier er mottaker av omstillingsmidlene fra fylkeskommunen, og rapporterer også tilbake til fylkeskommunen. Videre har kommunestyret ansvar for å vedta omstillingsplan og handlingsplan, samt å gi mandat til omstillingsstyret. Omstillingsstyret er blant annet ansvarlig for fremdrift og retning i programgjennomføringen, mens programleder har det operative ansvaret for gjennomføringen.

Bindal har i all hovedsak beholdt samme organisering gjennom hele omstillingsperioden, men det ble i 2019 gjort slik at det ble et felles styre for både Bindal Utvikling AS og Brukstopmta næringspark. Hovedbegrunnelsen for dette valget var å få til et mer koordinert og kraftfullt næringsutviklingsarbeid i kommunen.

4.1.1 Programledelsen

Programledelsen besto av en fulltidsstilling i starten av perioden, men for å styrke kapasiteten ble det også ansatt en administrasjons- og prosjektkoordinator i 2016. Det var to årsverk knyttet til programledelsen til og med 2018, mens det var ett årsverk fra 2019.

I løpet av programperioden har 6 personer innehatt rollen som programleder. Blant informantene påpekes det at det store antall programledere i perioden har påvirket måloppnåelsen negativt. Dette er

både knyttet til utfordringer med kontinuitet, men også hvordan programlederne i ulike perioder har fungert i jobben og samarbeidet med andre miljøer. Oxford Research vil trekke fram følgende forhold:

- Det var stor utskifting av programledere i løpet av det første driftsåret. Tre programledere hadde da jobben i kort tid hver, før det kom på plass en mer permanent løsning mot slutten av 2015. Dette førte til at man ikke kom skikkelig i gang med omstillingsarbeidet. Det ble delt ut en del midler i løpet av året, men det var ikke på plass en administrativ grunnstruktur, rutiner for det daglige arbeidet og gode nok rapporteringsrutiner.
- Det ble gjort en «ryddejobb» i første halvår i 2016 for å få på plass de interne rutinene og sørge for at man tilfredsstilte kravene som gjelder til rapportering for Regional Omstilling. En konsekvens av dette var at man ikke fikk prioritert det utadrettede arbeidet mot bedriftene på en tilstrekkelig måte. Dette hadde negative omdømmekonsekvenser, og gjorde at man fikk et vanskelig utgangspunkt for omstillingsarbeidet.
- Man klarte ikke å nå fram til bedriftene på en måte som var godt nok tilpasset deres forutsetninger og måte å tenke på. Noen bedrifter valgte dermed å ikke benytte seg av tilbudet til Bindal Utvikling i det hele tatt.

4.1.2 Omstillingsstyret

Det ble etablert et omstillingsstyre med ordfører som leder, og med fire medlemmer som representerer næringslivet i Bindal. I løpet av omstillingsperioden har det ved ulike tidspunkter kommet inn til sammen tre styremedlemmer. I 2019 skjedde det en større endring i styreinnretningen. Det ble da et felles styre for Bindal Utvikling og Brukstopmta Næringspark. I tillegg gikk ordføreren ut av styret og ble observatør. Styrets nestleder overtok da lederrollen, noe som sørget for god kontinuitet.

Omstillingsutstyret har hatt ansvar for å utarbeide forslag til omstillingsplanen og handlingsplanen, noe informantene peker på at har skjedd i tett dialog med næringslivet. Ellers har omstillingsstyret sørget for gjennomføring av omstillingsprogrammet og disponering av programmets midler. Utvalget har informert kommunestyret om omstillingsprogrammet gjennom ulike rapporteringer og årsrapport til kommunestyret.

Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge har hatt observatørstatus med tale- og møterett i omstillingsstyret, slik det normalt gjøres i alle omstillingsområder. I tillegg har rådmann hatt observatørstatus i hele perioden, mens ordfører og varaordfører har hatt det fra 2019.

Det påpekes av informantene at det har vært noen utskiftninger i personer som har ivarett observatørrollen for fylkeskommunen, men byttene har i liten grad påvirket fylkeskommunens oppfølging. Generelt trekker informantene fra Bindal fram at man hadde ønsket en mer aktiv deltakelse og større grad av engasjement fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen sin side.

I sum må det sies å ha vært god kontinuitet i styresammensetningen, der flere av medlemmene og observatører har sittet tilnærmet hele omstillingsperioden. Både nåværende og tidligere styreleder påpeker selv at styret har fungert på en god måte, og det støttes også opp av informanter som har hatt rolle som observatør. Samlet beskrives et velfungerende og engasjert omstillingsstyre, med gode diskusjoner.

4.2 Programmets forankring

Før kommunen startet med omstillingsarbeidet var det aktive diskusjoner både med politisk ledelse i fylkeskommunen, fagpersoner i administrasjonen og Innovasjon Norge i Nordland i 2013.

Fylkeskommunen og Innovasjon Norge argumenterte allerede da for at Bindal burde søke om omstillingsstatus, noe som gjorde at alle relevante aktører var omforente og klare til å realisere omstillingsprogrammet.

I forbindelse med utarbeidingen av den strategiske utviklingsanalysen i 2014 ble det gjort en grundig forankringsjobb. Det ble gjennomført 23 individuelle intervjuer med sentrale interessenter samt avholdt flere møter med ulike aktører med interesse i Brukstomta Næringspark, NAV og sentrale bedrifter i lokalmiljøet. Den 18. august 2014 ble det gjennomført et folkemøte på Terråk i kombinasjon med ekstraordinært kommunestyremøte, som i sin helhet ble brukt til å arbeide med å få innspill til den strategiske utviklingsanalysen. Inkludert et fulltallig kommunestyre samt administrativ ledelse i kommunen (6 personer), møtte det 110 personer. I tillegg ble det gjennomført et folkemøte på Bindalseidet den 19. august. På dette møtet kom det 55 personer, inkludert 6 fra kommuneadministrasjonen.

Omstillingsprogrammet har formelt vært forankret i Bindal kommune ved kommunestyret, som er eier av programmet med ansvar for å vedta styringsdokumenter og velge omstillingsstyre. Omstillingsstyret har på sin side hatt beslutningsmyndighet for programmet. Den daværende ordføreren var som nevnt styreleder i perioden fra 2015-2018, mens rådmannen har vært observatør i hele perioden og ordfører og varaordfører fra og med 2019.

Det var en bred og omforent oppslutning om omstillingsarbeidet i kommunestyret. Kommunestyret har fått jevnlig informasjon om arbeidet. Relasjonen mellom omstillingsstyret og kommunestyret har vært preget av tillitt, noe som trekkes frem som en styrke for programmet. Videre påpekes det at personene som representerte kommunen (ordfører, varaordfører og rådmann) som deltakere og observatører i styret tok et aktivt eierskap til programmet og bidro med mange innspill.

Representanter fra de to tettstedene i kommunen og de sentrale næringene var godt representert som deltakere i omstillingsstyret, noe som var viktig for arbeidet. Ut over dette er det imidlertid flere av informantene som påpeker at omstillingsprogrammet har hatt noen utfordringer med tanke på å nå ut til næringslivet. Dette er særlig knyttet til følgende forhold:

- I starten fikk man ikke prioritert det utadrettede arbeidet mot bedriftene på en tilstrekkelig måte, noe som hadde negative omdømmekonsekvenser. En medvirkende årsak til dette var et hyppig bytte av programledere det første året.
- Kontanten ut mot næringslivet har variert, i perioder har det ikke vært så tett og god dialog som ønskelig.
- Den økonomiske støtten fra programmet har vært konsentrert om relativt få bedrifter. 15 bedrifter har deltatt i et SMB-forprosjekt, men ikke gått videre til et hovedprosjekt.

To viktige aktører i kommunenes omstillingsarbeid og næringsutviklingsarbeid er Bindal Utvikling og Brukstomta Næringspark. I starten av programperioden var det ikke et felles styre mellom disse selskapene. Dette kom på plass i 2019, noe som gjorde at en fikk en mer helhetlig tilnærming til arbeidet. Dette var særlig viktig for «Innsatsområde A - En levende Brukstomta næringspark».

4.3 Videreføring

I løpet av de siste to årene har Bindal Utvikling jobbet med hvordan man kan gå fram for å sørge for at oppbygget omstillingskompetanse og nettverk videreføres for å sikre videre fokus på næringsutvikling,

omstilling og vekst. Det har blitt arbeidet med å samordne utviklingsarbeidet på en mest mulig hensiktsmessig måte for å skape videre aktivitet og støtte gründere og etablerte aktører i Bindal.

Programleder, omstillingsstyret og observatøren fra Innovasjon Norge tok initiativ til gjennomføring av en forstudie for videreføring av omstillingsarbeidet i Bindal. Denne ble gjennomført av Proneo AS. Forstudien ble gjennomført som intervjuer med 14 nøkkelaktører om sentrale forhold for videreføringen av arbeidet. Gjennom intervjuene har man innhentet perspektiver knyttet til hva som er Bindals strategiske utgangspunkt. Man innhentet også innspill til hvilke forhold som bidrar til å fremme og hemme det videre næringsutviklingsarbeidet. I tillegg ble det fokusert på aktørenes synspunkter omkring hvilke muligheter som finnes for organisering og finansiering av det framtidige arbeidet med næringsutvikling i kommunen. Samt nøkkelaktørenes egne bidrag i videreføringen.

Overordnet viser forstudien at det er sentralt å bygge på kompetansen, erfaringene og nettverket som har blitt utviklet i løpet av omstillingsperioden. Det er behov for å få på plass en organisering som tydeliggjør ansvar og som er tilpasset situasjonen og rammevilkårene i kommunen.

Aktørene er tydelige på at de beste alternativene til videre organisering av arbeidet bør være knyttet til Brukstomta Næringspark, en videreføring av Bindal Utvikling eller tilknytning til et regionalt utviklingsmiljø. En organisering av næringsutviklingsarbeidet tettere knyttet opp mot rådmannens stab er ikke ønsket av næringslivet i kommunen ettersom fokuset da vil forsvinne i den daglige driften samt at det vanskelig vil tilgjengeliggjøre proaktive og relevante næringsutviklings-tjenester.

Omstillingsstyret har diskutert alternativene nærmere, og har anbefalt å legge ned Bindal Utvikling og videreføre sentrale deler av næringsutviklingsarbeidet i kommunen i regi av Brukstomta Næringspark. Man tenker å ansette noen som både har ansvaret for næringsparken og rollen som motor for næringsutvikling i kommunen i samarbeide med kommunens egne ansatte på næring. Dette virker fornuftig i og med at bedriftene lokalisert på Brukstomta har den største utviklings- og vekstkraften. Det må imidlertid tas stilling til hvilke personalressurser som skal inngå i arbeidet samt hvilken rolle kommunens nærings- og miljøkonsulent skal ha som ressurs. Forstudien påpeker at et selskap med en person er sårbart, lite robust og svært utførende i forhold til god nok kunnskap og kompetanse innen mange fag og bransjer.

Oxford Research mener at et annet sentralt moment som må diskuteres er hvordan man skal klare å opprettholde de relasjonene og nettverkene som de to programlederne som har hatt rollen lengst har opparbeidet seg. Dersom man klarer å utvikle gode relasjoner mellom kommunen, bedriftene og eksterne miljøer vil man kunne motvirke flere av de potensielle utfordringene som er nevnt over, og særlig minske faren for at Bindal ikke får tilstrekkelig med impulser utenfra (innlåsingseffekt). Den endelige beslutningen om hvordan videreføringen av omstillingsarbeidet skal være vil bli fattet av kommunestyret i desember 2021.

5. Utvikling og resultater

- Målet om 1500 innbyggere er ikke nådd. På slutten av 2020 var det 1403 innbyggere.
- Målet om 500 arbeidsplasser er ikke nådd. På slutten av 2020 var det 459 arbeidsplasser i kommunen.
- Det er skapt 31 arbeidsplasser og 40 sikret arbeidsplasser som følge av omstillingsprogrammet. Dette vurderes ut ifra forutsetningene som et godt resultat.

For omstillingsprogrammet i Bindal ble det satt tre hovedmål. Disse tre målene var: I) 50 nye, lønnsomme arbeidsplasser i Bindal innen 2020, II) 500 sysselsatte i Bindal innen 2020 og III) 1500 innbyggere i 2020. Målene knyttet til folketallsutvikling og antall arbeidsplasser har vært ambisiøse, og disse er ikke nådd i løpet av omstillingsperioden. I 2020 lå folketallet på 1403 innbyggere, mens antall var arbeidsplasser lå på 459. Dette er ikke overraskende i og med at det er en rekke andre faktorer som er med på å påvirke disse forholdene, og det er en del av en svært langsiktig utviklingstrend som har gjort seg gjeldene i Distrikts-Norge.

De fleste omstillingsprogrammer etablerer konkrete måltall om å skape arbeidsplasser. Det er stort fokus på sysselsettingstall i omstillingsprogrammene, men det er svært utfordrende generelt å tilskrive endringer i sysselsetting til det arbeidet som er gjort i et omstillingsprogram. Ikke minst er det ikke grunnlag for å vurdere det opp mot en kontrafaktisk situasjon – altså hva som ville vært tilfelle uten omstillingsprogrammet. Det er en lang rekke faktorer som påvirker den faktiske utviklingen – langt utover hva kommunen selv kan kontrollere. Nedleggelse av Bindalsbruket og ikke minst over et år med Covid-19 er eksempler som har påvirket utviklingen.

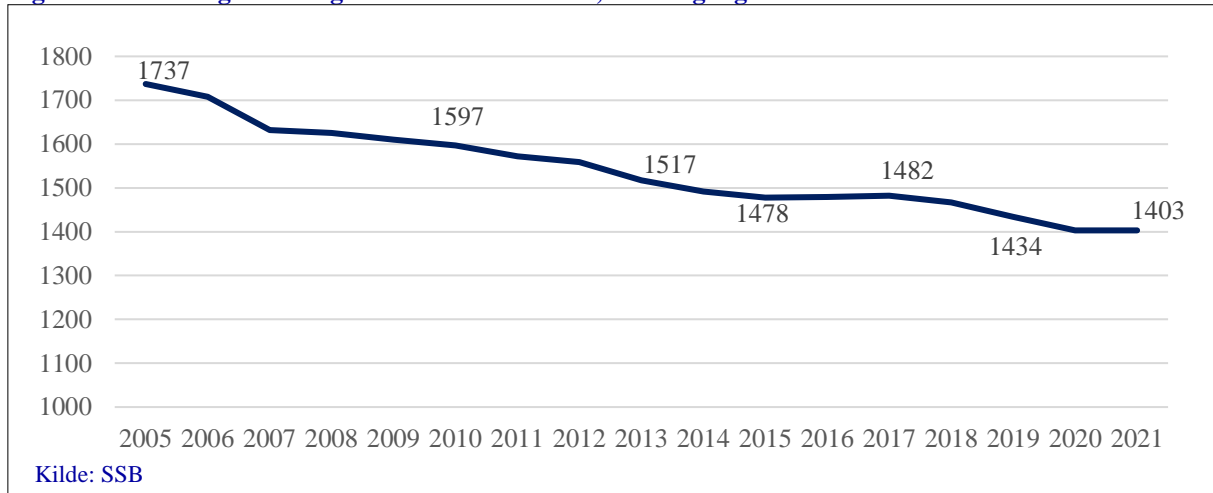
I dette kapittelet beskrives faktisk utvikling i næringslivet i kommunen, resultater og måloppnåelse i omstillingsprogrammet og næringslivets utviklingsevne. To måleindikatorer i omstillingsprogrammet har vært utviklingen i plasseringen på kommune-NM. Fra 2020 til 2021 har imidlertid Bindal falt fra plassering 347 til 350 i kommune-NM, og har falt 24 plasser, til 286-plass i kommunebarometeret, dersom man ser vekk fra økonomiske forutsetninger er Bindal på 246 plass⁹.

5.1 Faktisk utvikling i kommunen

Befolkningen i Bindal ble redusert fra 1737 1. januar 2005 til 1403 1. januar 2021, en nedgang på 334 personer tilsvarende 19 prosent. Befolkningsutviklingen har vært relativt jevn i denne perioden, med en negativ trend. I gjennomsnitt har det vært en befolkningsnedgang på 21 personer i perioden 2005-2021. Fra 2005 til 2010 ble befolkningen i Bindal redusert med 140 personer og 8,6 prosent. Trenden mot en negativ befolkningsreduksjon så ut til å snu i 2016, ett år etter kommunen fikk omstillingsstatus. I 2016 og 2017 økte befolkningen med 4 personer. Mellom 2015 og 2021 har befolkningen sunket med 50 personer, noe som utgjør en nedgang på 5 prosent. Fra 2018 ser vi igjen en slak negativ trend. Resultatmålet knyttet til 1500 innbyggere i 2020 er ikke møtt.

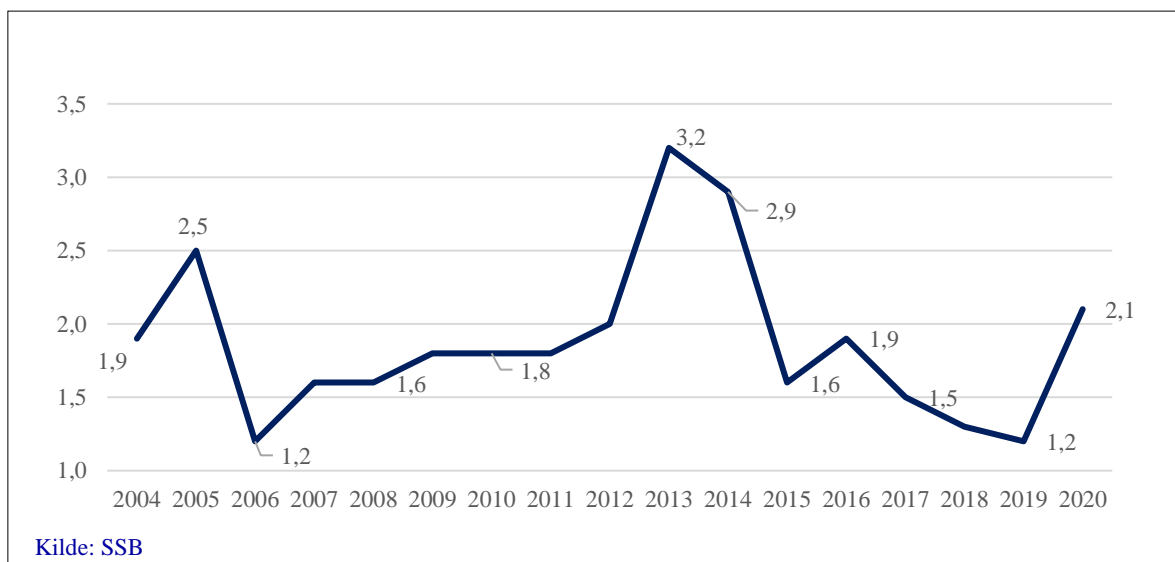
⁹ Kommune-NM, NHO, 2021 <https://www.nho.no/tema/offentlig-sektor-og-naeringslivet/kommune-nm/> og Kommunebarometeret, Kommunal rapport 2021, <https://kb.kommunal-rapport.no/kommune/1811>

Figur 1: Befolkningsutviklingen i Bindal. 2005-2021, ved inngangen av 4.kvartal.



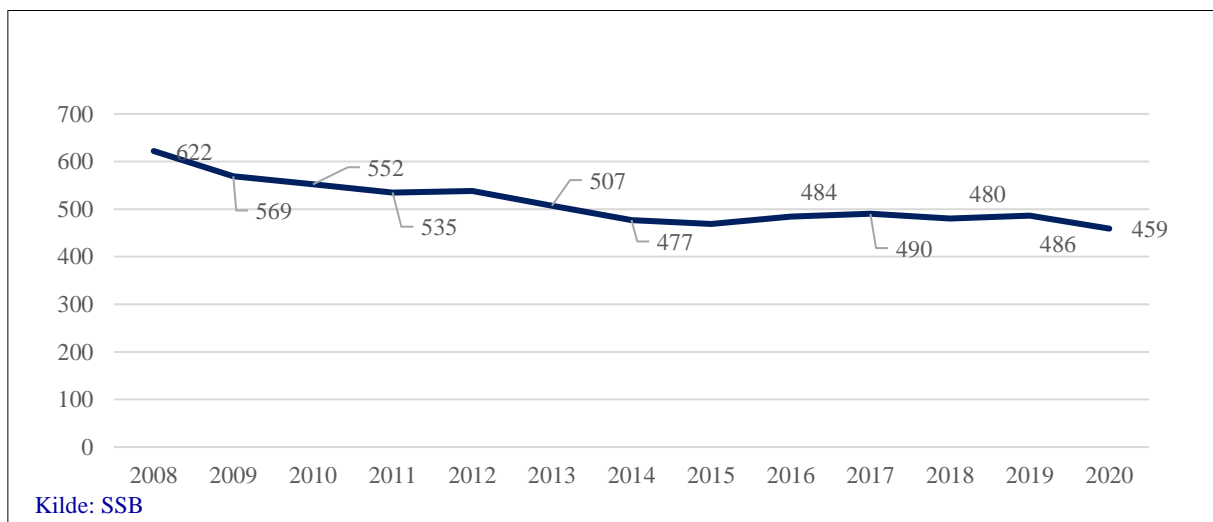
Figur 2 viser registrert arbeidsledighet i Bindal (i prosent), blant personer fra 15 til 74 år, i perioden 2004-21. Arbeidsledigheten i Bindal har vært relativt lav i hele perioden med et gjennomsnitt på 1,9 prosent, og en variasjon mellom 1,2 prosent og 3,2 prosent. Mellom 2012 og 2013 skjedde det en drastisk økning på 1,1 prosent i antallet arbeidsledige, noe som høyst sannsynlig sammenfaller med nedleggelsen av Bindalsbruket AS og tapet på 62 direkte arbeidsplasser og en estimert nedgang tilsvarende 15,5% årsverk. Etter at omstillingsprosjektet ble startet i 2015 og frem mot 2021 har arbeidsledigheten sunket fra 3,2 til 2,1 prosent. I 2019 var arbeidsledigheten på 1,2 prosent som er det laveste nivået siden 2006. Arbeidsledigheten steg deretter til 2,1 prosent i 2020 altså nesten en fordobling siden 2019. Denne svingningen kan ses i sammenheng med at den globale Covid19-pandemien rammet næringslivet i perioden, da spesielt de som er avhengige av fysisk utførelse av arbeid som turistrelatert næringsvirksomhet og produksjonsvirksomhet ble sterkt påvirket.

Figur 2: Registrert arbeidsledighet i Bindal per år. 2004-20 (i prosent).



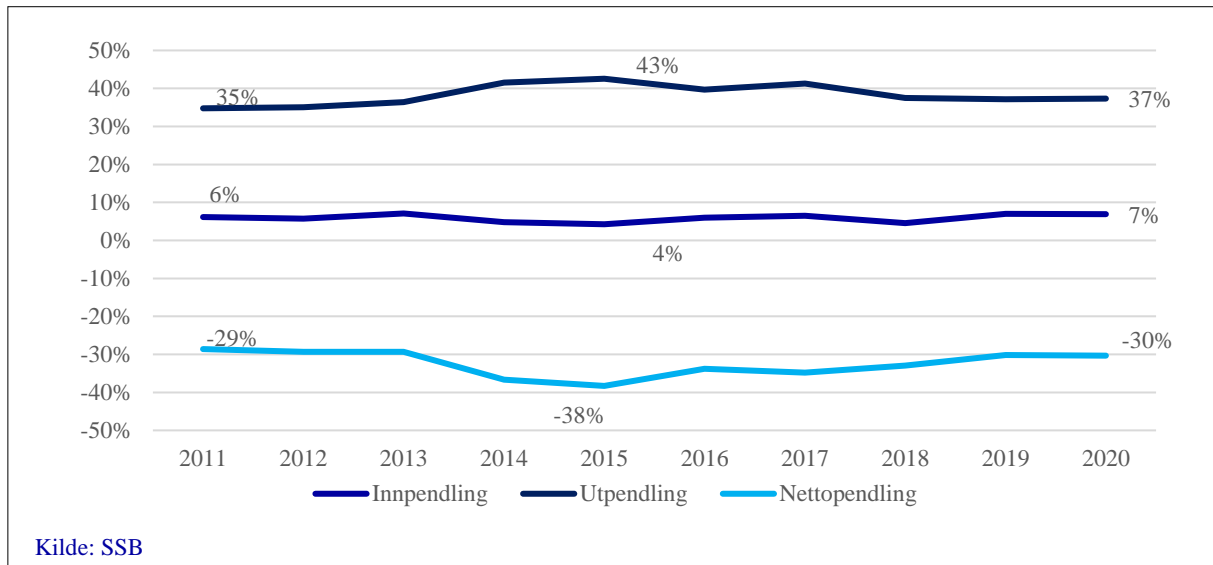
Figur 3 viser sysselsettingsutviklingen i Bindal i tidsrommet 2008-20. Sysselsettingstallene er basert på arbeidssted (ikke bosted) og måler derved faktiske arbeidsplasser i kommunen. I 2008 var det 622 sysselsatte (arbeidsplasser) i Bindal, mens det i 2020 var 459, en nedgang på 163 sysselsatte (26,2 prosent). Dette er en drastisk nedgang i antall sysselsatte over en periode på 12 år. I gjennomsnitt har 14 arbeidsplasser blitt tapt årlig. Under omstillingsperioden fra 2015 til 2020 har antall arbeidsplasser sunket fra 469 arbeidsplasser til 459 i 2020, altså en reduksjon på 10 arbeidsplasser (i overkant av 2 prosent). Fra 2015 til 2019 hadde derimot antallet arbeidsplasser økt med 17 arbeidsplasser, en økning i underkant av 4 prosent. Den positive endringen snudde igjen i 2020, med en reduksjon av 27 arbeidsplasser.

Figur 3: Antall sysselsatte med arbeidssted i Bindal per år. 2008-20.



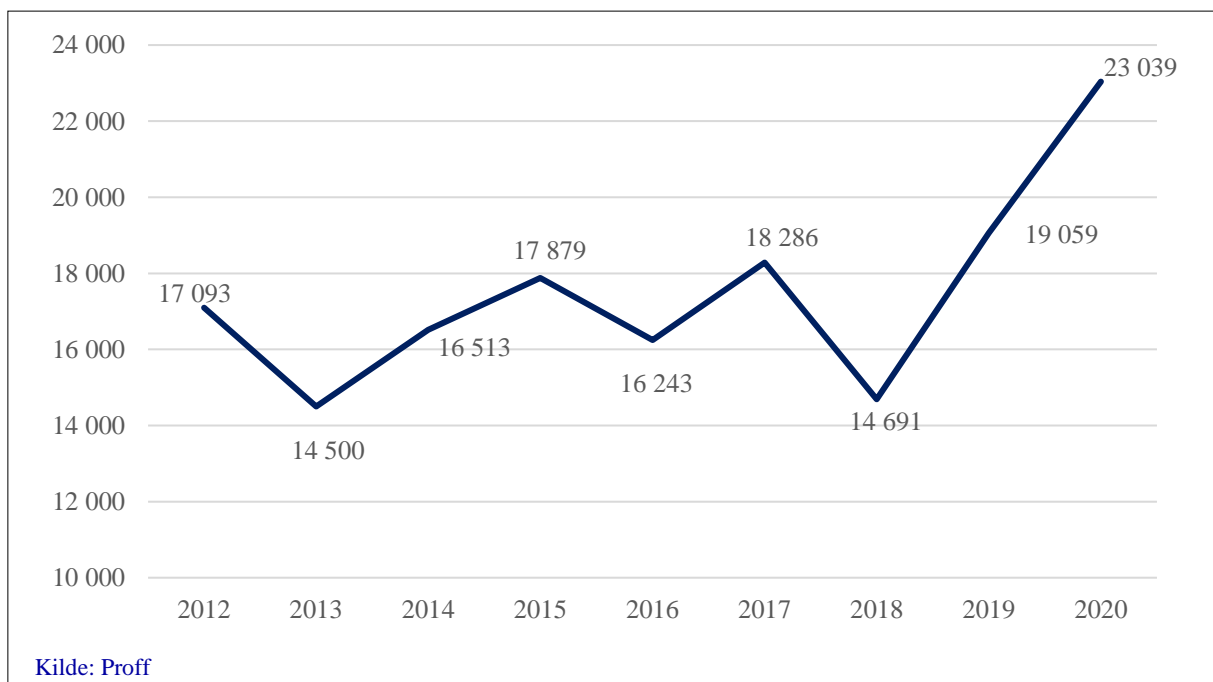
Figur 4 viser omfanget av pendlingen i Bindal i perioden 2011-2020. Innpendling er andelen som har arbeidssted i Bindal og bosted utenfor regionen av det totale antallet sysselsatte med arbeidssted i Bindal. Utpendling er andelen som har arbeidssted utenfor Bindal og bosted i regionen av det totale antallet sysselsatte med arbeidssted i Bindal. Hovedbildet er at Bindal har en relativt høy utpendling som varierer mellom 35-43 prosent i perioden. I omstillingsperioden har antallet som pendler ut falt fra 43 til 37 prosent. Muligheten for utpendling innebærer en robusthet for kommunen, i den forstand at eventuelle arbeidsledige kan absorberes i et større arbeidsmarked. Innpendlingen har vært relativt stabil mellom 6-7 prosent i perioden 2011-2020. Nettoppendlingen har i omstillingsperioden ligget mellom -29 og -38 prosent. I starten av omstillingsperioden pendlet 20 personer til Bindal, i 2020 hadde antallet pendlere økt med 12 personer. Samtidig har antallet som pendler ut falt fra 200 personer i 2015 til 172 i 2020. Dette resulterer i en endring i nettoppendling fra -34 til -30 prosent i løpet av omstillingsperioden. Resultatmålet om 500 sysselsatte i Bindal innen 2020 er ikke møtt.

Figur 4: Innpendling, utpendling og netto innpendling for Bindal per år. 2011-2020



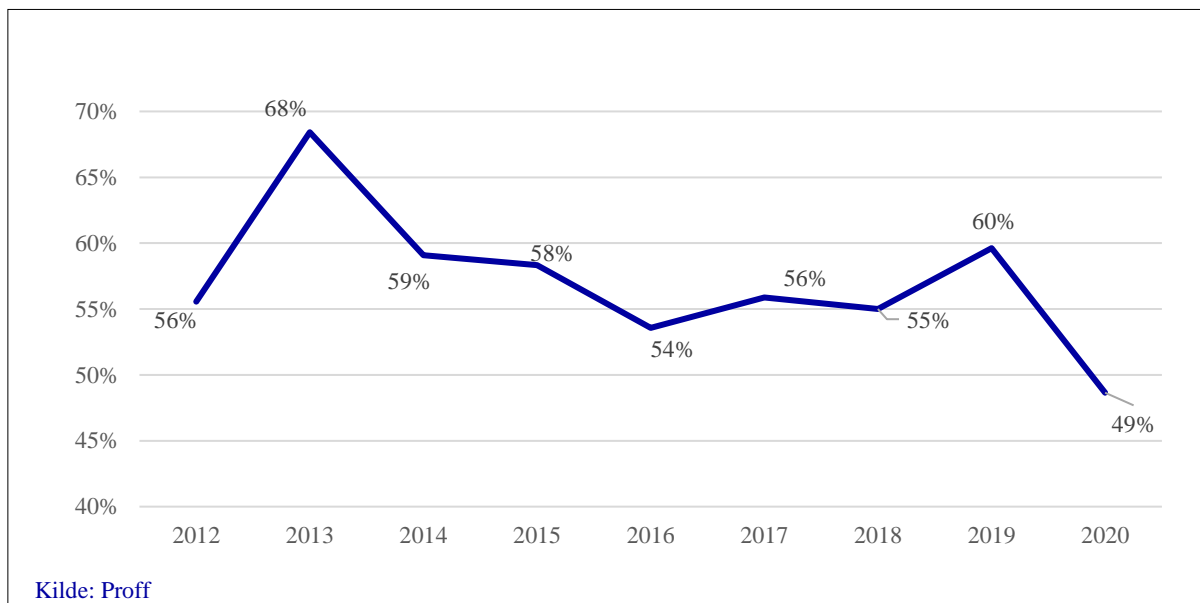
Figur 5 viser samlet verdiskaping for bedriftene i Bindal i perioden 2012 til 2020. Verdiskaping kalkuleres ved å summere lønnskostnader og driftsresultat for alle bedrifter som er registrert i regionen. Dersom én eller flere bedrifter går med underskudd kan den samlede verdiskapingen bli negativ. Underavdelinger er ikke inkludert i beregningen. Figuren viser en betydelig økning i verdiskaping siden oppstarten av omstillingsprogrammet i 2015 med unntak av 2016 og 2018 som var nedgangår.

Figur 5: Samlet verdiskaping i Bindal per år. 2011-19. Tall i tusen kroner.



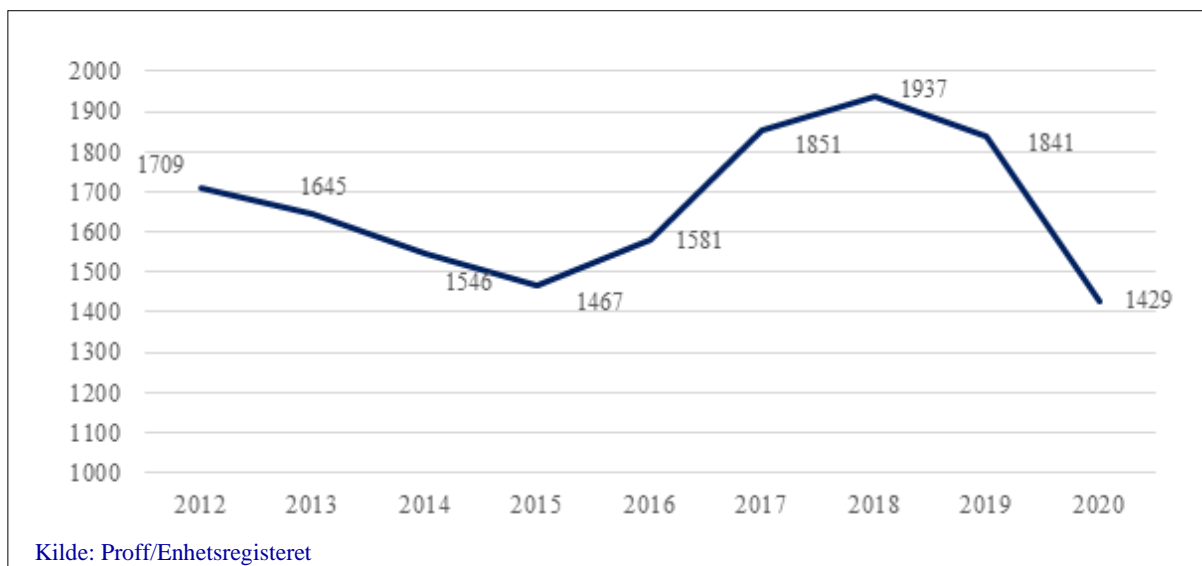
Soliditeten i bedriftsporteføljen er et element i robustheten til næringslivet i en kommune eller region, og en indikator på soliditet er andel bedrifter med positivt driftsresultat. Data for perioden 2012 til 2020 fremgår av figur 6. For perioden fra 2012 til 2020 har det vært en nedadgående trend, fra 56 prosent i 2012 til 49 prosent i 2020. Utviklingen har vært varierende med

Figur 6: Andel bedrifter med positivt driftsresultat i Bindal per år. 2010-19.



Dersom man benytter Herfindahl/Hirschmann-indeksen som en indikator for å vurdere næringsdifferensiering har Bindal et moderat differensiert næringsliv. Figur 7 presenterer en Herfindahl/Hirschmann-indeks (HHI) for næringsstrukturen i kommunen. Framgangsmåten innebærer å kalkulere prosentandelen av samlet lønnskostnader i 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. Bindals HHI-verdi for 2020 er 1429, som altså indikerer lav konsentrasjon, de foreliggende årene har Bindals HHI- verdi vært mellom 1500 og 2500 som tilsier moderat konsentrasjon. Hovedårsaken til at variasjonen i HHI-indeksen for Bindal har gått fra moderat til lav dispersjon skyldes at Norseacqua har blitt kjøpt opp av et selskap med lokasjon utenfor Bindal. Bedriften utgjorde i 2019 13 prosent av de totale lønnskostnadene i næringslivet, noe som naturligvis medfører høyere konsentrasjon i den tilhørende næringen. Dette er også årsaken til den noe høyere HHI-konsentrasjonen fra 2017-2019 da Norseacqua var i vekst.

Figur 7: Herfindahl/Hirschmann-indeks for hovednæringer i Bindal. 2012-20.



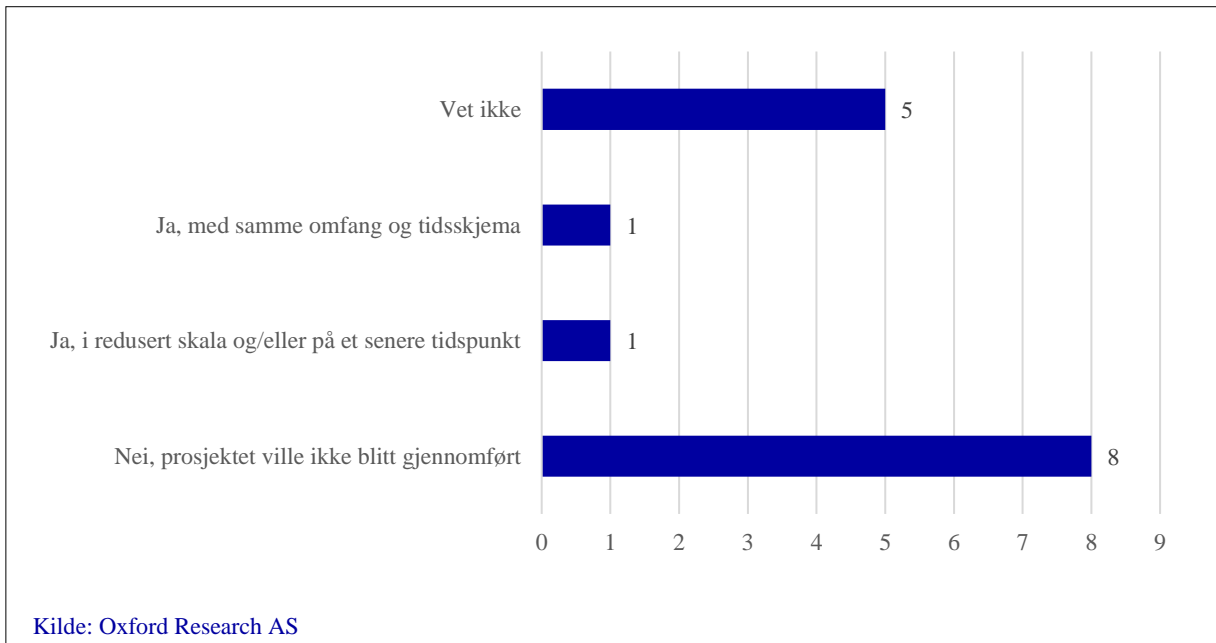
5.2 Resultater av omstillingsprogrammet

Det er gjennomført spørreundersøkelse blant bedrifter som har mottatt støtte fra omstillingsprogrammet. Disse dataene utgjør et viktig grunnlag for å vurdere resultater av omstillingsprogrammet. Undersøkelsen er både sendt bedrifter som har mottatt finansiell støtte gjennom den søkbare ordningen og rådgivende støtte gjennom SMB-utvikling, bedriftsrådgiver etc. Vi omtaler dette videre med samlebetegnelsen «bistand fra» omstillingsprogrammet. Undersøkelsen ble sendt til 31 unike respondenter og vi fikk svar fra 15 bedrifter. Det bør merkes at et antall av respondentene ikke kunne nås av ulike årsaker ¹⁰.

I spørreundersøkelsen ble det undersøkt om det aktuelle prosjektet (utviklingsaktiviteten) ville blitt realisert uten støtten (figur 8). 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 15 respondenter som har svart på undersøkelsen, svarer 8 at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet og 1 at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Totalt 9 av 15 respondenter (60 prosent) svarer dermed at støtten var viktig for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Innsatsaddisjonaliteten kan dermed betegnes som relativt høy. Det bør merkes at 6 svarte at de var usikre på effekten av støtten og 1 svarte at prosjektet hadde blitt gjennomført med samme omfang og tidsskjema.

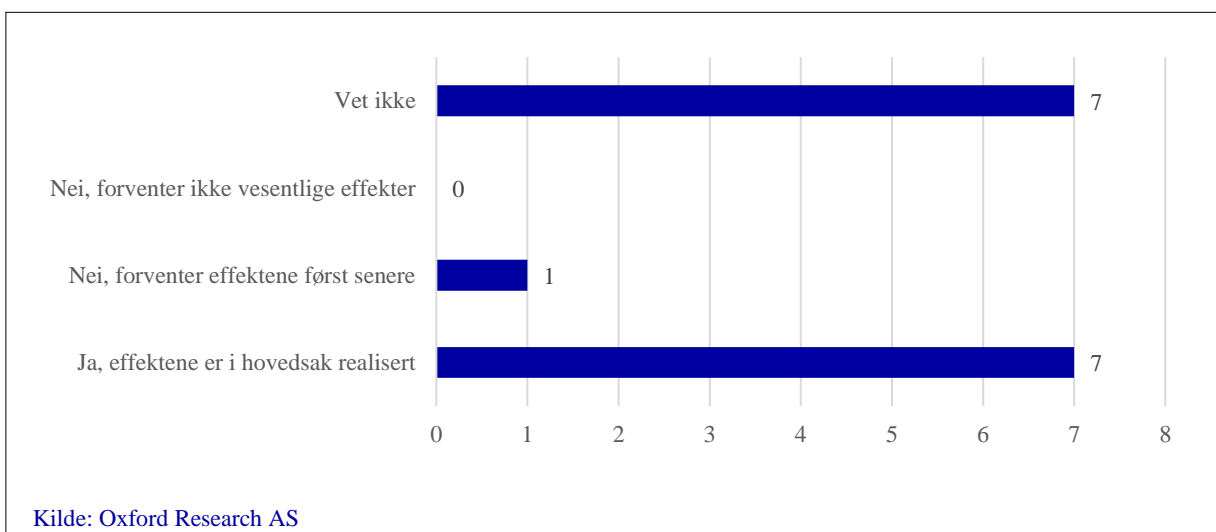
¹⁰ Herunder epost som ikke kunne nås eller som gikk i retur.

Figur 8: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet



Respondentene ble videre spurt om hvorvidt prosjektets forventede effekter er realisert (figur 9). Av 15 respondenter svarer 7 at effektene i hovedsak er realisert, mens 1 forventer at effektene inntreffer senere. Totalt 8 av 15 respondenter (53 prosent) av respondentene gir dermed uttrykk for at deres eget prosjekt er gjennomført som planlagt, og har eller vil medføre de effektene som var ønsket og forventet.

Figur 9: Realisering av effekter

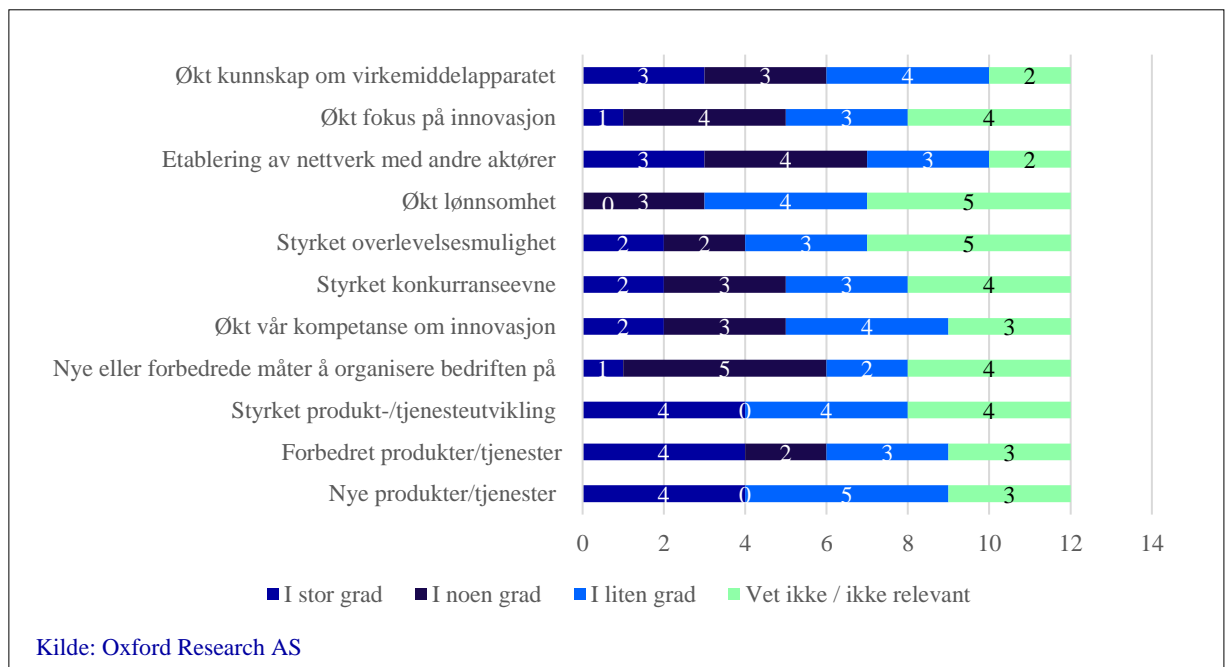


Respondentene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten hadde medført ulike typer effekter for virksomheten (figur 10). Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad», ser man at effekten har vært størst for «Etablering av nettverk med andre aktører» (58

prosent), deretter mener halvparten av respondentene at støtten har medført forbedrede produkter eller tjenester, nye måter å organisere bedriften på, og økt kunnskap om virkemiddelapparatet.

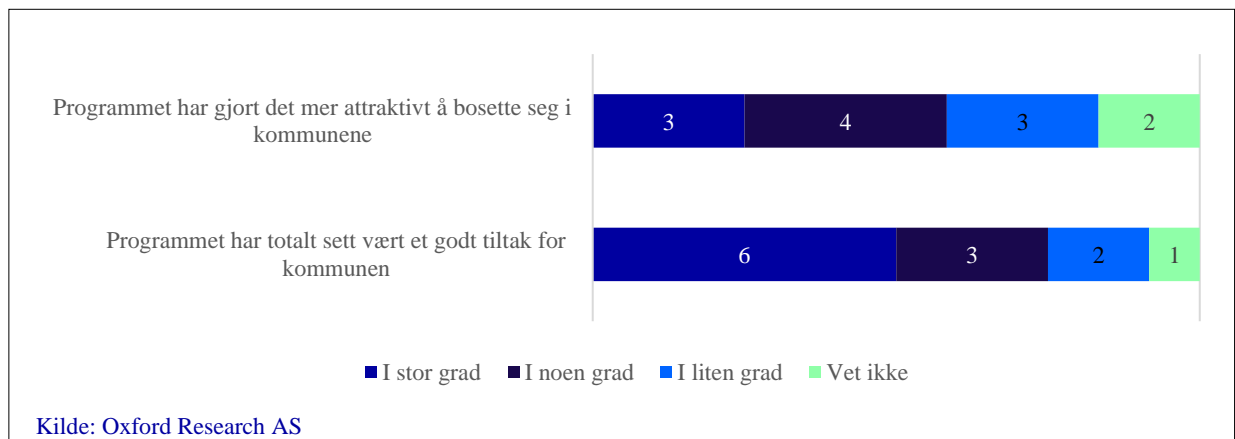
Støtten har også hatt en betydning for en del andre sentrale momenter i bedriftene. Den har både hatt betydning når det gjelder styrke konkurransevnen (42 prosent) samt økt fokuset på innovasjon (42 prosent).

Figur 10: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene (prosent)



Respondentene ble spurt om deres overordnede vurdering av programmet (figur 11). 75 prosent av respondentene mener at programmet i stor eller noen grad totalt sett var et godt tiltak for kommunen, hvorav 50 prosent i stor grad. Tilsvarende mener 58 prosent at programmet i stor eller noen grad har gjort kommunen mer attraktiv som et sted å bosette seg, hvorav 25 prosent i stor grad.

Figur 11: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet



5.3 Rapportert sysselsetting

Som del av evalueringsarbeidet er det innhentet data for hvor mange nye arbeidsplasser støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere. Spørreundersøkelsen omfatter bedrifter som har fått ulike former for bistand fra omstillingsprogrammet. Hva slags type støtte det er gitt, varierer mellom de enkelte bedriftene. For noen er støtten avgrenset til rådgivningsstøtte, eller deltakelse på SMB-utvikling, mens andre har fått økonomisk tilskudd. De fleste av de som har fått tilsendt spørreundersøkelse har antageligvis mottatt flere former for bistand, men det er ikke utarbeidet en uttømmende oversikt over hva den enkelte bedrift har mottatt av støtte. Spørreundersøkelsen ble distribuert til 31 unike bedrifter.

Det ble stilt spørsmål om hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere i bedriften. Det var 10 bedrifter som besvarte spørsmålet, og disse rapporterer til sammen om 21,1 etablerte årsverk. Arbeidsplasser oppgis å være realisert i 6 bedrifter, mens 4 bedrifter rapportere at støtte fra omstillingsprogrammet ikke har bidratt til å skape nye årsverk. Tallene kommer frem av tabell 6.

Dersom det stipuleres at effekten var lik for de øvrige 21 unike bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, så ville målet om 50 skapte arbeidsplasser vært oppfylt (det er skapt 65 nye arbeidsplasser dersom den stipulerte effekten er lik for hele populasjonen). Det er imidlertid problematisk å anta at de som har valgt å ikke svare på dette spørsmålet, eller de som har valgt å ikke svare på spørreundersøkelsen i sin helhet, jevnt over ville ha samme resultater av støtten som de som har valgt å svare. Vi finner at de bedriftene som har svart på undersøkelsen i gjennomsnitt er større enn hva som er tilfelle for bedrifter generelt. Dersom vi lager et estimat der den største bedriften ikke inngår, får vi en stipulert effekt på 31 skapte arbeidsplasser, altså 1 arbeidsplass per bedrift. Ut fra Oxford Research sin vurdering er dette et mer realistisk estimat. Vurderingen støttes også opp av nedgangen i antall sysselsatte med arbeidssted i Bindal (se kapittel 5.1).

Det er naturligvis metodiske og analytiske utfordringer ved å måle sysselsettingseffekter av støtten begrunnet i en rekke årsaker. Foruten at det er få incentiver for en bedrift å rapportere lave tall, er det en rekke andre utfordringer som kan gjøre at tallene i realiteten både kunne vært høyere og lavere. Arbeidsplasser kan for eksempel være skapt tidligere i omstillingsprogrammet, for senere å forsvinne, eller det kan tenkes at resultater i form av sysselsetting realiseres et stykke lengre frem i tid. Videre kan det for en bedrift som har opplevd vekst og utvikling være utfordrende å isolere betydning av støtten fra omstillingsprogrammet fra andre faktorer som har gitt en positiv utvikling. Analytisk sett er det heller ikke mulig å vurdere resultatene ut fra en kontrafaktisk situasjon – en kan tenke seg at en bedrift som har opplevd sysselsettingsvekst som følge av et prosjekt som er støttet fra omstillingsprogrammet hadde iverksatt enten det samme eller annet utviklingsarbeid som hadde gitt resultater. Dette er noen eksempler som illustrere at det er stor usikkerhet knyttet til rapportering av sysselsettingstall og at tallene derfor må tolkes med varsomhet. Usikkerheten kan for øvrig gå begge retninger, og det er en naturlig tilnærming å undersøke virkningene av støtte ut fra bedriftenes egen oppfatning.

Videre har 10 av bedriftene gitt tilbakemelding på hvor mange årsverk de forventer at omstillingsprogrammet vil bidra til å realisere i løpet av de neste tre årene, hvor bedriftene samlet forventer å realisere 28,5 årsverk (2,85 årsverk i gjennomsnitt per bedrift).

Tabell 7: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	4	0
0,1 til 1,0 skapte årsverk	6	0,1
Flere enn 1,0 skapte årsverk	5	21
Totalt	10	21,1

Kilde: Oxford Research AS

Det er videre spurt om hvor mange arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å sikre. De 9 bedriftene som har svart på spørsmålet rapporterer om totalt 45 sikrede årsverk. To av de 9 respondentene kan betraktes som «outliere», ved at de er vesentlig større enn resten av bedriftene i kommunen. Det medfører at de er lite representative for bedriftspopulasjonen i Bindal når effekten av støtten fra omstillingsprogrammet skaleres opp. Hvis en ser bort fra disse to «outliere» blir antall sikrede årsverk 10. Dersom det stipuleres at effekten var lik for de øvrige 21 bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, er effekten i form av sikrede arbeidsplasser fra 40 årsverk. Også her er det viktig å merke seg at det er stor usikkerhet knyttet til de stipulerte tallene. Oxford Research mener at anslaget om 40 sikrede arbeidsplasser er representativt gitt den gjennomsnittlige størrelsen på bedriftene i kommunen.

Et poeng som er relevant å trekke frem i forbindelse med diskusjon om arbeidsplassvekst er at mange små kommuner i distriktene opplever at tilgangen på relevant arbeidskraft er en stor utfordring. Dette er en debatt som er tatt opp i ulike meldinger og utredninger, slik som Distriktsmeldingen,¹¹ Distriktsdemografiutvalget¹² og Bærekraftig byer og sterke distrikt¹³. Utfordringen er knyttet til at det ikke nødvendigvis er mangel på arbeidsplasser som skaper lav eller negativ befolkningsutvikling og lav sysselsettingsvekst, men at bedrifter med arbeidskraftbehov ikke har tilgang til arbeidskraft. Programleder i Bindal peker på at bedrifter i kommunen har store utfordringer med å rekruttere arbeidstakere. Dette er en relevant diskusjon i en omstillingsregion - tilgang på kompetent arbeidskraft er et viktig fundament både for omstilling i eksisterende næringer og for fremtidig etablering og utvikling¹⁴.

5.4 Næringslivets utviklingsevne

Det er gjennomført ulike bedriftsrettede aktiviteter som tar sikte på å bidra til å styrke bedriftenes utviklingsevne. Det er blant annet gjennomført PLP-kurs rettet mot rekruttering for bedrifter og kommunen. Dernest ble det i 2018 gjennomført en forstudie for tilrettelegging på Heilhornet og omkringliggende områder, samt SMB-utvikling i opplevelsesnæringen. Det ble også gjennomført ett innovasjonsprogram knyttet til bedriftsutvikling i 2017, samt at 15 bedrifter deltok også på forprosjekt for SMB-utvikling i 2016.

Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne (figur 12). Svarene viser at 7 av 12 respondenter oppgir at programmet har hatt stor eller

¹¹ Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden

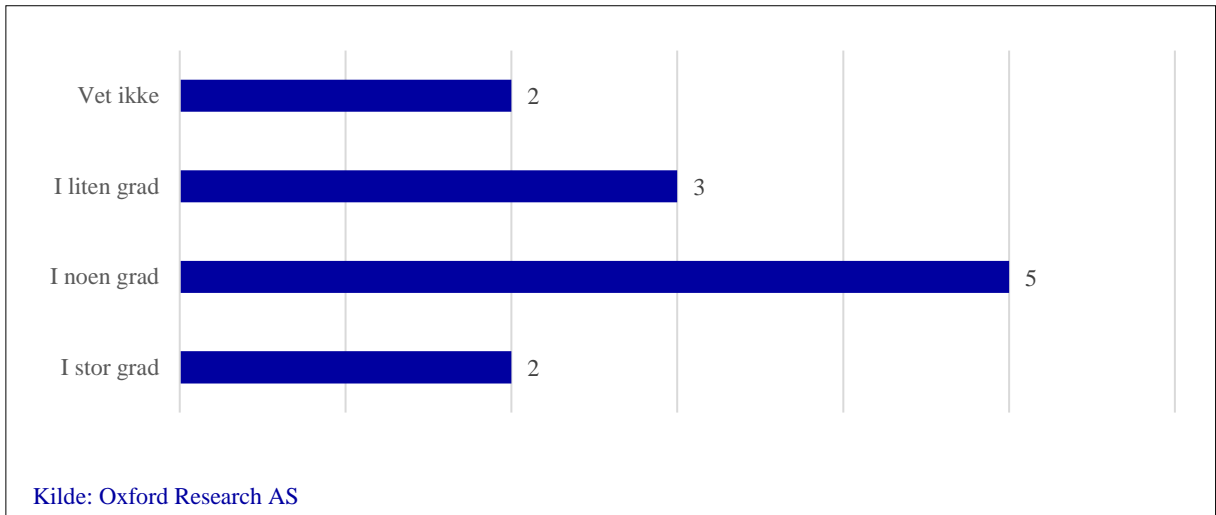
¹² NOU 2020: 15 Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene

¹³ Meld. St. 18 (2016–2017) Bærekraftige byer og sterke distrikt

¹⁴ Ibid

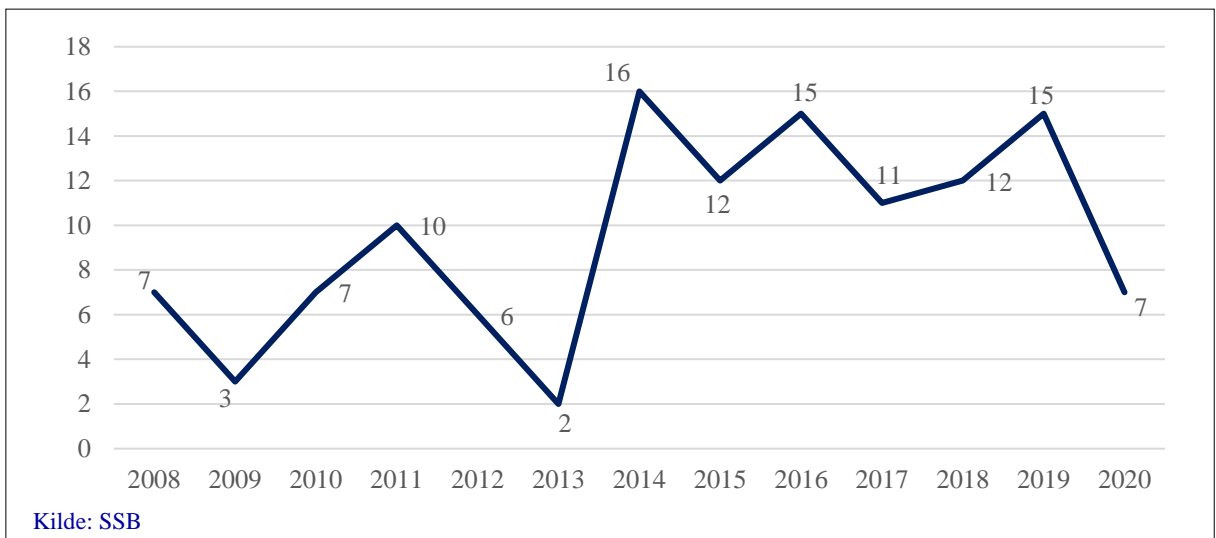
noen grad av betydning for styrking av bedriftens utviklingsevne. 58 prosent av de deltagende bedriftene kan dermed sies å ha styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

Figur 12: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne



En indikator på næringslivets utviklingsevne kan være antall bedriftsetableringer. Antall bedriftsetableringer (AS og ENK) i Bindal per år i perioden 2007-19 fremgår av figur 13. Antallet varierer mellom 2 og 16 i perioden, med en relativt ujevn stigning i perioden. Gjennomsnittlig antall etableringer i omstillingsperioden 2015-20 var 12, hvilket betydelig høyere enn i perioden 2008-14, da gjennomsnittet var 7 etableringer årlig. Det er dermed en markant økning i antall bedriftsetableringer i perioden.

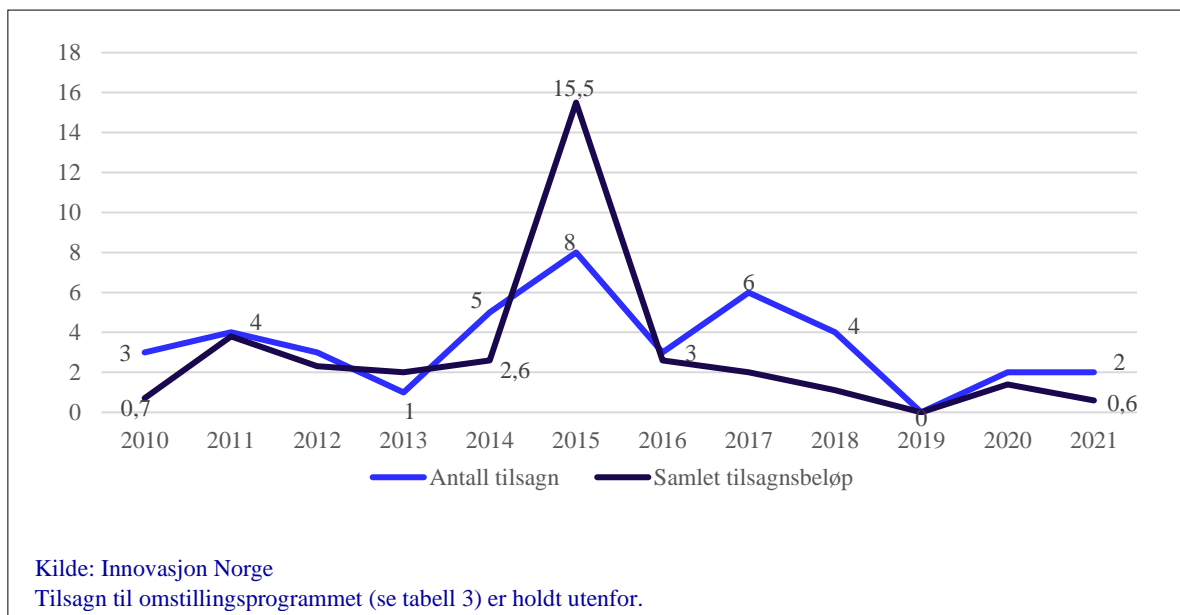
Figur 13: Antall bedriftsetableringer i Bindal per år. 2008-20.



En annen indikator på næringslivets utviklingsevne kan være antall innvilgede søknader om tilskudd fra Innovasjon Norge, og beløpsmessig omfang av samlet støtte. Figur 14 viser antall tilsagn og samlet tilsagnsbeløp til aktører i Bindal, årlig i perioden 2010-21. Gjennomsnittlig antall tilsagn per år er 3,4, og gjennomsnittlig årlig tilsagnsbeløp 2,9 millioner kroner. Tendensen i perioden er negativ. I perioden

2010-15 var det i snitt 4 tilsagn og det gjennomsnittlige samlede årlige tilsagnsbeløpet var 4,5 millioner kroner. For perioden 2016-21 var dette redusert til 2,8 tilsagn og et samlet tilsagnsbeløp på 1,3 millioner kroner i snitt per år.

Figur 14: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Bindal. 2010-2021. Beløp i millioner kroner.



Tilsvarende kan antall innvilgede søknader til Skattefunn være en indikator på utviklingsevne. Det har vært 15 Skattefunn-søknader i Bindal kommune mellom 2004 og 2021. 10 av disse ble innsendt etter omstillingsprogrammet ble iverksatt i 2015. Samtlige av disse 10 søknadene kommer fra Norsequa AS. Dette taler for at omstillingsprogrammet i liten grad har bidratt til en økning i Skattefunn-søknader.

6. Evaluators oppsummering og vurdering

Dette kapittelet inneholder Oxford Researchs oppsummering og vurdering av omstillingsprogrammet i Bindal, basert på data presentert i de foregående kapitlene. Evalueringen har innhentet både kvantitative og kvalitative data, for å sikre et godt grunnlag for vurderingen av resultater som er skapt i forbindelse med omstillingsprogrammet.

6.1 Vurdering av organisering og drift

Basert på funnene oppfatter Oxford Research at omstillingsprogrammet i Bindal har hatt en rimelig bra gjennomføring, men med noen organisatoriske utfordringer. Oxford Research vil trekke fram følgende forhold:

- Det var stor utskifting av programledere i løpet av det første driftsåret. Tre programledere hadde da jobben i kort tid hver, før det kom på plass en mer permanent løsning mot slutten av 2015. Dette førte til at man ikke kom skikkelig i gang med omstillingsarbeidet. Det ble delt ut en del midler i løpet av året, men det var ikke på plass en administrativ grunnstruktur, rutiner for det daglige arbeidet og gode nok rapporteringsrutiner.
- Det ble gjort en «ryddejobb» i første halvår i 2016 for å få på plass de interne rutinene og sørge for at man tilfredsstilte kravene som gjelder til rapportering for Regional Omstilling. En konsekvens av dette var at man ikke fikk prioritert det utadrettede arbeidet mot bedriftene på en tilstrekkelig måte. Dette hadde negative omdømmekonsekvenser, og gjorde at man fikk et vanskelig utgangspunkt for omstillingsarbeidet.
- Man klarte ikke å nå fram til bedriftene på en måte som var godt nok tilpasset deres forutsetninger og måte å tenke på. Noen bedrifter valgte dermed å ikke benytte seg av tilbudet til Bindal Utvikling i det hele tatt.

Det har vært god kontinuitet i styresammensetningen og styret har fungert på en god måte. Det har vært gode diskusjoner og bra engasjement. I starten av programperioden var det ikke et felles styre mellom Bindal Utvikling og Brukstomta Næringspark. Dette kom på plass i 2019, noe som gjorde at en fikk en mer helhetlig tilnærming til arbeidet. Dette var særlig viktig for «Innsatsområde A - En levende Brukstomta næringspark».

Slik Oxford Research vurderer det, er det grunn for en nærmere diskusjon i Innovasjon Norge og fylkeskommunene om hvordan de som er observatører i styret bør fylle rollen. Oxford Research observerer at det er stor variasjon mellom de ulike omstillingsprogrammene når det gjelder hvordan observatørrollen håndteres. Det vil være ønskelig å komme fram til en mer omforent forståelse.

6.2 Vurdering av måloppnåelse

Oxford Research sine evalueringer av ulike regionale omstillingsprogrammer viser at næringslivets utvikling er avhengig av bedriftenes evne og vilje til vekst. Utgangspunktet i Bindal må sies å ha vært utfordrende. Man mistet for det første Bindalsbruket. Informantene påpekte i tillegg at det liten kontakt mellom bedriftene, få arenaer for å møtes og et generelt lite utviklingsorientert næringsliv.

For omstillingsprogrammet i Bindal ble det satt tre hovedmål. Disse tre målene var: I) 50 nye, lønnsomme arbeidsplasser i Bindal innen 2020, II) 500 sysselsatte i Bindal innen 2020 og III) 1500 innbyggere i 2020. Målene knyttet til folketallsutvikling og antall arbeidsplasser har vært ambisiøse, og disse er ikke nådd i løpet av omstillingsperioden. I 2020 lå folketallet på 1403 innbyggere, mens antall arbeidsplasser lå på 459. Dette er ikke overraskende i og med at det er en rekke andre faktorer som er med på å påvirke disse forholdene, og det er en del av en svært langsiktig utviklingstrend som har gjort seg gjeldene i Distrikts-Norge.

De fleste omstillingsprogrammer etablerer konkrete måltall om å skape arbeidsplasser. Det er stort fokus på sysselsettingstall i omstillingsprogrammene, men det er svært utfordrende generelt å tilskrive endringer i sysselsetting til det arbeidet som er gjort i et omstillingsprogram. Ikke minst er det ikke grunnlag for å vurdere det opp mot en kontrafaktisk situasjon – altså hva som ville vært tilfelle uten omstillingsprogrammet. Det er en lang rekke faktorer som påvirker den faktiske utviklingen – langt utover hva kommunen selv kan kontrollere. Nedleggelse av Bindalsbruket og ikke minst over et år med Covid-19 er eksempler som har påvirket utviklingen.

Hvorvidt man har nådd omstillingsplanens målsetting om en samlet etablering av 50 nye årsverk kan diskuteres. Oxford Research har kommet fram til et estimat på 31 skapte arbeidsplasser og 40 sikrede arbeidsplasser, hvorav de fleste av er tilknyttet Brukstomta. Følgelig har arbeidet med Brukstomta vært det den viktigste suksessfaktoren i arbeidet omstillingsprogrammet.

Informantene trekker fram at det i Bindal tradisjonelt har vært lite samarbeid mellom bedrifter og næringer før omstillingsarbeidet startet. Et positivt bidrag fra omstillingsarbeidet er at det i en viss grad har bidratt til at kulturen i kommunen har endret seg. Innen alle næringer er det nå et bedre samarbeid, er et sterkere utviklingsfokus og mer framtidstro i befolkningen. Slik vi vurderer det blir det framover viktig for kommunen å jobbe videre med bedriftenes utviklingsorientering. Det er også viktig å styrke dialogen med bedriftene og utnytte ekstern kompetanse i næringsutviklingsarbeidet for å løfte bedriftene ytterligere. Samtidig er det viktig å være klar over at næringsutvikling ikke er noen «quick fix». Det krever stor innsats og systematisk jobbing over tid. En særlig utfordring er hvordan man kan skaffe kompetent arbeidskraft og snu befolkningsnedgangen.

Vurderingen av måloppnåelsen baserer seg på alle tilgjengeliggjorte data. Evaluator kan imidlertid ikke utelukke en høyere resultatoppnåelse etter omstillingsprogrammets endelige avslutning. Dette gjelder særlig for sysselsettingseffektene av programmet.

6.3 Overordnet vurdering

I sum er det evaluators vurdering at omstillingsprogrammet i Bindal har vært rimelig vellykket. Det har blitt skapt 31 nye arbeidsplasser, noe som ut ifra forutsetningene vurderes som godt. To andre positive resultater er at:

- Den økonomiske støtten fra programmet har bidratt til utviklingsprosesser i enkeltbedrifter som har ført til vekst.
- Det har skjedd en viss kulturendring både blant aktørene i næringslivet og befolkningen generelt. Både utviklingsevnen og framtidstroen er noe styrket.

Et grep som har vært særlig vellykket er spissing av arbeidet underveis i perioden. Man har satset mer på «blå sektor» og potensialet som ligger i Brukstumta. Dette innebærer i praksis at man har lagt vekt på å utnytte de bedriftene som har et solid utgangspunkt og størst vilje til utvikling og vekst. En slik tilnærming er fornuftig i en kommune som Bindal. Støttens betydning for realisering av prosjekter kunne isolert ha vært høyere om man satset på mindre bedrifter, men dette ville ha gått på bekostning av den samlede effekten.

Programmet har videre støttet opp om utviklingsprosesser i enkeltbedrifter, gjennom tilskudd, SMB-utvikling og rådgivning/oppfølging. Samtidig som funnene viser en kulturendring, har det vært utfordrende å få bedriftene totalt sett til å involvere seg i omstillingsprogrammet. Det kan være flere årsaker til dette. Det kan være bedriftene ikke har sett behov for de verktøyene som omstillingsprogrammet har hatt til rådighet. Videre kan omstillingsprogrammet, verktøyene og støtten blitt ansett som ikke relevant for bedriftene. En annen mulighet kan være at programlederne ikke har klart å «selge inn» nytten av omstillingsprogrammet på en god nok måte. Slik Oxford Research vurderer det er det nok en kombinasjon av faktorene, men den mest sentrale faktoren er nok den sistnevnte.

Omstillingsprogrammet har hatt store organisatoriske utfordringer, særlig i starten. Den samlede måloppnåelsen til programmet har blitt redusert som følge av mange involverte programledere og utfordringer med kontinuiteten i arbeidet. En konsekvens av dette var at man ikke fikk prioritert det utadrettede arbeidet mot bedriftene på en tilstrekkelig måte i den innledende fasen samt heller ikke klart å nå bredt nok ut til næringslivet i resten av programperioden.

Når det gjelder videreføring er det ikke helt bestemt hvordan kommunen lander rent organisatorisk, men styret har kommet med en anbefaling som skal diskuteres i kommunestyret i desember. Man anbefaler å legge ned Bindal Utvikling og videreføre sentrale deler av næringsutviklingsarbeidet i kommunen i regi av Brukstumta Næringspark. Dette er et fornuftig valg slik Oxford Research vurderer det.

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