

Evaluering av omstillingsprogrammet i Lierne

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

Oppdragsgiver

Innovasjon Norge

Prosjektperiode

September - november

Prosjektteam

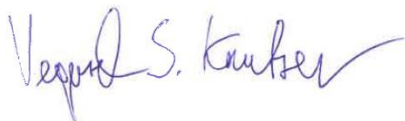
Senioranalytiker Vegard Solhjem Knutsen
Sjefsanalytiker Bjørn Brastad
Analytiker Jenny Linn Syrdalen

Forord

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Lierne, som er gjennomført i perioden 2015-21. Formålet med evalueringen er å vurdere resultater av satsingen, samt programmets organisering, innretning og måloppnåelse. Evalueringen skal i tillegg bidra til læring for andre omstillingsprogrammer.

Evalueringen er gjennomført av senioranalytiker Vegard Solhjem Knutsen og sjefsanalytiker Bjørn Brastad med bistand fra analytiker Jenny Linn Syrdalen. Oppdraget inngår i en rammeavtale med Innovasjon Norge for sluttevaluering av omstillingsprogrammer. Spesialrådgiver Gry Elisabeth Monsen har vært ansvarlige for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Evaluator har i tillegg fått god hjelp av programleder Tor Erling Inderdal. Vi takker for oppdraget og for et godt samarbeid.

Kristiansand, 08. desember 2021



Vegard Solhjem Knutsen
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Økonomisk ramme, organisering og forankring	6
1.3 Hovedmål og strategier	6
1.4 Resultater og videreføring	7
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	10
3.3 Budsjett og innretning	12
4. Programmets organisering og forankring	18
4.1 Programmets organisering	18
4.2 Programmets forankring	21
4.3 Videreføring	21
5. Utvikling og resultater	23
5.1 Faktisk utvikling i kommunen	23
5.2 Resultater av omstillingsprogrammet	27
5.3 Rapportert sysselsetting	30
5.4 Næringslivets utviklingsevne	32
6. Evaluators oppsummering og vurdering	35
6.1 Vurdering av organisering og drift	35
6.2 Vurdering av innretning og måloppnåelse	36
6.3 Overordnet vurdering	37

1. Sammendrag

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

Et omstillingsprogram skal bidra til nye lønnsomme arbeidsplasser, økt verdiskaping i næringslivet og en styrket utviklingsevne i omstillingsområdet. Innovasjon Norge er utnevnt til nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid av Kommunal og moderniseringsdepartementet. 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

I tekstboksen under fremkommer evalueringens hovedfunn:

- Oxford Research vurdering er at omstillingsprogrammet i Lierne samlet sett har vært et svært vellykket omstillingsprogram.
- Programmet har hatt god ledelse og forankring i kommunen og i det lokale i næringslivet. Utviklingsselskapet som fikk i oppgave å drifte omstillingsprogrammet beskrives som løsningsorientert, og har bidratt med god rådgivning og drahjelp for bedriftene.
- Omstillingsprogrammet i Lierne har tatt mange riktige grep når det gjelder organisering og drift. Særlig i startfasen ble det gjort et grundig stykke arbeid som tilrettela for en tydelig og systematisk retning på omstillingsarbeidet. Denne tilnærmingen er et viktig læringspunkt for fremtidige omstillingsområder
- Fylkeskommune og især Innovasjon Norge har bidratt betydelig med rådgivning for programmet. Det ses som svært nyttig og en kan dermed fremholde at det er viktig å utnytte den kompetansen disse aktørene har om omstillingsarbeid, men også om andre deler av det næringsrettede virkemiddelapparatet.
- Skapte arbeidsplasser som av bedriftene tilskrives støtte fra programmet ser ut til å være i tråd med målsettingen. Antallet er et godt resultat for et omstillingsprogram isolert sett, men også gitt Liernes utgangspunkt som en liten kommune, med få bedrifter og tidligere svært avhengig av en enkelt bedrift

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for oppstart av omstillingsprogrammet i Lierne var beslutningen om å flytte produksjonen i Lierne bakeri ut av kommunen. På beslutningstidspunktet hadde bedriften 85 ansatte. En konsekvensutredning viste at avviklingen ville innebære bortfall av til sammen 128 arbeidsplasser, direkte og indirekte, frem mot 2025. Det tilsvarte 20 prosent av den totale sysselsettingen i kommunen i 2014. Tap av arbeidsplasser ved bakeriet var så alvorlig for kommunen at Lierne fikk innvilget statlig

omstillingsstatus. Det gis i særskilt alvorlige tilfeller hvor en stor andel av arbeidsplassene i en kommune går tapt på kort tid og innebærer at det tildeles øremerkede midler over statsbudsjettet og at programbudsjettet garanteres fullt ut ved oppstart av omstillingsarbeidet.

1.2 Økonomisk ramme, organisering og forankring

Statlig omstillingsstatus innebærer i praksis betydelig større budsjetter enn fylkeskommunale programmer. Programmet ble gjennomført med et budsjett på ca. 60 millioner kroner, hvorav 30 millioner kroner var midler overført fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, via fylkeskommunen, 15 millioner fra fylkeskommunen og 15 millioner var kommunens egne midler. Fire millioner av kommunes andel av budsjettet kom fra Orkla Foods Norge, som var eier av Lierne Bakeri da nedleggningen ble besluttet.

Oxford Research mener at omstillingsprogrammet i Lierne har hatt en god og hensiktsmessig organisering og gjennomføring. Det ble etablert et kommunalt eid utviklingsselskap (Lierne Utvikling) som fikk i oppgave å forvalte omstillingsprogrammet. Organisasjonen i omstillingsprogrammet har samlet bestått av kommunen som prosjekteier, omstillingsstyret, programleder og næringsrådgiver. Programleder var ansatt i Lierne Utvikling, mens næringsrådgiver var ansatt i kommunen og innleid til Lierne Utvikling. Programmet i Lierne beholdt denne organiseringen gjennom hele omstillingsperioden.

I Lierne fulgte man i hovedsak Innovasjon Norges arbeidsopplegg for regional omstilling og tok i bruk ressurser og metoder som er utviklet for omstillingsarbeid. I tillegg ble det fra omstillingsprogrammets side, utviklet og formulert egne rutiner og prosesser som resulterte i en kvalitetshåndbok. Dette gav tydelig retning på arbeidet og man fulgte den etablerte systematikken gjennom hele omstillingsperioden.

Programleder har fungert i rollen gjennom hele programmet og det gis samlet et bilde av en kompetent programleder som hadde støtte fra en næringsrådgiver som sammen evnet å gjennomføre omstillingsprogrammet i henhold til planer, retningslinjer og diskusjoner i omstillingsstyret. Programmet var videre godt forankret i kommunen som hadde en aktiv rolle i programmet ved at ordfører var leder for styret gjennom hele programmet og at rådmannen deltok som observatør. Det vises til en engasjert ordfører, men også rådmann.

1.3 Hovedmål og strategier

Oxford Research vurdering er at omstillingsprogrammet i Lierne samlet sett må sies å ha vært et svært vellykket omstillingsprogram.

Programmets hovedmål har vært å bidra til å sikre, skape og utvikle 130 arbeidsplasser i Lierne i løpet av seks år. Måltallet var fordelt på de ulike innsatsområdene som ble valgt ut med bakgrunn i en utviklingsanalyse. Omstillingsplanen var i hovedsak den samme gjennom hele omstillingsperioden, med unntak av at en tidlig i programmet gjorde en revisjon av planen. Revisjonen videreførte langt på vei innholdet i innsatsområdene som fremgikk av den første omstillingsplanen, men med en ny struktur som spisset og tydeliggjorde omstillingsprogrammets prioriteringer.

Hovedaktivitetene i programmet har dreiet seg om ulike kurs- og kompetansehevingstiltak, bedriftsrettet tilskudd og flere større infrastrukturtiltak. I tillegg har det vært gjennomført et betydelig

antall analyse- og utredningsprosjekter. Omstillingsprogrammet i Lierne har tilbudt søkbare midler til forstudie, forprosjekt og hovedprosjekt, og en rekke bedrifter var i direkte inngripen med programmet som mottaker av midler. Videre ble SMB-utvikling gjennomført tre ganger og det ble gjennomført et etablererkurs for 10 bedrifter.

Som del av aktivitetene, blant annet under omstillingsplanens satsning på attraktivitet i næringslivet og kompetanse, rekruttering og nettverk, er det også gjennomført ulike tilretteleggende aktiviteter som omstillingsprogrammet har vært med å finansiere, initiere og støtte opp om, eller som omstillingsprogrammet selv har hatt prosjektlederansvaret for. Kommune har videre fått tilført en del midler gjennom omstillingsprogrammet til ulike prosjekter. Dette gjelder især delfinansiering av utbygging av fibernett, utbygging av strømmnett, samt regulering og utbygging av Støvika næringsområde, hvor det er flere bedrifter som nå er i ferd med å etablere seg.

1.4 Resultater og videreføring

Omstillingsprogrammet i Lierne har telt skapte arbeidsplasser gjennom bedriftenes egen rapportering til programmet. Bedriftene rapporterer om 134 skapte arbeidsplasser. I spørreundersøkelsen som er gjennomført blant bedrifter som har mottatt støtte fra omstillingsprogrammet, i denne evalueringen, er det rapport om 47,6 skapte arbeidsplasser i 20 ulike bedrifter. Men dersom man stipulerer at effekten var lik for de øvrige 41 unike bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, men som ikke svarte, er effekten i form av nye arbeidsplasser i overkant av 108 årsverk.

Oxford Research vurderer samlet Liernes arbeidsplassresultater som gode. Omstillingsprogrammet har ifølge bedriftenes egen rapportering, bidratt til et betydelig antall skapte og sikrede arbeidsplasser. Gitt Liernes utgangspunkt som en liten kommune med få innbyggere og dermed et lite næringsliv, fremstår dette desto mer positivt. Samtidig er det viktig å påpeke at også forventningene til resultater i Lierne bør være høye gitt at de budsjettmessige rammene som programmet har hatt til rådighet ligger et godt stykke over det som er normalt i et omstillingsprogram.

En viktig målsetting for omstillingsprogrammer er en permanent forbedring av kommunens utviklingsevne, det vil si det kommunale apparatet som arbeider med næringsutvikling. Det er lite som er formelt avklart når det gjelder videreføring på nåværende tidspunkt. Slik evaluatør vurderer det, ligger det et potensial i å bygge videre på systemer og rutiner som har blitt etablert for programmet. Samtidig har næringsapparatet i kommunen mistet viktig kompetanse, ved at nøkkelpersoner har sluttet i Lierne utvikling.

En har imidlertid gjort forsøk på å ansette ny næringsrådgiver, en prosess hvor en ikke lyktes med å tilsette noen i stillingen. Videre er det gjort fremstøt for å etablere nærings samarbeidet med nabokommuner og/eller hele Namdalsregionen. For en så liten kommune som Lierne, hvor også omlandet består av små kommuner, synes det helt åpenbart at en bør se i retning av å samarbeide om et næringsutviklingsapparat. Samarbeid mellom kommunene er for øvrig etablert på andre tjenesteområder, og det bør i utgangspunktet ikke være vanskeligere å få til på næringsområdet.

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. Evaluatør mottok relevante dokumenter fra omstillingsprogrammet ved oppstart av arbeidet. Følgende dokumenter er gjennomgått:

- Utviklingsanalyse
- Omstillingsplaner (opprinnelig og eventuelt reviderte)
- Årsrapporter
- Handlingsplaner
- Årlige Programstatusvurderinger
- 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 til 73 personer, hvorav 45 responderte (tre av besvarelse var ufullstendige). Dette gir en svarprosent på 62, hvilket må sies å være en svarprosent som er god og som forventet i denne typen spørreundersøkelse.

Evaluatør innhentet i tillegg data ved å intervju et utvalg sentrale aktører. Totalt ble det gjennomført 13 intervjuer. Informantene fremgår av tabell 1.

Tabell 1 Oversikt informanter

Navn	Rolle
Tor Erling Inderdal	Programleder 2015-21, Lierne Utvikling AS
Tove Heggdal Ingulfsvann	Rådgiver næring 2015-21, Lierne Utvikling AS
Bente Estil	Styreleder omstillingsprogrammet 2015-21, ordfører Lierne
Morten Elvseth	Styremedlem 2015-21/støttmottaker Sørlø Bygg AS
Patrik Lundegren	Kommunedirektør, Lierne
Karl Audun Fagerl	Tidligere rådmann, Lierne

Finn-Stephan Dybvik	Tidligere plan- og utviklingssjef, Lierne
Einar Kvemo	Prosjektleder delprosjekter/støttemotaker Kvemo AS
Øyvind Kveli	Prosjektleder delprosjekter og styremedlem næringsforeningen
Lena Mari Skåle	Styremedlem Lierne utvikling
Roy Inge Bergli	Daglig leder Liverten AS
Ole Harris Hansen	Trøndelag Fylkeskommune, observatør i omstillingsstyret
Johannes Skaar	Innovasjon Norge, observatør i omstillingsstyret
Kilde: Oxford Research	

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

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

3.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Lierne kommune har hatt omstillingsstatus i årene 2015-2021. Bakgrunnen for oppstart av omstillingsprogrammet var avviklingen av driften ved Lierne Bakeri AS. Beslutningen ble offentliggjort av eieren Orkla Foods i mai 2014, med virkning fra senest første juli 2015. På beslutningstidspunktet hadde bedriften 85 ansatte. En konsekvensutredning viste at nedleggelsen ville innebære bortfall av 128 arbeidsplasser, direkte og indirekte, frem mot 2025. Det tilsvarte 20 prosent av den totale sysselsettingen i kommunen i 2014. Lierne kommune hadde i tillegg opplevd en nedgang i sysselsettingen innen sau- og skogbruksnæringen som tilsvarte om lag 30 arbeidsplasser. Tapet av arbeidsplasser i forbindelse med nedleggelsen var av et slikt omfang at den tidligere omstillingslovens bestemmelser kom til anvendelse og Lierne fikk innvilget statlig omstillingsstatus.

Det er vanligvis fylkeskommunen som tildeler omstillingsstatus, men i tilfeller med særlig stort omstillingsbehov kan KMD tildele statlig omstillingsmidler. Statlig omstillingsstatus gis i særskilt alvorlige tilfeller hvor en stor andel av arbeidsplassene i en kommune går tapt på kort tid¹. Det innebærer at det i tillegg til fylkeskommunale midler tildeles øremerkede midler over statsbudsjettet og at programbudsjettet garanteres fullt ut ved oppstart av omstillingsarbeidet. Lierne fikk dermed omstillingsstatusen for hele programperioden med en gang – det vil si for seks år. Normalt gis omstillingsstatus for tre år av gangen, med mulighet for forlengelse for nye tre år. I praksis vil statlige omstillingsprogrammer ha betydelig større budsjetter enn fylkeskommunale programmer.

Lierne kommune søkte formelt om omstillingsstatus fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i februar 2015 og fikk deretter innvilget status som omstillingskommune i juni 2015, med en varighet frem til juni 2021. På tidspunktet for søknad og formell avklaring var arbeidet med strategi- og forankringsfasen allerede i gang og en hadde også igangsatt arbeidet med avklaring og rekruttering i forbindelse med SMB-utvikling.

3.2 Målstruktur

I forkant av oppstart av programmet ble det utarbeidet en konsekvensutredning og strategisk utviklingsanalyse. Konsekvensutredningen dokumenterer og beskriver sysselsettings- og befolkningsvirkninger av Lierne Bakeri, og dermed også konsekvensen av nedleggelsen av bedriften. Utviklingsanalysen beskriver utviklingsmuligheter i næringslivet og anbefaler innsatsområder for omstillingsprogrammet. I tillegg ble det tidlig i programmet gjennomført en forstudie innen konseptet SMB-utvikling, der vilje og evne til vekst i 16 bedrifter i kommunen ble kartlagt. Det ble også høsten 2014 gjennomført et etablererkurs med 10 deltakere.

¹ Regjeringen.no (2021) Regional omstilling

Nevnte forarbeid dannet til sammen grunnlaget for valg av satsingsområder og formulering av målsettinger i omstillingsplanen. Omstillingsplan 2015-2021, samt årlige handlingsplaner har vært programmets styrende dokumenter.

Omstillingsplanen har i all hovedsak vært den samme gjennom hele omstillingsperioden, med unntak av at en tidlig i programmet valgte å gjøre en revisjon av planen. Revisjonen videreførte langt på vei innholdet i innsatsområdene som fremgikk av den første omstillingsplanen, men med en ny struktur som spisset og tydeliggjorde omstillingsprogrammets prioriteringer. Antall innsatsområder ble utvidet fra fire til seks. Blant viktige justeringer var splittingen av innsatsområdet Mat og opplevelsesproduksjon i de to nye områdene Reiseliv, mat og opplevelser (småskala mat og reiseliv) og Industriell matproduksjon. Innen innsatsområdet innovasjon i eksisterende næringsliv ble det nye innsatsområdet Attraktivitet for næringslivet skilt ut, for å tydeliggjøre at omstillingsprogrammet kan ta en rolle i tilretteleggende tiltak. Innsatsområdet Kompetanse, nettverk og samarbeid endret navn til Kompetanse, rekruttering og nettverk, gitt næringslivet i Lierne sine utfordringer knyttet til rekruttering. Innsatsområdet Innflytting av statlige arbeidsplasser ble lagt inn i det nye innsatsområdet Andre prosjekter, og det ble presisert at arbeidet med etablering av statlige arbeidsplasser i hovedsak er kommunens ansvar.

Programmets hovedmål har vært å bidra til å sikre, skape og utvikle 130 arbeidsplasser i Lierne i løpet av seks år. Måltallet var fordelt på de ulike innsatsområdene som vist i tabellen under.

Tabell 2 Innsatsområdene i omstillingsprogrammet

Innsatsområde	Måltall
1) Reiseliv, mat og opplevelser	10
2) Industriell matproduksjon	40
3) Eksisterende næringsliv	50
4) Attraktivitet for næringslivet	0
5) Kompetanse, rekruttering og nettverk	0
6) Andre prosjekter	30

Omstillingsplanen fulgte Innovasjon Norges anbefaling til strukturering og oppsett av omstillingsplan med definerte hovedmål, effektmål (knyttet til arbeidsplassvekst, nyetableringer og befolkningsvekst) og delmål. Det ble videre definert innsatsområder som det ble tilknyttet egne resultatmål og strategipunkter. Arbeidsplassmålet ble videre operasjonalisert med periodiserte målsettinger, og en tok i bruk prosjektlederrapporten, som er et system for måling av arbeidsplasser hvor støtte/tilskuddsmottakere rapporterer for det enkelte prosjekt.

I alle omstillingsprogrammer skal det innrapporteres brutto skapte arbeidsplasser gjennom prosjektlederrapporten fra enkeltprosjekter. Det vil si at det kan skapes arbeidsplasser som kan forsvinne i programperioden, men som likevel telles med,

3.2.1 Programstatusvurderinger

Det er gjennomført programstatusvurderinger i regi av Innovasjon Norge i årene 2015-2019. Programstatusvurderinger er et av Innovasjon Norges verktøy for omstillingsprogrammer og IN har ansvar for at disse gjennomføres i samtlige omstillingsprogrammer. I slike vurderinger fokuseres det på mulige forbedringspunkter i leveransen av programmet.

Vurderingstemaet har vært bredt rigget og har bestått av programleder, næringsrådgiver, hele styret og observatører fra Innovasjon Norge, fylket og kommunen. Prosessen har vært styrt av en ekstern prosjektressurs.

Programstatusvurderingen peker i all hovedsak i retning av det meste synes å ha fungert på en god måte gjennom programperioden, både når det gjelder organisering og drift og at aktivtetsnivået generelt vurderes som høyt. Av de mer kritiske elementer som påpekes kan det nevnes at det i 2015 og 2016 ble anbefalt en klarere rollefordeling mellom kommunen og Lierne Utvikling. Dette er noe informantene i intervjuene i liten grad peker på som et problematiske forhold i dag.

I 2016 og 2017 ble behovet for å sikre et godt tilfang av forstudier og forprosjekter understreket, hvilket i 2018 påpekes er håndtert. En sterkere involvering av FoU- miljøer og andre kompetansemiljøer etterlyses i samtlige av programstatusvurderingene i årene 2015-2018. Det vises til at slike koblinger kunne gi effekter både i forhold til kompetanse, innovasjoner, vekst og utvikling². I 2019 trekker man frem at en har lykket bedre med å involvere FoU- miljøene, en har også gått et steg i riktig retning når det gjelder å etablere samarbeidsarenaer, og igangsette prosjekter innen alle innsatsområder³ Videre trekkes det ved flere anledninger frem at det er behov for en kommunikasjonsstrategi, noe som også kommer på plass senere i programmet. Av utfordringer trekkes det i 2019 spesielt frem manglende resultater innenfor innsatsområde Reiseliv, mat og opplevelser og innsatsområde 6, Andre prosjekter.

I det hele gir lesning av programstatusvurderingene et inntrykk av at vurderingene av arbeidet som gjøres underveis er positive og at det tas grep omkring de kritiske punktene underveis i programmet. Anbefalingene til forbedringer/videreutvikling som framkommer i programstatusvurderingene i de ulike årene synes også å bli fulgt opp av programledelsen underveis. Av Innovasjon Norges observatør karakteriseres også omstillingsprogrammet i Lierne samlet sett som et meget vellykket omstillingsprogram.

3.3 Budsjett og innretning

I dette delkapittelet ser vi nærmere på budsjettammen som omstillingsprogrammet har hatt samt hvordan pengebruken har vært innrettet.

3.3.1 Budsjett

Programmet ble gjennomført med et budsjett på 60 millioner kroner, hvorav 30 millioner kroner var midler overført fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, via fylkeskommunen, 15 millioner fra fylkeskommunen og 15 millioner var kommunens egne midler. Fire millioner av kommunes andel av budsjettet, kom fra Orkla Foods Norge, som var eier av Lierne Bakeri da nedleggingen ble besluttet. I tabellen under fremkommer budsjetterte inntekter til programmet fordelt på kilde og år.

² PSV 2018

³ PSV 2019

Tabell 3 Inntekter fordelt på år og kilde (mill. kr.)

År/fin. kilde	Staten KMD	Trøndelag fylkeskommune	Lierne kommune	SUM
2015	2.5	1.25	1.25	5
2016	6.7	3.5	2.5	12.7
2017	4.5	2.5	1.6	8.6
2018	6.0	2.5	2.5	11.0
2019	9.55	1.5	2.9	13.95
2020	0.75	2.25	2.9	5.9
2021	0.8*	1.5	3.2	5.5
2015-2021	30.8	15.0	16.85	62.65
I prosent	49	24	27	100

Kilde: Trøndelag fylkeskommune

Omstillingsprogrammet har videre fått innvilget om lag 2,4 mill. kroner fra Innovasjon Norge, i forbindelse med anvendelse av ulike verktøy som er tilgjengelig for omstillingsprogrammer. Dette gjelder blant annet Næringsvennlig kommune i Lierne, SMB-utvikling, Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen og Norgeskonferansen 2018. Beløpene er tilsagnsbeløp, og ikke realiserte beløp. Tilsagnene fremgår av tabell 3.

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

Prosjekt/aktivitet	År	Beløp
Forstudie og Forprosjekt SMB utvikling	2017	917 000
Forprosjekt Næringsvennlig kommune	2016	225 000
Næringsvennlig Kommune Lierne	2015	720 000
SMB Utviklingsprogram Lierne kommune	2015	400 000
Norgeskonferansen 2018	2018	50 000
Kompetanseprogram for handels- og servicenæringa	2019	75 000
Totalt		2 387 000

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 Lierne 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.

I Lierne vises til at man ønsket å følge Innovasjon Norges arbeidsopplegg for regional omstilling, og at en ønsket 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 ble det som nevnt over, utviklet og formulert egne rutiner og prosesser som resulterte i en kvalitetshåndbok. Det gav tydelig retning på arbeidet. Av flere informanter blir det påpekt at man har vært tro til retningslinjene og at en har hatt stor bevissthet i å ikke avvike fra dem. Det blir videre fremholdt at man har benyttet seg aktivt av kompetansen til Innovasjon Norge og fylkeskommunen i det daglige, og at det har utgjort en viktig ressurs for programmet.

I delkapitlene under beskrives de mest sentrale aktivitetene i omstillingsprogrammet nærmere. Hovedaktivitetene har dreid seg om ulike kurs- og kompetansehevingstiltak, bedriftsrettet tilskudd og flere større infrastrukturtiltak. I tillegg har det vært gjennomført et betydelig antall analyse- og utredningsprosjekter.

Fordelingen av midlene på omstillingsprogrammets ulike hovedaktiviteter fremkommer i tabellen under. Fordeling av midlene var følgende:

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

Budsjettpost	Antall prosjekter	Samlet beløp	Andel
Hovedprosjekter initiert av omstillingsprogrammet	46	4 343 827	14,8%
Bedriftsrettet tilskudd	153	16 777 719	56,9%
SMB - utvikling	3	484 500	1,6%
Øvrig prosjekter	14	7 842 000	26,7
Totalt	216	29 448 046	100%

Kilde: Omstillingsprogrammet i Lierne

3.3.3 Søkbar tilskuddsordning for bedrifter fra Lierne

Omstillingsprogrammet i Lierne har tilbudt søkbare midler til forstudie, forprosjekt og hovedprosjekt. Statlige omstillingsprogrammer, slik det har vært i Lierne, har i praksis betydelig større budsjetter enn fylkeskommunale programmer og har følgelig hatt mer midler tilgjengelig til direkte tilskudd til bedrifter enn hva som er tilfellet for mange andre omstillingsprogrammer.

Omstillingsprogrammet ga tilskudd til 79 bedrifter, med et totalt tilsagnsbeløp på om lag 21,8 millioner kroner⁴. Tabellen under viser fordelingen av tilsagn til bedrifter, fordelt på antall tilsagn og samlet tildelt beløp per år. Tilsagnsbeløpene varierte fra 500 kroner til 2 mill. kroner, med et gjennomsnitt på ca. 128 000 og en median på 25 000 kroner. Merk at tabellen er innvilget beløp og ikke faktisk utbetalt beløp, som kan variere noe fra tallene som er fremstilt i tabellen. Tabellen under inkluderer ikke prosjektmidler som er bevilget direkte til de offentlige aktørene Lierne kommune, Lierne Nasjonalparksentret IKS, Visitt Lierne, og prosjekter gjennomført av omstillingsprogrammet selv, det vil si Lierne Utvikling AS. Tabellen inkluderer imidlertid Lierne Industribygg AS, som var et kommunalt eid selskap.

⁴ Oversikten inkluderer midler bevilget til AS, ENK og SA. Det er ikke undersøkt eierforholdet i virksomhetene i detalj. Det vil si at det ikke kan utelukkes at enkelte av virksomheten som inngår i oversikten er eid enten helt eller delvis av kommunen

Tabell 6 Tilsagn til bedrifter fra omstillingsprogrammet per år. Antall og beløp.

Årstall	Antall tilsagn til bedrifter	Samlet beløp for året
2015	5	1 526 000
2016	17	5 097 519
2017	17	3 062 885
2018	35	3 678 690
2019	37	3 973 935
2020	55	2 235 209
2021	4	2 228 500
Totalt	170	21 802 738

Kilde: Omstillingsprogrammet i Lierne. Innvilget beløp og ikke faktisk utbetalt beløp

I tabellen under fremkommer de syv bedriftene som har mottatt størst samlet beløp. Til sammen fikk disse bedriftene tilsagn om 55 prosent av samlet beløp til private virksomheter gjennom 40 tilsagn. Antall tilsagn og samlet tilsagnsbeløp kommer også frem av tabellen under. Tallene er igjen vedtak om tilsagn og ikke faktisk realisert beløp.

Tabell 7 Største tilsagnsmottakere. Antall og beløp.

Bedrift	Antall tilsagn	Samlet beløp
Blåfjell AS	6	4 916 700
Liernegruppen AS	1	2 000 000
Lierne Villforedling AS	14	1 156 560
Lierne Industribygg AS	1	1 059 000
Li-Vert'n AS	11	1 036 732
Baxt Lierne	1	985 000
Lierne Tre AS	6	946 875
Totalt	40	12 100 867

Kilde: Omstillingsprogrammet i Lierne.

I intervjuene betegnes tilfanget av søknader i sum å ha vært bra gjennom omstillingsperioden. Det er en del større prosjekter som er støttet, hvor infrastrukturiltak slik som nytt næringsbygg og pilotanlegg for oppdrett har stått sentralt. Videre er det også bevilget en rekke mindre beløp som gjerne har vært rettet mot kompetanseheving i bedriftene. Det fremholdes av programleder, at programmet har hatt en tilnærming til at ingen prosjekter prinsipielt er for små for å motta støtte. Flere av de andre informantene viser til det samme, med det argumentet at også små tilskudd bidrar som motivasjon og i forlengelse til å skape aktivitet, holdningsendringer og utviklingskultur i næringslivet.

Videre fremholdes at man også i tett samarbeid med Innovasjon Norge og fylkeskommunen har veiledet og kanalisert bedriftene i retning av å søke midler fra Innovasjon Norges og fylkeskommunens porteføljer. Det er praktisert «en åpen dør politikk» med vekt på at det skal være lav terskel for en bedrift å ta kontakt.

3.3.4 SMB-utvikling

Omstillingsprogrammet i Lierne kom tidlig i gang med konseptet SMB-utvikling. Dette er et verktøy i Innovasjon Norges verktøykasse, der deltakende bedrifter mottar bistand til å identifisere og følge opp

utviklingsidéer i egen bedrift. SMB-utvikling ble gjennomført tre ganger, med henholdsvis 16, 7 og 6 bedrifter i de ulike rundene. I tillegg har det blitt gjennomført et etablererkurs for 10 bedrifter. Av informantene vises det til at SMB-utvikling i hovedsak var en vellykket satsning og at en stor andel av prosjektene gikk videre til hovedprosjekter. Den siste runden med SMB-utvikling ble spisset mot reiselivsbedrifter. Blant de seks bedriftene innenfor reiselivsnæringen var det noe mer utfordring grunnet pandemien. Men bedriftene er nå koblet på Visit-Namdalen som følger opp hovedprosjektene med et felles pakke tilbud og felles markedsføring.

Forøvrig er det verdt å nevne at kompetansehevingstiltak, slik SMB-utvikling representerer, også må ses som et steg i en langsiktig utviklings- og endringsprosess. Når bedrifter tilføres kompetanse, kan resultater tenkes å manifesteres lenge etter tiltaket er gjennomført. Omstillingsprogrammet har også gjennomført en rekke andre kompetansehevende tiltak. Det er blant annet gjennomført PLP-kurs for deltakere fra næringslivet og det er tilbudt en betydelig mengde med ulike kurs og sertifiseringer for bedriftene i kommunen.

3.3.5 Tilretteleggende prosjekter

Omstillingsmidler kan i tillegg til å finansiere prosjekter i næringslivet, benyttes til tilretteleggende prosjekter i kommunene. Dette kan være knyttet til utvikling av infrastruktur eller andre samfunnsoppgaver, gitt at tiltaket har betydning for næringslivet i området⁵. Som del av aktivitetene, blant annet under omstillingsplanens satsning på attraktivitet i næringslivet og kompetanse, rekruttering og nettverk, er det gjennomført ulike prosjekter som faller inn under dette begrepet og som omstillingsprogrammet har vært med å finansiere, initiere og støtte opp om, eller som omstillingsprogrammet selv har hatt prosjektlederansvaret for.

Videre har programmet vært initiativtager, pådriver til og medfinansiert en rekke større infrastrukturtiltak med mål om å legge til rette for næringsaktivitet. Kommune har selv i flere tilfeller vært prosjektleder. Dette gjelder især utbygging av fibernett, utbygging av strømmnett, samt regulering og utbygging av Støvika næringsområde, hvor det er flere bedrifter som nå er i ferd med å etablere seg.

Tidlig i programmet ble det også arbeidet aktivt for å finne en erstatting som kunne overta lokaler og drift for Lierne Bakeri AS. Det ble først etablert et kommunalt eiendomsselskap som overtok lokalene og driftsselskapet Drømmebakeriet ble etablert, hvor omstillingsprogrammet støttet opp finansielt. Disse gikk senere konkurs. Det var tilgjengelig både lokaler og fasiliteter etter konkursen og i 2017 ble Baxt Lierne etablert, som eies av Baxt-konsernet. Etableringen tok form av en akkvisisjon der både omstillingsprogrammet og Innovasjon Norge var aktive medspillere. Omstillingsprogrammet bidro blant annet med midler til markedsanalyser og produktutvikling. Baxt Lierne har i tillegg mottatt støtte fra Innovasjon Norge. Selskapet har hatt en meget positiv utvikling i både omsetning og driftsresultat og har blitt en stor arbeidsgiver i kommunen.

I tabellen under fremkommer midler bevilget til prosjekter som er gjennomført med offentlige aktører som prosjekteier. Det gir et bilde av hvilke aktører som har vært involvert fra det offentliges side og omfanget av prosjekter som er gjennomført i omstillingsperioden. Lierne utvikling er mottaker av 79 tilsagn med samlet beløp på 10,8 millioner kroner. Dette inkluderer administrative kostnader til drift av omstillingsorganisasjonen, finansiering av en rekke kurs som er tilbudt næringslivet i kommunen

⁵ Innovasjon Norge Omstilling i praksis.

og gjennomføring av større prosjekter slik som SMB - utvikling, prosjektet Ung i Li, Norgeskonferansen og ulike utredninger og analyser.

Kommunen selv har mottatt 22 tilsagn med et samlet tilsagnsbeløp på 10,3 millioner kroner. En betydelig andel av midlene som er benyttet av kommunen gjelder utvikling og utbedring av to nærings/industriområder og bredbåndsutbygging.

Tabell 8 Oversikt tilretteleggende prosjekter

Virksomhet	Beløp	Antall prosjekter
Lierne Utvikling AS	10 819 793	79
Lierne Kommune	10 302 000	22
Innovasjon Norge	3 000 000	1
Lierne Nasjonalparksenter IKS	335 000	2
Visit Lierne	49 500	2
Norsk Landbruksrådgiving	40 000	2
Totalsum	24 546 293	108
Kilde: Omstillingsprogrammet i Lierne.		

4. Programmets organisering og forankring

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

4.1 Programmets organisering

I Lierne kommune valgte man å opprette et utviklingselskap som fikk ansvaret for å gjennomføre omstillingsprogrammet. Lierne Utvikling AS ble opprettet i 2015. Selskapet er heleid av kommunen og lokalisert på kommunehuset. I tillegg til å ha ansvaret for omstillingsprogrammet, utfører også Lierne Utvikling førstelinjetjenesten for næringslivet i Lierne og Røyrvik kommuner.

Organisasjonen i omstillingsprogrammet har samlet bestått av kommunen som prosjekteier, omstillingsstyret, programleder og næringsrådgiver. Programleder var ansatt i Lierne Utvikling, mens næringsrådgiver var ansatt i kommunen og innleid til Lierne Utvikling. Programmet i Lierne beholdt denne organiseringen gjennom hele omstillingsperioden. Det eksisterte ikke et kommunalt nærings/utviklingselskap forut for omstillingsprogrammet, men kommunen hadde hatt dette tidligere. Valget om å etablere utviklingselskapet og organiserer omstillingsprogrammet i dette, var begrunnet i at man ønsket å samle næringsressursene i kommunen under en felles paraply, og det beskrives som en helt omforent beslutning. Av tidligere rådmann/kommunedirektør påpekes det at det ikke er modellen for organisering som er det avgjørende, men personellet som bekler rollene i programmet.

Videre kan her nevnes at dersom omstillingsprogrammet organiseres som en del av kommuneorganisasjonen og styret dermed organiseres som et kommunalt utvalg, er det etter ny kommunelov ikke anledning til å ha utvalgsmedlemmer som er bosatt utenfor kommunen⁶. Dette kan være en utfordring, kanskje særlig i mindre kommuner, som ønsker kompetansepersoner inn i styret utenfra.

4.1.1 Programledelsen

I perioden fra juni til september 2015 var Proneo engasjert av kommunen for å ivareta programledelsen midlertidig. I oppdraget inngikk blant annet å etablere administrative rutiner og verktøy for saksbehandling og porteføljestyling, samt å tildele de første tilsagnene fra programmet. Videre bisto Proneo den nye programlederen de siste tre månedene av 2015 med å tilrettelegge for PLP-kurs (Essensi AS var prosessleder) og styreseminar, samt utforme utkast til revidert omstillingsplan og handlingsplan for 2016.

Programledelsen har som nevnt vært bemannet med to heltidsstillinger. Programleder var på plass i oktober 2015, mens næringsrådgiver i Lierne kommune ble ansatt fra november 2015 og utleid til omstillingsprogrammet. Næringsrådgiver ble dermed disponert av Lierne Utvikling i hele programperioden. Det har ikke vært foretatt utskiftninger av personell. De to personene har fungert i rollene gjennom hele programmet. I fasen etter programmets avslutning i juni 2021 er programleder engasjert i en 20 prosent stilling i forbindelse med avslutning og videreføring av omstillingsarbeidet.

⁶ Jf. kommuneloven § 7-2. tredje ledd bokstav b

De to personene hadde noe ulike kompetansebakgrunn. Programleder hadde lang erfaring fra det private næringslivet, sist fra et mellomledernivå i en lokal bedrift. Næringsrådgiveren var relativt nyutdannet med mastergrad innenfor innovasjon og entreprenørskap. Tidligere rådmann (kommunedirektør) som var sentral tilsettingsprosessen beskriver at de i prosessen la vekt på at det skulle være personer med noe ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse.

Det er ellers enighet blant informantene om at både programleder og næringsrådgiver har fungert på en svært god måte gjennom omstillingsprosjektet, og at de har tilført ulike kvaliteter inn i programmet. Det fremholdes av informantene at de to har hatt særlig god kontakt med næringslivet og har vært bevisste på å følge opp bedrifter også etter at bedriftene har gjennomført prosjekter hvor omstillingsprogrammet har bidratt finansielt. I det hele beskrives at omstillingsprogrammet i stort har tatt initiativ til og holdt en tett dialog med næringslivet.

Det blir videre trukket frem som en styrke at det fra programleders side ble lagt ned et betydelig arbeid i startfasen med å utvikle en kvalitetshåndbok med arbeidsinstrukser, rutiner og verktøy for porteføljestyring, økonomistyring og rapportering. Dette beskrives av flere informanter som et viktig arbeid som la til rette for god gjennomføring og som har potensial til å også i fremtiden utgjøre et viktig verktøy for kommunens næringsutviklingsarbeid. Programleders bidrag til utvikling av prosesser og verktøy har også tilfalt arbeidet med regional omstilling i nasjonal forstand ved at verktøyene er delt med omstillingsprogrammene i Kvæningen, Dyrøy, Andøy, Indre Fosen og Eigersund. Programleder i Lierne har videre fungert som rådgiver og bistått disse med å implementere rutiner fra Lierne.

4.1.2 Omstillingsstyret

Omstillingsstyret, som også er styre i Lierne Utvikling AS, er sammensatt av personer fra kommunen og næringslivet. Styret har bestått av fem personer, samt ett fast møtende varamedlem.

Ordfører deltok opprinnelig som observatør i styret, men ble fra 2016 valgt som styreleder og har vært det ut programperioden. Det har dermed vært stor kontinuitet i rollen. Utskiftningen i posisjonen som styreleder innebar en sterkere forankring av programmet i kommuneorganisasjonen. Tidligere styreleder gikk da inn i rollen som styrets nestleder. Foruten ordfører har styremedlemmene vært rekruttert fra næringslivet. Alle var basert utenfor kommunen. Dette blir av informantene beskrevet som et godt grep, da det tilførte betydelig kompetanse, men også et utefra perspektiv som gjerne er nyttig. I mars 2019 ble det gjort en større revidering av styresammensetningen, som innebar en sterkere involvering av det lokale næringslivet i omstillingsstyret. Denne endringen var ifølge informantene begrunnet i at en ønsket å legge til rette for videreføring av omstillingsarbeidet ved avslutning av programmet. Slik Oxford Research vurderer det, ble dette grepet ikke helt vellykket i praksis. De nye styremedlemmene måtte få opplæring og finne sin plass, og i tillegg mistet man verdifull nærings- og innovasjonsfaglig kompetanse.

Videre har kommunedirektør, varaordfører, fylkeskommunen og Innovasjon Norge hatt observatørstatus. Dette er i hovedsak i tråd med slik det normalt gjøres i omstillingsområder. Informantene peker på at styresammensetningen har vært god, at det er avgjørende å ha med personer med kompetanse og erfaring fra næringsutvikling og at det er en fordel at deler av styret har tilhørighet (og erfaring) fra andre næringsutviklingsarbeid i andre kommuner. Videre trekkes frem at det var en fordel at den første styrelederen hadde styreerfaring fra omstillingsprogrammet i en annen kommune.

Innovasjon Norges observatør har vært den samme fra noe etter oppstart i 2015 og frem til avslutning. Informanter som representerer både programledelse og styret, forteller om at Innovasjon Norge har vært

en særlig viktig ressurs i sin rådgivende funksjon. Det fremholdes at Innovasjon Norge tok en aktiv rolle som var svært verdifull både for styret og for programlederen i sitt daglige virke. Det ble etablert en løpende kontakt med Innovasjon Norge også utenfor rammene av styremøter. Trøndelag fylkeskommunes observatør beskrives også som en viktig ressursperson. Her var det også kontinuitet i rollen, men endring mot slutten av programmet.

I sum må det sies å ha vært god kontinuitet i styresammensetningen, der styreleder og flere observatører har sittet tilnærmet hele omstillingsperioden. Både nåværende og tidligere styredeltakere beskriver selv at styret har fungert på en god måte, og det støttes også opp av informanter som har hatt rollen som observatør i styret. Samlet beskrives et velfungerende omstillingsstyre med kompetente deltakere. Observatørene fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen har fungert som gode rådgivere og aktive ressurser i programgjennomføringen.

4.1.3 Styringsdokumenter, programstatusvurdering og midtveisevaluering

Programmet har vært gjennomført i henhold til Innovasjon Norges anbefalinger for organisering, metodikk og innretning. I forbindelse med oppstart ble det utarbeidet kunnskapsgrunnlag i tråd med Innovasjon Norges anbefalte steg i omstillingsprogrammer. Det ble i forkant av omstillingsstatus utarbeidet en konsekvensanalyse av nedleggningen av Lierne Bakeri, gjennomført av Trøndelag Forskning og Utvikling⁷. Det ble videre bestilt og utarbeidet en strategisk utviklingsanalyse, som ble overlevert i januar 2015. Proneo fikk i oppdrag å utarbeide denne⁸.

Utviklingsanalysen beskriver kommunen i et regionalt perspektiv, komparative fortrinn for næringsutvikling i kommunen, utviklingsmuligheter rundt eksisterende næringsliv og kommunens rolle som tilrettelegger. I arbeidet med analysen synes en å ha involvert bredt ved at det ble gjennomført intervjuer med ca. 30 aktører fra næringsliv, kommuneadministrasjon og politikere. Det ble også gjennomført folkemøter med til sammen 120 deltakere⁹.

Utviklingsanalysen, sammen med konsekvensanalysen, forstudie SMB Utvikling og etablererkurs (som var gjennomført på et tidlig stadium i prosessen), dannet grunnlaget for kommunens omstillingsplan. Nevnte tiltak ble vurdert som så gode prosesser at ytterligere forankring av omstillingsplanen og prioriteringene den satt, ikke var nødvendig¹⁰. Omstillingsplanen var senere gjenstand for revisjon i perioden november 2015 til januar 2016. Revisjonsprosessen og den kunnskap som ble bragt inn i prosessen medførte strukturelle endringer av omstillingsplanen, særlig knyttet til innsatsområdene¹¹. Omstillingsplanen omtales nærmere under kap 4.2. Omstillingsplanene og årlige handlingsplaner har sammen utgjort de sentrale styringsdokument i prosjektet.

Programstatusvurderinger er et årlig møte for egenvurdering i regi av Innovasjon Norge, som har til hensikt å bidra med forslag til utvikling/forbedringer underveis i programmet. Det har blitt gjennomført programstatusvurderinger i årene 2015-2019. Programstatusvurderingene har involvert bredere enn hva tilfellet er i en del andre omstillingsprogrammer. Deltakerne har vært programleder, næringsrådgiver,

⁷ TFoU – rapport 2014: 13 Samfunnsmessig virkninger av Lierne Bakeri

⁸ Proneo 2015 Strategisk utviklingsanalyse Lierne kommune

⁹ Ibid

¹⁰ Omstillingsplanen i Lierne kommune

¹¹ Ibid

hele styret og observatører fra både Innovasjon Norge, fylket og kommunen. Prosessen har vært styrt av en ekstern prosjektressurs.

Oxford Research gjennomførte en midtveiseevaluering av omstillingsprogrammet i 2019. Evalueringen konkluderte med at omstillingsprogrammet i Lierne ble levert på en strukturert måte, og kunne vise til gode resultater halvveis i programperioden. Det blir videre vist til at programmet hadde en ryddig og strukturert oppstart og god gjennomføring¹².

4.2 Programmets forankring

Omstillingsprogrammet har vært formelt forankret i Lierne kommune ved kommunestyret, som er eier av programmet med ansvar for å vedta styringsdokumenter og velge omstillingsutvalg.

Omstillingsutvalget har på sin side hatt beslutningsmyndighet for programmet. Ordførere har som nevnt hatt rollen som leder for utvalget, mens rådmannen og assisterende ordfører har vært observatører i styret. Videre har kommunestyret blitt informert og forelagt relevante saker. Personene som representerte kommunen som deltaker og observatør i omstillingsstyret tok et aktivt eierskap til programmet. Forankringen i kommunen vurderes i sum av informantene som bra. Sentrale aktører i kommunen har hatt stor interesse og en aktiv relasjon og eierskap til omstillingsprogrammet, hvilket er naturlig i en liten kommune som har hatt betydelig midler til rådighet.

Omstillingsprogrammet beskrives av informantene også å ha oppnådd en svært god forankring i næringslivet. Programmet har mobilisert et betydelig antall næringsaktører, gjennom SMB-utvikling, en rekke kurs- og kompetansetilbud, tilskuddsordning og andre bedriftsrettede aktiviteter. Til sammen har en rekke bedrifter mottatt bistand fra omstillingsprogrammet, enten i form av kompetansehevingstiltak, økonomisk støtte eller begge deler.

Det fremholdes at det innledningsvis i omstillingsarbeidet ble gjort et godt stykke informasjons- og forankringsarbeid blant nærings- og samfunnsliv, både gjennom folkemøter, direkte kontakt med bedrifter og en formell markering ved oppstart med statsråden til stede. Omstillingsprogrammet synes å ha vært svært godt forankret i næringslivet i kommunene og veien fra bedriftene til utviklingsselskapet beskrives som kort. Man har hatt stor bevissthet for at det skal være lav terskel å ta kontakt med utviklingsselskapet. Det er vanskelig å se for seg at det er næringsdrivende eller i det hele tatt innbyggere som ikke er kjent med kommunens omstillingsprogram og aktivitetene som har inngått. Det vises også til at det er etablert en næringsforening, som også har mottatt tilskudd til oppstart. En informant som har hatt rollen som prosjektleder for ulike delprosjekter, samt sitter i styret for næringsforeningen beskriver forholdet mellom næringsforeningen og omstillingsprogrammet som «veldig godt». Relasjonen beskrives også av programleder som god og næringsforeningen forenkler kontakten med et samlet næringsliv betydelig.

4.3 Videreføring

Omstillingsprogrammet i Lierne har iverksatt aktiviteter med tanke på videreføring. Det er dermed tatt grep for at man skal kunne følge opp arbeidet på en god måte. Det er et faktum at betydelig med midler nå faller bort og at en må finne løsninger innenfor en helt annen finansiell ramme enn tidligere.

¹² Oxford Research (2019) Midtveiseevaluering av omstillingsprogrammet i Lierne.

Når det gjelder videreføring etter endt omstillingsperiode, er det en del avklaringer som skal på plass. Flere av informantene viser til at det i løpet av den nærmeste tiden (oktober) skal tas beslutning på hvorvidt og eventuelt hvordan utviklingsselskapet skal videreføres. Det synes å være en intensjon og et ønske om at en form for utviklingsselskap skal bestå – men da helst i samarbeid med andre kommuner. De to som har utgjort programledelsen har ellers avsluttet sitt arbeidsforhold og gått inn i andre stillinger i næringslivet. Næringsapparatet i kommunen mister dermed viktig kompetanse.

Det vises til at kommunen har tatt kontakt med Røyrvik og Namskogen kommuner som en del av å utforske mulighetsrommet for videreføring av næringsutviklingsarbeidet. Røyrvik ble for øvrig omstillingskommune fra 2. halvår 2020 og Namsskogan ble omstillingskommune fra 2. halvår 2021. De to kommunene slår nå sammen programmene til ett felles omstillingsprogram fra januar.2022 og til 2026, og har allerede etablert en felles omstillingsorganisasjon.

Flere informanter ser for seg et felles nærings samarbeid med nevnte kommuner i form av et interkommunalt utviklingsselskap. Dette synes ikke å ha vekket interessen til nabokommunene. Kommunene i Namdalen har det til felles at de er blant landets minste (i innbyggertall), hvilket betyr at det er utfordrende å etablere og beholde fulltidsstillinger til næringsutviklingsarbeid. Rekruttering er videre en åpenbar utfordring, da fagpersoner gjerne har interesse av et større arbeids- og fagmiljø. Informantene viser til at det åpenbart eksisterer et behov for fellesfunksjoner, men at blant annet diskusjoner om lokalisering kan utgjøre en barriere. Næringslivet på sin side bryr seg ikke om kommunegrenser, slik det formuleres av flere informanter.

På forsommeren 2021 lyste kommunen ut ny fast stilling som næringsrådgiver for å følge opp næringsutviklingsarbeidet etter omstillingsprogrammet. Det blir vist til at det var få søkere og man lyktes ikke med å tilsette en person i denne stillingen.

Videreføring etter omstilling er et konsept som inngår i verktøykassen for omstillingsprogrammer, med mål om å sikre at kompetanse og erfaringer fra omstillingsperioden blir ivaretatt etter endt omstillingsperiode. Lierne har gjennomført forstudie, et arbeid som resulterte i at man tok kontakt med nevnte nabokommuner og at en også ser nærmere på muligheter for fremtidig samarbeid, og at en også har tatt grep for å styrke nærings samarbeid i Namdalen Regionråd. Det er tidligere også gjennomført Næringsvennlig kommune som er et annet av Innovasjon Norges verktøy som kan ses som et ledd i å styrke kommunens rolle som næringsutvikler på sikt.

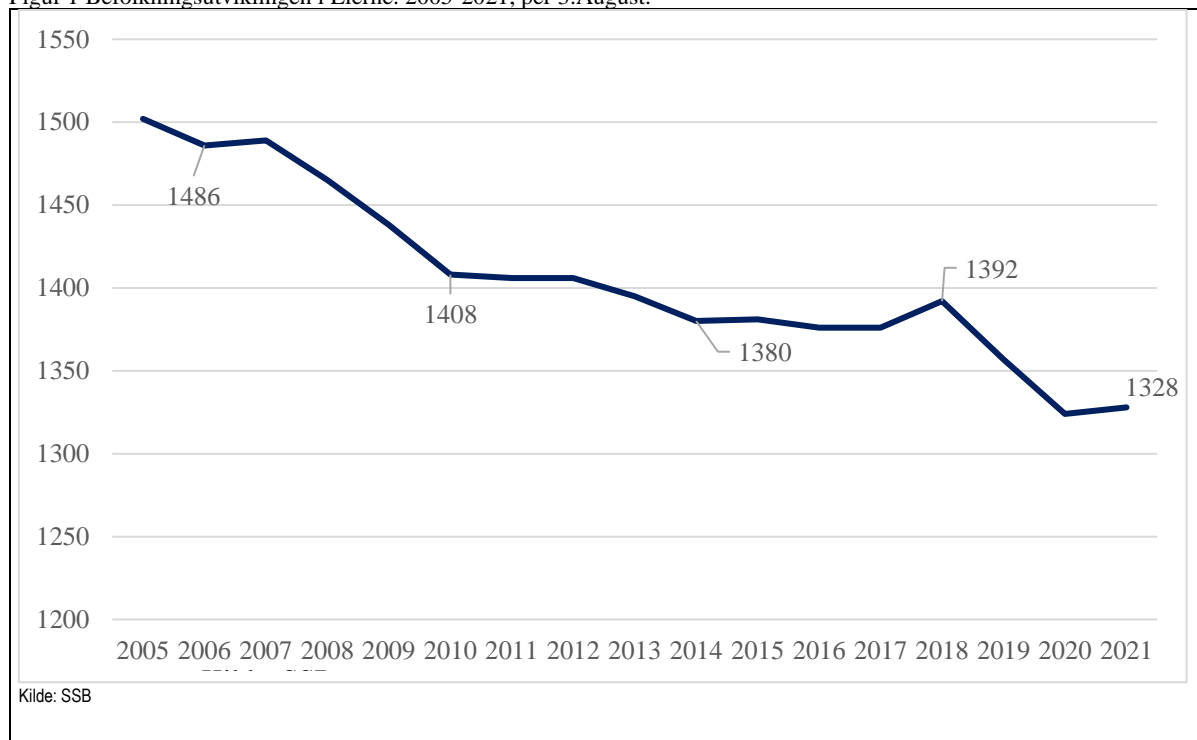
5. Utvikling og resultater

I dette kapitlet beskrives faktisk utvikling i næringslivet i kommunen, resultater og måloppnåelse i omstillingsprogrammet og næringslivets utviklingsevne.

5.1 Faktisk utvikling i kommunen

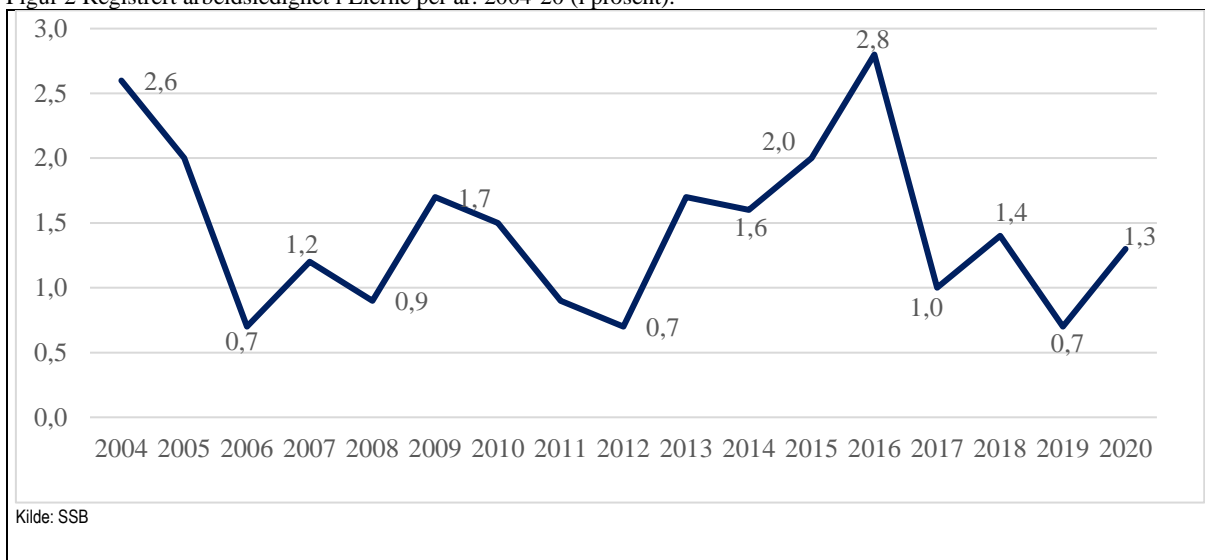
Befolkningen i Lierne ble redusert fra 1486 1. januar 2005 til 1328 1. januar 2021, en nedgang på 174 personer og 12 prosent. Fra 2005 til 2014 ble befolkningen i Lierne redusert med 122 personer og 8 prosent. Etter at omstillingsprogrammet startet opp, snudde etter hvert den negative befolkningsutviklingen til en slak positiv oppgang. Fra 2015 til 2018 økte befolkningen med 11 personer.

Figur 1 Befolkningsutviklingen i Lierne. 2005-2021, per 3.August.



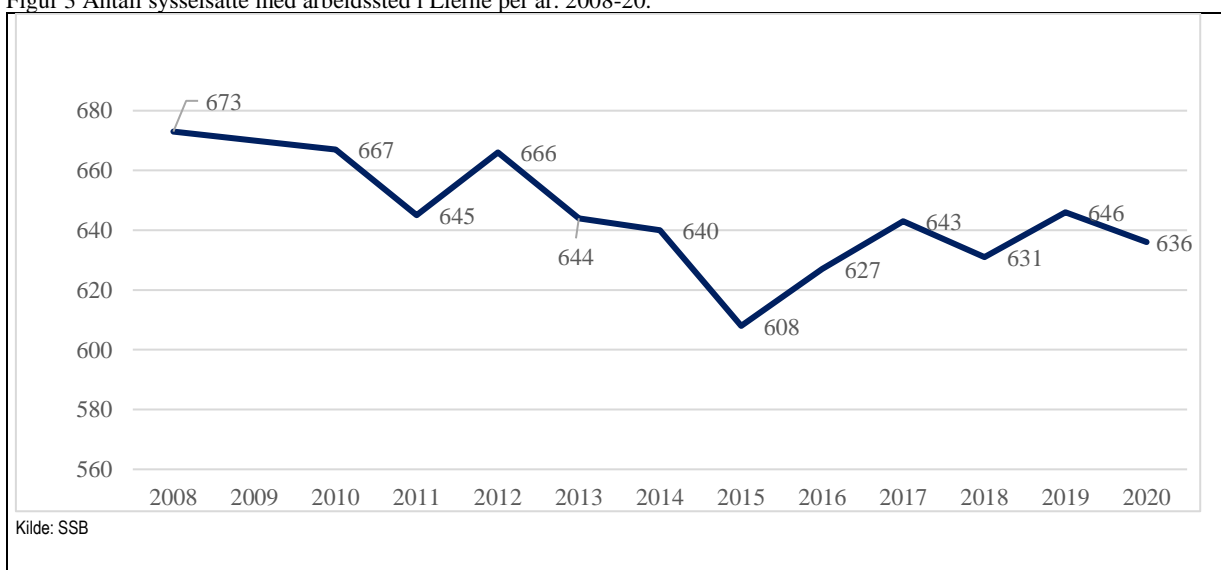
Figur 2 viser registrert arbeidsledighet i Lierne (i prosent) blant personer fra 15 til 74 år i perioden fra 2004 til 2020. Slik det fremgår av figuren steg arbeidsledigheten for en kort periode som sammenfaller med tidspunktet for nedleggelsen av Lierne bakeri. Videre ser man også en liten stigning som sammenfaller med tidspunktet for Covid19-pandemien. Arbeidsledigheten i Lierne har i sum vært lav i hele perioden med et gjennomsnitt på 1.5%.

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



Figur 3 viser sysselsetningsutviklingen i Lierne i tidsrommet 2008-20 basert på arbeidssted. I 2008 var det 673 sysselsatte (arbeidsplasser) i Lierne, mens det i 2020 var 638, en nedgang på 35 sysselsatte (5,2 prosent). I omstillingsperioden fra 2015 til 2020 har antall arbeidsplasser steget fra 608 arbeidsplasser til 638 i 2020, altså en økning på 28 arbeidsplasser (i underkant av 5 prosent).

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

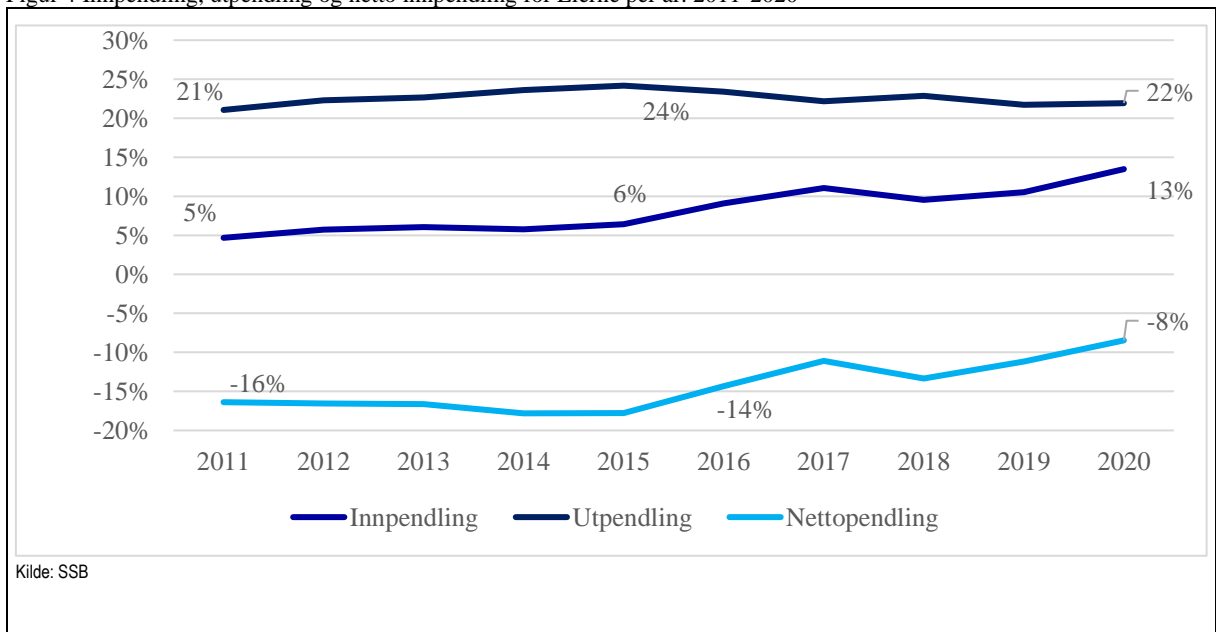


Figur 4 viser omfanget av pendlingen i Lierne i perioden 2011-2020. Utpendling er andelen sysselsatte som har bosted i kommunen og arbeidsted utenfor kommunen. Innpending er andelen av de sysselsatte

i kommunen som har bosted utenfor kommunen. Hovedbildet er at Lierne har hatt en relativt stabil utpendling. I omstillingsperioden har andelen sysselsatte som pendler ut falt marginalt. Muligheten for utpendling innebærer en robusthet for kommunen, i den forstand at eventuelle arbeidsledige kan absorberes i et større arbeidsmarked.

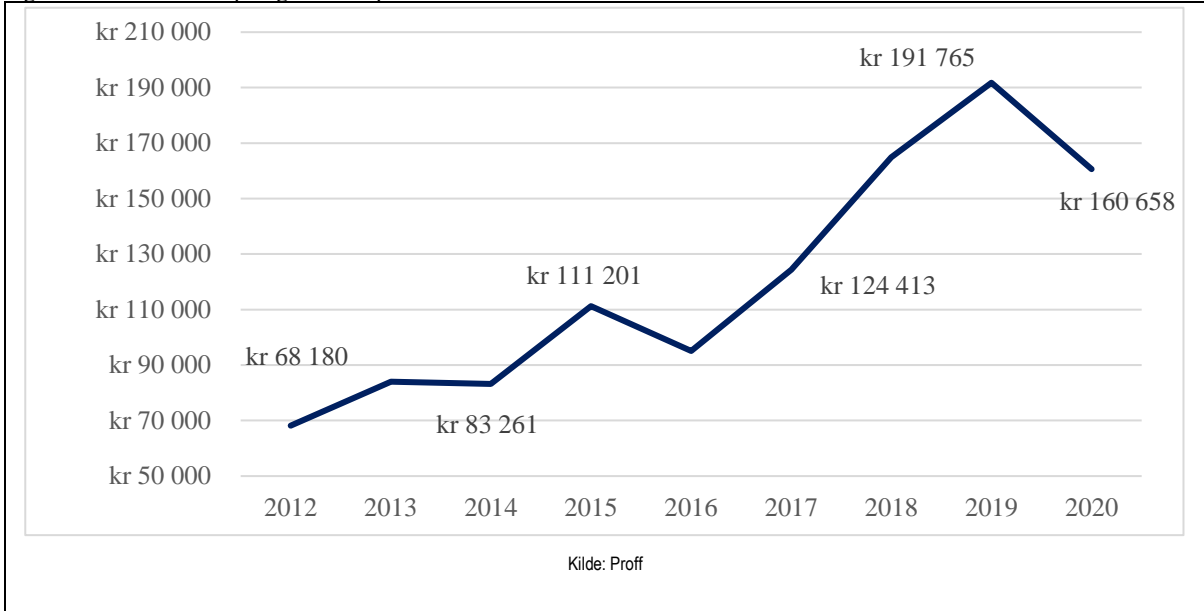
Videre har antall personer som pendler inn til kommunen økt betydelig. Fra 2015 til 2020 ble innpendlingen mer en doblet. Følgelig har også nettoppendling sunket betraktelig fra 2015 og frem til i dag.

Figur 4 Innpendling, utpendling og netto innpendling for Lierne per år, 2011-2020



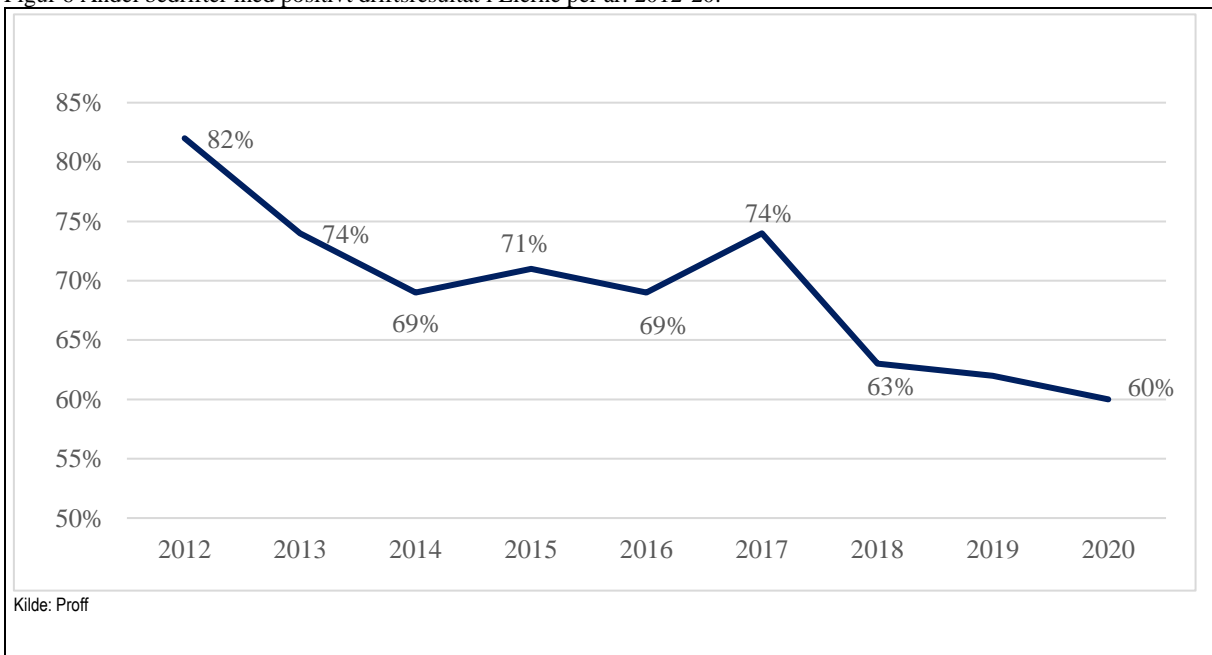
Figur 5 viser samlet verdiskaping for bedriftene i Lierne i perioden 2012 til 2020. Verdiskapingen beregnes ved å summere lønnskostnader og driftsresultat for alle bedrifter som er registrert i kommunen. Dersom én eller flere bedrifter går med underskudd kan den samlede verdiskapingen bli negativ. Underavdelinger er ikke inkludert i beregningen. Figuren viser en betydelig økning i verdiskapingen siden oppstarten av omstillingsprogrammet i 2015. Det var en svært positiv utvikling i perioden fra 2015 til 2019, mens verdiskapingen falt noe i 2020 som følge av Covid19-pandemien. Verdiskapingen i 2020 var likevel fortsatt vesentlig høyere enn den var ved starten av omstillingsarbeidet.

Figur 5 Samlet verdiskapning i Lierne per år. 2012-2020. Tall i tusen kroner.



Soliditeten i bedriftsporteføljen er et element i robustheten til næringslivet i en kommune eller region. 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 2014 var det en nedadgående trend, fra 82 prosent i 2012 til 69 prosent i 2014. Utviklingen fra 2015 til 2020 fortsetter nedover, og i 2020 var det 60 prosent av bedriftene som hadde positivt driftsresultat.

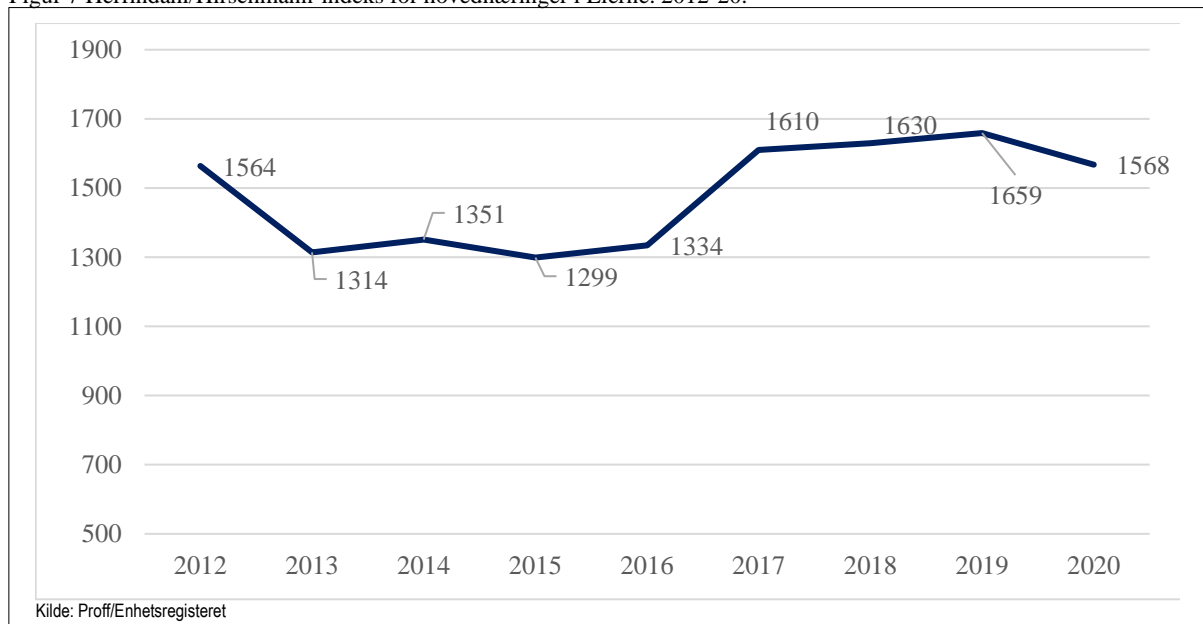
Figur 6 Andel bedrifter med positivt driftsresultat i Lierne per år. 2012-20.



Dersom man benytter Herfindahl/Hirschmann-indeksen som en indikator for å vurdere næringsdifferensiering, har Lierne 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. Lienes HHI-verdi for 2020 er 1568, som altså indikerer moderat konsentrasjon i næringsstruktur.

Det er imidlertid viktig å merke seg at for eksempel et selskap som driver hyttebygging, et som driver overnatting og en butikk som selger matvarer havner i ulike næringskategorier (NACE), men likevel kan sies å være en del av det samme næringsmessige økosystemet. Omsetningen i alle disse er avhengig av Lierne som besøksdestinasjon.

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



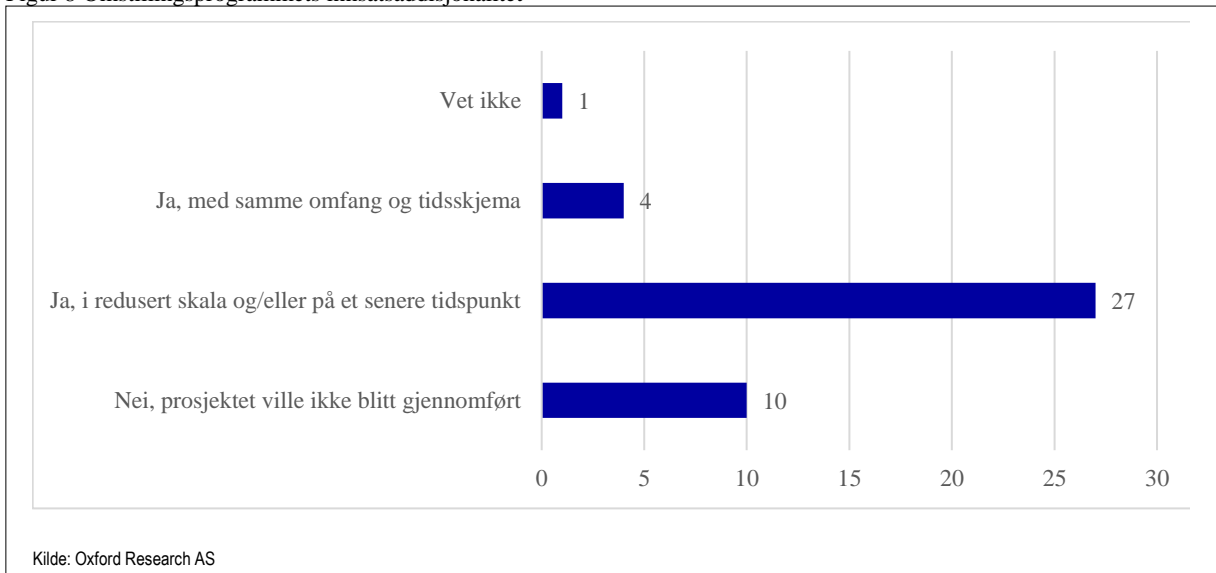
5.2 Resultater av omstillingsprogrammet

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 sendt bedrifter som har mottatt finansiell støtte gjennom den søkbare ordningen. I figurene er fordeling av *antallet* respondenter vist.

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 42 respondenter som har svart på undersøkelsen, svarer 10 at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten

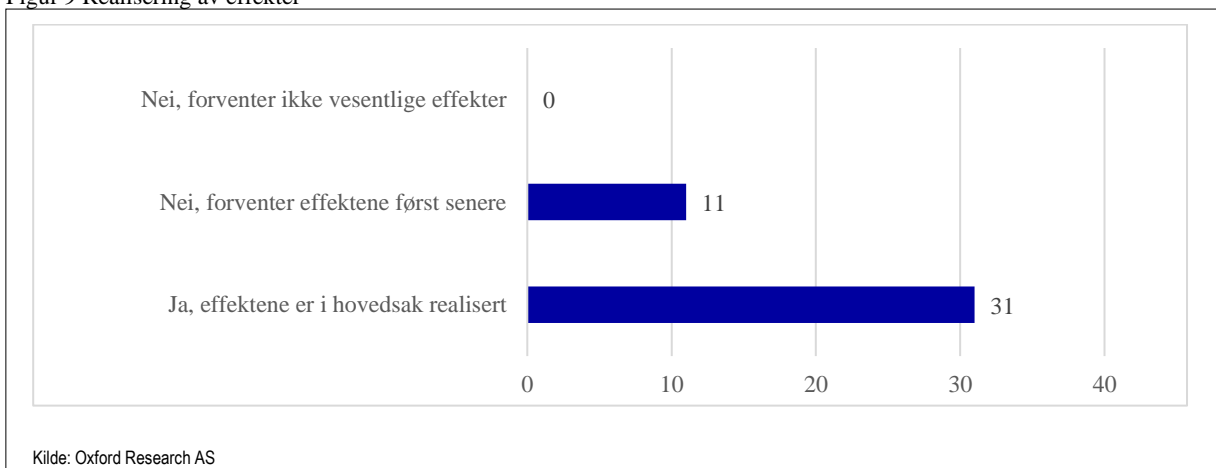
støtten fra programmet og 27 at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Totalt 37 av 42 respondenter (88 prosent) svarer dermed at støtten var viktig for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Innsatsaddisjonaliteten kan dermed betegnes som høy.

Figur 8 Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet



Respondentene ble videre spurt om hvorvidt prosjektets forventede effekter er realisert (figur 9). Av 41 respondenter svarer 31 at effektene i hovedsak er realisert, mens 11 forventer at effektene inntreffer senere. Samtlige respondenter gir dermed uttrykk for at deres eget prosjekt har eller vil medføre de effektene som var ønsket og forventet.

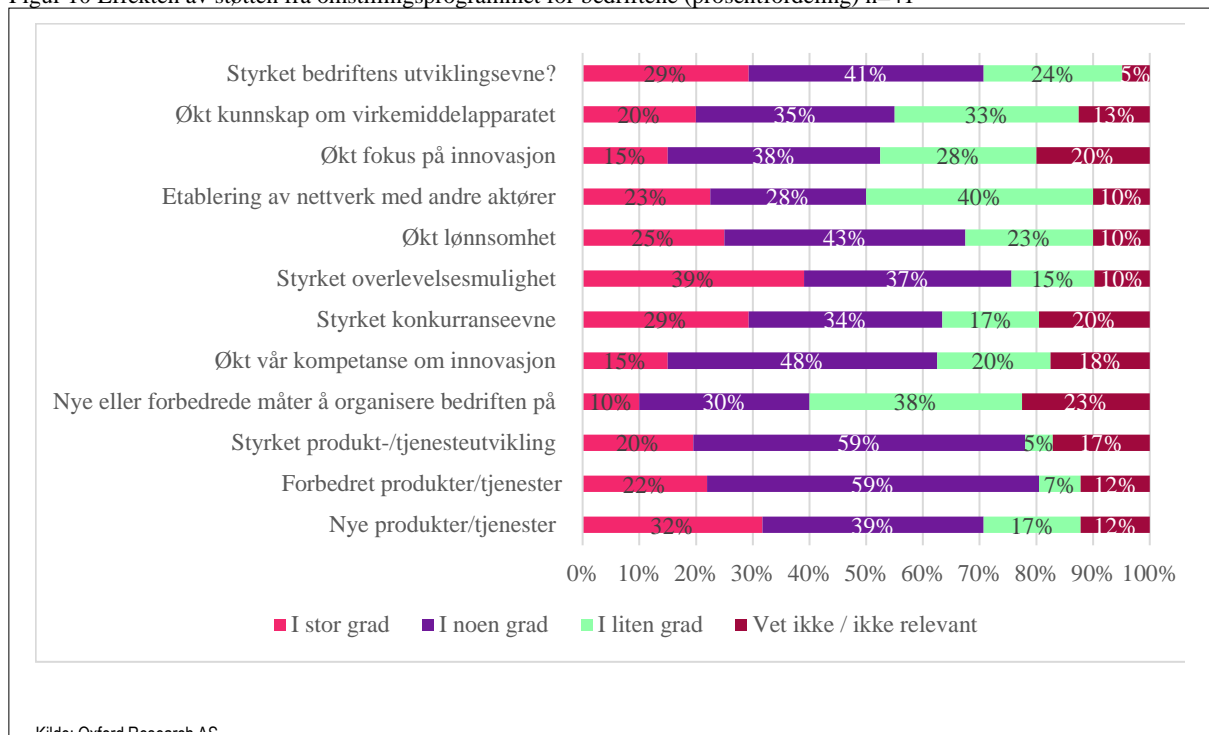
Figur 9 Realisering av effekter



Respondentene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten hadde medført ulike typer effekter for virksomheten (figur 10). Figuren viser prosentfordeling. Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad», ser man at effekten har vært størst for forbedret vare/tjenester (81 prosent), styrket vare/tjenesteutvikling» (78 prosent), styrket overlevelsesmulighet» (76 prosent) og nye produkter/tjenester» (71 prosent).

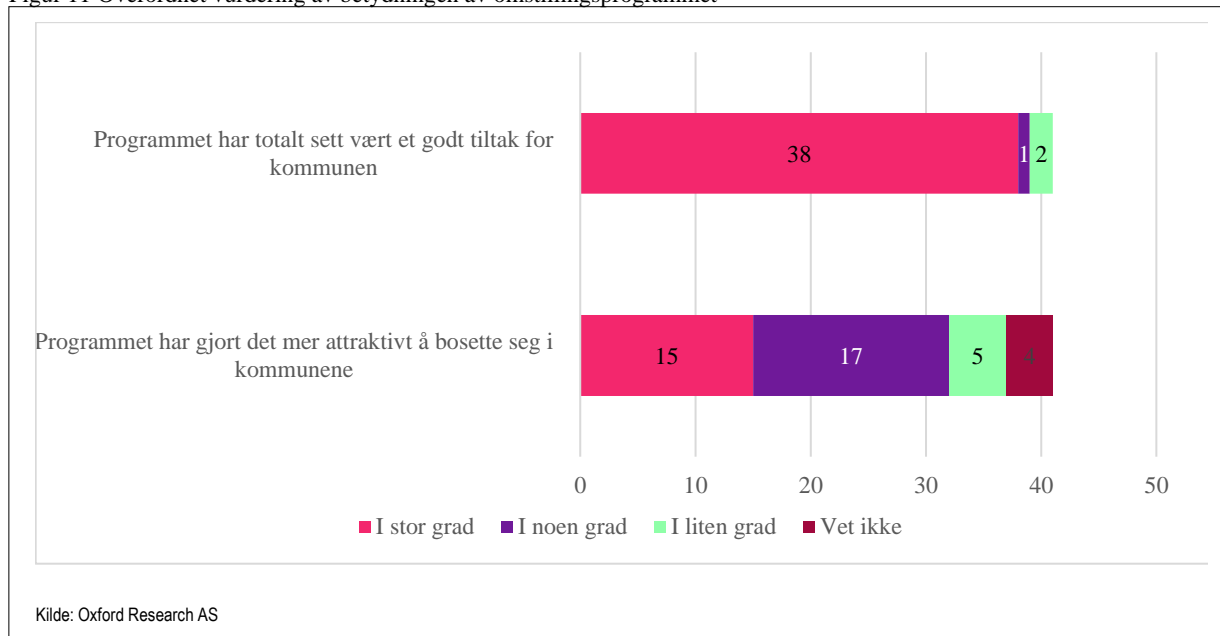
Det er også viktig å merke seg at støtten har hatt betydning for to andre sentrale aspekter ved bedriftenes økonomi. Den har både hatt vesentlig betydning for økt lønnsomhet (68 prosent) og styrket konkurransevne (63 prosent). I tillegg har omstillingsprogrammet bidratt til å gi om lag en to tredjedeler av bedriftene økt kompetanse om innovasjon. Dette er svært positivt med tanke på å skape mer varige atferdsendringer i bedriftene som kan skape et fundament for framtidig vekst.

Figur 10 Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene (prosentfordeling) n=41



Respondentene ble spurt om deres overordnede vurdering av programmet (figur 11). Bedriftene er svært positive til arbeidet. 95 prosent av respondentene mener at programmet i stor eller noen grad totalt sett var et godt tiltak for kommunen, hvorav 93 prosent i stor grad. Tilsvarende mener 78 prosent at programmet i stor eller noen grad har gjort kommunen mer attraktiv som et sted å bosette seg, hvorav 37 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 73 unike bedrifter.

Det ble stilt spørsmål om hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere i bedriften. Det var 32 bedrifter som besvarte spørsmålet, og disse rapporterer til sammen om 47,60 etablerte årsverk. Arbeidsplassene oppgis å være realisert i 20 bedrifter, mens 12 bedrifter rapporterer at støtte fra omstillingsprogrammet ikke har bidratt til å skape nye årsverk. Tallene kommer frem av tabell 12.

Dersom det stipuleres at effekten var lik for de øvrige 41 unike bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, er effekten i form av nye arbeidsplasser i overkant av 108 årsverk. Merk at det er 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. Samtidig er vi kjent med at det er en bedrift som tidligere (i midtveisevalueringen) har oppgitt høye sysselsettingstall, som ikke har svart på spørsmålet om sysselsetting i denne undersøkelsen.

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 sysselsetningsvekst 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 som nevnt for øvrig gå i begge retninger, og det er en naturlig tilnærming å undersøke virkningene av støtte ut fra bedriftenes egen oppfatning.

Videre har 34 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 42,90 årsverk (1,26 årsverk i gjennomsnitt per bedrift).

Figur 12 Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	12	0
0,1 til 1,0 skapte årsverk	13	7
Flere enn 1,0 skapte årsverk	7	40,60
Totalt	32	47,60

Kilde: Oxford Research AS

Som en del av evalueringen er det også spurt om hvor mange arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å sikre. De 36 bedriftene som har svart på spørsmålet, rapporterer om totalt 70 sikrede årsverk. Dersom det stipuleres at effekten var lik for de øvrige 41 bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, er effekten i form av sikrede arbeidsplasser på 150,2 årsverk. Også her er det viktig å merke seg at det er stor usikkerhet knyttet til de stipulerte tallene.

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,¹³ Distriktsdemografiutvalget¹⁴ og Bærekraftig byer og sterke distrikt¹⁵. Utfordringen er knyttet til at det ikke nødvendigvis er mangel på arbeidsplasser som skaper lav eller negativ befolkningsutvikling og lav sysselsetningsvekst, men at bedrifter med arbeidskraftbehov ikke har tilgang til arbeidskraft. Flere av informantene i Lierne viser til at dette også er gjeldene for mange bedrifter i kommunen.

5.3.1 Sysselsetting sammenlignet med tidligere omstillingsprogrammer

En direkte sammenligning av sysselsettingstall mellom omstillingsprogrammer er lite hensiktsmessig all den tid omstillingsprogrammene varierer betydelig med tanke på en rekke bakenforliggende forhold. For eksempel varierer den budsjettmessige størrelsen, aktivitetene som har inngått, størrelse

¹³ Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden

¹⁴ NOU 2020: 15 Det handler om Norge — Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene

¹⁵ Meld. St. 18 (2016–2017) Bærekraftige byer og sterke distrikt

på næringsliv og befolkning, utdanningsnivå, hvorvidt det er nærhet til andre arbeidsmarkeder, nærings sammensetning, bare for å nevne noen forhold av betydning.

Det kan likevel være interessant å se de rapporterte sysselsettingstallene i omstillingsprogrammet i Lierne opp mot resultater fra tidligere omstillingsprogrammer. Tabellene under viser rapporterte sysselsettingstall i noen ulike omstillingsprogrammer.

Tabell 9 Resultater fra ulike omstillingsevalueringer

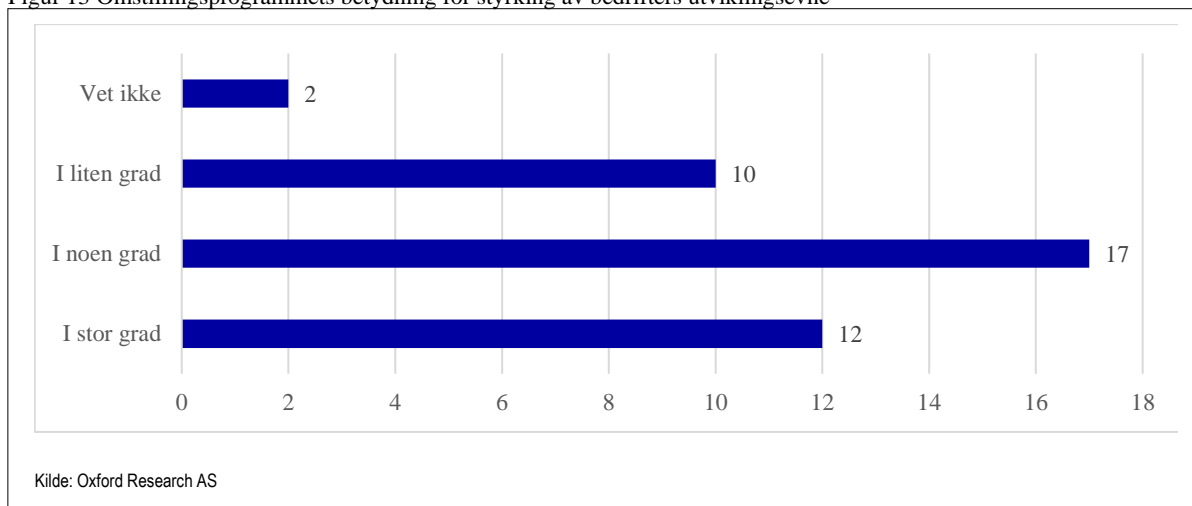
Omstillingsprogram	Sluttevaluering	Budsjett (mill.kr.)	Nye årsverk (survey blant bedrifter)	Nye årsverk stipulert (survey blant bedrifter)	Nye årsverk (rapportert til omstillingsprogrammet)
Meløy	2019	108,0	40,1	50,4	311,0
Lierne	2021	62,5	47,6	108,0	134,0
Lærdal	2019	27,4	8,55	10,9	Ikke oppgitt
Rollag	2020	25,6	42,5	85,0	105,8
Tinn	2021	22,2	14,8	30,0	103,0
Vestre Toten	2018	22,0	141,0	178,0	Ikke oppgitt
Måsøy	2019	19,9	26,6	44,3	74,0
Nordkapp	2019	19,2	19,0	27,3	62,0
Gratangen	2019	18,9	70,2	Ikke oppgitt	Ikke oppgitt
Askvoll	2017	14,7	18,3	22,9	106,0
Ringerike	2019	14,4	42,2	72,7	Ikke oppgitt
Søndre Land	2017	11,2	9,0	12,0	Ikke oppgitt

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 i regi av omstillingsprogrammet. Flere bedrifter har deltatt på SMB-utvikling og kompetanseprogram for handels og servicenæringen.

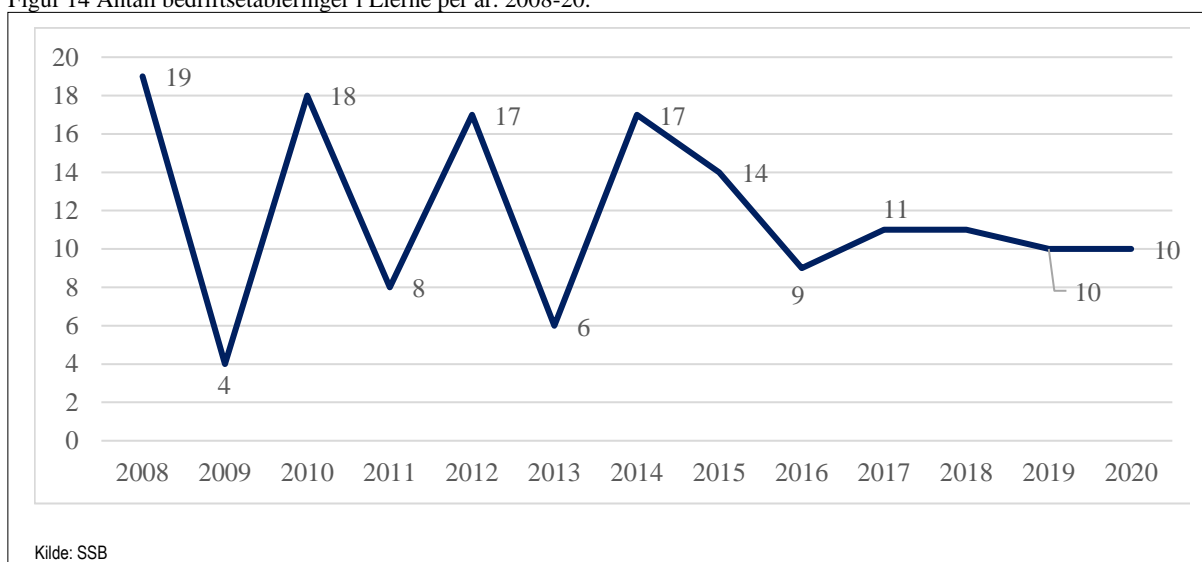
Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne (figur 12). Svarene viser at 29 av 41 respondenter oppgir at programmet har hatt stor eller noen grad av betydning for styrking av bedriftens utviklingsevne. 70 prosent av de deltagende bedriftene kan dermed sies å ha styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

Figur 13 Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne



En indikator på næringslivets utviklingsevne kan være antall bedriftsetableringer. Antall bedriftsetableringer (AS og ENK) i Lierne per år i perioden 2008-20 fremgår av figur 13. Antallet varierer mellom 4 og 19 i perioden. Gjennomsnittlig antall etableringer i omstillingsperioden 2015-20 var 11, hvilket er noe lavere enn i perioden 2008-14, da gjennomsnittet var 13 etableringer årlig. Det er dermed ingen markant endring i antall bedriftsetableringer i perioden, men utviklingen har vært betydelig mer stabil i omstillingsperioden.

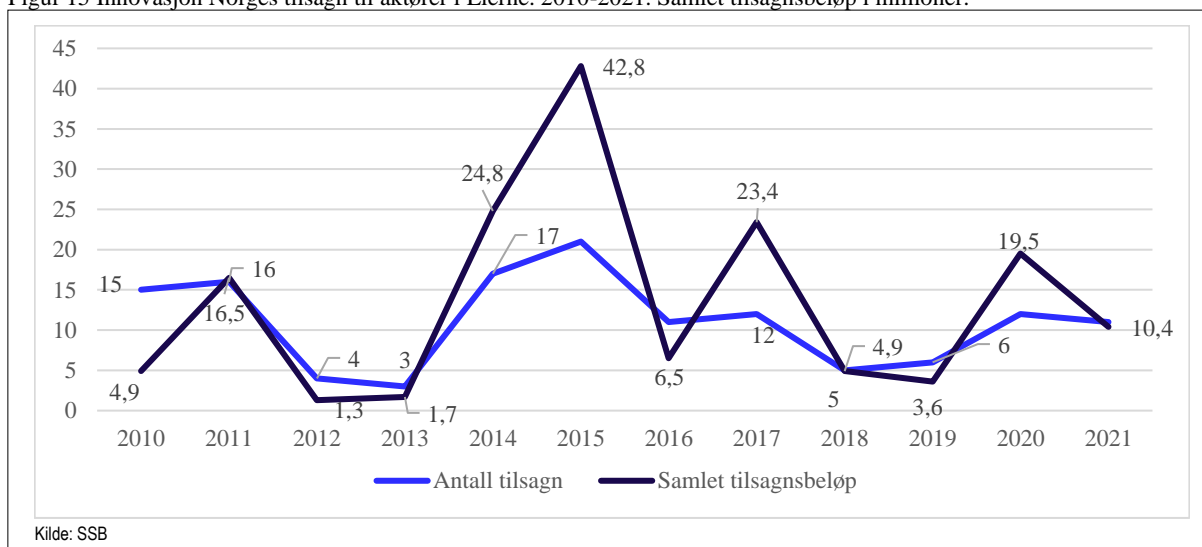
Figur 14 Antall bedriftsetableringer i Lierne per år. 2008-20.



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 Lierne per år i perioden 2010-21. Gjennomsnittlig antall tilsagn per år er 11, og gjennomsnittlig årlig tilsagnsbeløp 13,3 millioner kroner. Tendensen i perioden er negativ. I perioden

2010-15 var det i snitt 12,6 tilsagn og det gjennomsnittlige samlede årlige tilsagnsbeløpet var 15,3 millioner kroner. For perioden 2016-21 var dette redusert til 9,5 tilsagn og et samlet tilsagnsbeløp på 11,3 millioner kroner i snitt per år. Dette skyldes delvis at 2015 var et særlig godt år med 21 tilsagn og et samlet tilsagnsbeløp på 42,8 millioner kroner. I tillegg er det også viktig å merke seg at det har vært en generell reduksjon i de regionale utviklingsmidlene i perioden fra 2016-2021. Dette gjør at det er mindre midler tilgjengelig fra Innovasjon Norge til næringsutvikling innen det distriktspolitiske virkeområdet.

Figur 15 Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Lierne. 2010-2021. Samlet tilsagnsbeløp i millioner.



Tilsvarende kan antall innvilgede søknader til Skattefunn være en indikator på utviklingsevne. Det har vært 33 Skattefunn-søknader i Lierne kommune mellom 2002 og 2020. I omstillingsperioden har det blitt innsendt 5 søknader. Fire av søknadene ble innsendt av Blåfjell AS og en ble innsendt fra Lierne viltfordeling 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 Lierne, 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 Lierne har hatt en svært god og hensiktsmessig organisering og gjennomføring. Det ble etablert et utviklingsselskap – Lierne utvikling- som fikk ansvaret for å gjennomføre omstillingsprogrammet. Programleder har fungert i rollen gjennom hele programmet og det gis samlet et bilde av en meget kompetent programleder som hadde støtte fra en næringsrådgiver, som ble utleid til omstillingsprogrammet fra kommunen. Sammen har disse evnet å gjennomføre omstillingsprogrammet i henhold til planer, retningslinjer og diskusjoner i omstillingsstyret. I fritekstbesvarelser fra spørreundersøkelsen blant bedriftene beskrives utviklingsselskapet som løsningsorientert og som har bidratt med god rådgivning og drahjelp for bedriftene.

Et viktig moment i denne sammenhengen er også at det i Lierne ble gjort et betydelig arbeid i startfasen av programmet med å utvikle en kvalitetshåndbok som sikret gode arbeidssystemer og strukturer for gjennomføring. Dette verktøyet har blitt benyttet av andre omstillingsområder senere, og programlederen i Lierne beskrives som en viktig ressurs for Innovasjon Norge i arbeide med å rådgi andre omstillingskommuner om dette verktøyet. Både Innovasjon Norge og fylkeskommunen som observatører i omstillingsstyret, viser til en særskilt god gjennomføring av programmet i Lierne.

Omstillingsstyret synes også å ha fungert på en god måte. Slik Oxford Research vurderer funnene, har det vært en hensiktsmessig sammensetning med deltakelse fra en blanding av kompetansepersoner innenfor innovasjon og næringsutvikling, politisk og administrativ ledelse og observatører fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen. Her kan det nevnes at observatørene tydelig har vært viktige ressurser, som har bidratt til å gi retning på arbeidet. Det beskrives at observatøren fra Innovasjon Norge har hatt et særlig engasjement og tatt en større rolle som rådgiver enn hva en normalt ser i omstillingsprogrammer.

Kommunen hadde en aktiv rolle i programmet ved at ordfører var leder for styret og at rådmannen deltok som observatør. Det vises til en engasjert ordfører, men også rådmann. Sammensetningen har bidratt til forankring på tvers av omstillingsorganisasjon, kommunal ledelse og det lokale næringslivet. Det fremstår som at aktørene har opplevd de årlige programstatusvurderingene som gode prosesser – med bred deltakelse. I enkelte andre programmer som Oxford Research har evaluert har det vært færre personer involvert i programstatusvurderingene. Vi mener generelt sett at det er fornuftig å involvere bredt. Skal styret utøve sin strategiske funksjon, er dette en viktig arena å gjøre det på.

I sum fremstår det som at omstillingsprogrammet i Lierne har tatt mange riktige grep når det gjelder organisering og drift. Særlig i startfasen ble det gjort et grundig stykke arbeid som tilrettela for en

tydelig og systematisk retning på omstillingsarbeidet. Denne tilnærmingen er et viktig læringspunkt for fremtidige omstillingsområder.

6.2 Vurdering av innretting og måloppnåelse

Oxford Research oppfatter at omstillingsprogrammet i Lierne er gjennomført med stor kontinuitet og god systematikk i arbeidsmetoder og tilnærming. Omstillingsprogrammet har tilnærmet seg omstillingsarbeidet på en helhetlig måte, hvor man har sett næringsutviklingen i sammenheng med den øvrige samfunnsutviklingen. Det ble sammen med et tydelig fokus på mobilisering av næringslivet og direkte bedriftsrettet støtte, lagt vekt på et behov for å styrke rammebetingelser i kommunen. Dette skjedde i form av å tilrettelegge for kompetanseheving og infrastrukturtiltak. Disse var viktige for næringslivet nå, men de er også viktige for fremtidig utvikling.

Programmets budsjett har vært langt større en det som er normalt for et omstillingsprogram. Det betyr at en har hatt økonomiske ressurser til å iverksette betydelig antall prosjekter og har kunnet forvalte en romslig støtteordning til bedrifter. Slik sett kan en si at forventningene til programmet også bør være høye. Samtidig er det slik Oxford Research ser det, ingen automatikk i at et omstillingsprogram med betydelig midler tilgjengelig, gjennomføres strukturert og i tråd med planer og retningslinjer. En kan snarere tenke seg at også det motsatte kan gjøre seg gjeldene, i tilfeller der det er romslig økonomiske rammer til disposisjon.

For en liten kommune som Lierne, med et begrenset næringsliv, må det sies å ha vært et stort antall bedrifter og personer som har vært i direkte inngripen med omstillingsprogrammet. Disse fikk tilført kompetanse gjennom deltakelse i SMB utvikling, PLP-kurs og andre kompetansehevende tiltak slik som formelle sertifiseringer på både bedrifts- og individnivå. Videre må antallet bedrifter som har mottatt tilskudd, sies å være høyt. Det ble gitt tilsagn om ca. 22 millioner kr. til 40 ulike virksomheter (AS, ENK og SA).

De fleste omstillingsprogrammer etablerer konkrete måltall på arbeidsplassvekst. 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 programmet. 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 offentlige myndigheter kan kontrollere. Omstillingsprogrammet i Lierne har telt skapte arbeidsplasser gjennom bedriftenes egen rapportering til programmet. Bedriftene rapporterer om 134 skapte arbeidsplasser. I spørreundersøkelsen er det rapport om 47,6 arbeidsplasser, men dersom man stipulerer at effekten var lik for de øvrige 41 unike bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, men som ikke svarte, er effekten i form av nye arbeidsplasser i overkant av 108 årsverk.

Det er viktig å merke seg at det er stor usikkerhet rundt tallene og at man i omstillingsprogrammer teller brutto skapte arbeidsplasser. Det vil si at en arbeidsplass som er skapt i eksempelvis år to av programmet, kan være forsvunnet ved avslutning flere år senere. I tillegg kan bytte av arbeidsplass føre til at samme arbeidstaker telles to ganger, selv om stillingen i tidligere jobb ikke er erstattet av en ny ansatt. Det kan bidra til forskjell på omstillingsprogrammets rapporterte arbeidsplasser, og det som rapporteres gjennom sluttevalueringen.

Samtidig som det rapporteres relativt høye tall, vet vi at innbyggertallet har gått ned med 53 personer i perioden. Ser man på faktisk arbeidsplassutvikling i Lierne ser man imidlertid en økning i antall

sysselsatte med arbeidssted i kommunen fra 2015 til 2020, med 28. Videre er arbeidsledigheten i hele perioden lav, mens innpendlingen øker betydelig fra 2015. Videre øker også samlet verdiskaping i bedriftene i kommunen fra oppstarten av omstillingsprogrammet i 2015.

Oxford Research vurderer samlet Liernes arbeidsplassresultater som svært gode. Omstillingsprogrammet har ifølge bedriftenes egen rapportering, bidratt til et betydelig antall skapte og sikrede arbeidsplasser. Gitt Liernes utgangspunkt som en liten kommune med få innbyggere og dermed et lite næringsliv, fremstår dette desto mer positivt. Samtidig er det viktig å påpeke at også forventningene til resultater i Lierne bør være høye gitt at de budsjettmessige rammene som programmet har hatt til rådighet ligger et godt stykke over det som er normalt i et omstillingsprogram. Dersom en tar hensyn til budsjettstørrelsen, framstår fortsatt resultatene som gode. Selv om en legger et mer konservativt estimat til grunn for skapte og sikrede arbeidsplasser, er kostnadene per skapte og sikrede arbeidsplasser fortsatt innenfor det estimatet som man finner i Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser¹⁶.

6.3 Overordnet vurdering

Oxford Research vurdering er at omstillingsprogrammet i Lierne samlet sett må sies å ha vært et svært vellykket omstillingsprogram. Omstillingsprogrammet har adressert de utfordringer som lå til grunn for etableringen av programmet, både direkte og i samarbeid med kommunen. Det er lagt til rette for samarbeid mellom bedrifter, arbeidsplassutvikling og utvikling av næringsarealer, som man også fremover har potensial til å bygge videre på. Omstillingsprogrammet må sies å ha vært en vesentlig ressurs for næringslivet i kommunen, og programmet synes å ha et godt omdømme blant kommunens bedrifter. Det er bred enighet blant informantene om at omstillingsprogrammet har tilført både nærings- og samfunnsliv et engasjement og økt utviklingsaktivitet.

Skapte arbeidsplasser som av bedriftene tilskrives støtte fra programmet ser ut til å være i tråd med målsettingen. Antallet er et godt resultat for et omstillingsprogram isolert sett, men også gitt Liernes utgangspunkt som en liten kommune, med få bedrifter og tidligere svært avhengig av en enkelt bedrift. Samtidig har programmet også hatt mer midler til disposisjon enn normalt, noe som også gjør at forventningene bør være høye. Foruten skapte arbeidsplasser rapporterer bedriftene om at omstillingsprogrammet har bidratt med å styrke bedriftenes overlevelsesmulighet og til utvikling av nye varer/tjenester.

For evaluator fremstår det som at mye har vært gjort rett i omstillingsprogrammet i Lierne. Det blir dermed utfordrende å peke ut de helt store utfordringene som har læringsverdi for andre omstillingsprogrammer. Læringsverdien i programmet ligger heller i det man har evnet å utrette. Det som fremstår som et tydelig læringspunkt er å arbeide etter rutiner, verktøy og systematikk for omstillingsarbeidet. I dette ligger også mobilisering av bedrifter og en aktiv dialog og oppfølging underveis. Samtidig er ikke verktøy og rutiner i seg selv tilstrekkelig. Hvorvidt et omstillingsprogram lykkes, vil også avhenge av enkeltpersoner kompetanse og næringslivets evne og vilje til vekst. En kommer ikke unna det faktum at suksess avhenger av enkeltpersoners, engasjement, evne og kompetanse.

¹⁶ Oxford Research, 2021. Nyskapende eksport. Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse 2017 – Etterundersøkelsen. Oxford Research, Kristiansand.

Et annet læringspunkt fra Lierne er å samarbeide godt med Innovasjon Norge og fylkeskommunen. Programleder og styreledere fremholder at fylkeskommune og især Innovasjon Norge har bidratt betydelig med rådgivning for programmet. Det ses som svært viktig å utnytte den kompetansen disse aktørene har om omstillingsarbeid, men også om andre deler av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Innovasjon Norge synes å ha tatt en mer aktiv rolle i omstillingsprogrammet i Lierne enn hva som er tilfelle i enkelte andre programmer. Det er klart at kommunene må ta eierskapet, og at ethvert omstillingsprogram må innrettes og tilpasses til den enkelte kommunes kontekstuelle forhold. Oxford Research er imidlertid av en oppfatning at Innovasjon Norge generelt bør ha en aktiv rådgiverrolle - det tilfører verdi gitt at kommuner og personer som gjennomfører et omstillingsprogram sjelden har erfaring fra det tidligere. Det kan tale for at Innovasjon Norge som kompetansesenter for regional omstilling sammen med fylkeskommunen, har en mer aktiv rådgivende rolle ovenfor kommunen/omstillingsprogrammet, enn hva som i dag ligger i instruksjonen for rollen som observatør. Slik Oxford Research ser det kan det være hensiktsmessig å ta en prinsipiell diskusjon om hva som bør inngå i observatørens rolle i omstillingsprogrammer fremover og hvorvidt rollen bør utvides fra det som ligger i dagens rollebeskrivelse.

En viktig målsetting for omstillingsprogrammer er en permanent forbedring av kommunens utviklingssevne, det vil si det kommunale apparatet som arbeider med næringsutvikling. Når det gjelder videreføring av næringsutviklingsarbeidet i kommunen etter endt omstilling, er det lite som er formelt avklart på nåværende tidspunkt. Slik evaluator vurderer det, ligger det et potensial i å bygge videre på systemer og rutiner som har blitt etablert for programmet. Samtidig har næringsapparatet i kommunen mistet viktig kompetanse, ved at nøkkelpersoner har sluttet i Lierne utvikling. Dette er forholdet det i praksis er krevende å unngå.

En har imidlertid gjort forsøk på å ansette ny næringsrådgiver, en prosess hvor en ikke lyktes med å tilsette noen i stillingen. Videre er det gjort fremstøt for å etablere nærings samarbeidet med nabokommuner og/eller hele Namdalsregionen. For en så liten kommune som Lierne, hvor også omlandet består av små kommuner, synes det helt åpenbart at en bør se i retning av å samarbeide om et næringsutviklingsapparat. Samarbeid mellom kommunene er for øvrig etablert på andre tjenesteområder, og det bør i utgangspunktet ikke være vanskeligere å få til på næringsområdet.

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