

God måloppnåelse

Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Andøy

Knowledge for a better society

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøker, analyser og evaluerer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innen forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research ble etablert i 1995 og er en del av Oxford Group. Vi har kontorer i Danmark, Norge, Sverige, Finland, Latvia og Belgia (Brussel).

Oxford Research AS

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

Oppdragsgiver

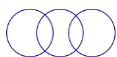
Innovasjon Norge

Prosjektperiode

Juni – november 2023

Team

Sjefsanalytiker Frode Bjørge
Sjefsanalytiker Bjørn Brastad
Senioranalytiker Johan Løkken
Analytiker Ulrik O. Ruschke



The venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Andøy, som er gjennomført i perioden 2017-23. 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 Frode Bjørgo, sjefsanalytiker Bjørn Brastad, senioranalytiker Johan Løkken og analytiker Ulrik Ruschke. Oppdraget inngår i en rammeavtale med Innovasjon Norge for sluttevaluering av omstillingsprogrammer. Spesialrådgiver Gry Elisabeth Monsen har vært ansvarlig for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Evaluatoren har i tillegg fått god hjelp av programleder Brita Erlandsen. Vi takker for oppdraget og for et godt samarbeid.

Kristiansand, 11. desember 2023

Frode Bjørgo
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Hovedfunn	2
1.3 Evaluators vurdering	2
2. Evalueringens formål og metode	4
2.1 Evalueringens formål	4
2.2 Evalueringsmetode.....	4
3. Bakgrunn, målsettinger og tiltak	7
3.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet	7
3.2 Målstruktur.....	8
3.3 Budsjett	9
3.4 Omstillingsprogrammets innretning og aktiviteter	10
4. Programmets organisering og forankring	14
4.1 Programmets organisering	14
4.2 Programmets forankring.....	18
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.....	31
5.4 Næringslivets utviklingsevne	33
6. Evaluators oppsummering og vurdering	36
6.1 Vurdering av organisering og drift	36
6.2 Vurdering av innretning og måloppnåelse	36
6.3 Overordnet vurdering	38
6.4 Læring for andre.....	39

1. Sammendrag

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Andøy, som ble gjennomført i perioden 2017-2023. 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 distriktsdepartementet (KDD) som nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid. KDD har formulert følgende målsettinger for satsingen som helhet:

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

1.1 Bakgrunn

I 2016 vedtok Stortinget å legge ned Andøy flystasjon. Det ble anslått at nedleggelsen ville føre til en nedgang i andelen sysselsatte på vel 16 prosent. I tillegg ble det beregnet at nedleggelsen ville føre til ytterligere befolkningsnedgang dersom de tidligere ansatte ved Andøy flystasjonen flyttet fra kommunen.

I 2017 fikk Andøy kommune innvilget omstillingsstatus og omstillingsprogrammet Samskap ble opprettet for perioden 2017 til 2023. Hovedmålet for programmet var å bidra til en økning på 350 sysselsatte i Andøy kommune i perioden, og bidra til økt robusthet i næringslivet og å bidra til økt utviklingsevne i næringslivet og kommunen.

1.2 Hovedfunn

- Omstillingsprogrammet er gjennomført i tråd med Innovasjon Norges anbefalinger til omstillingsprosesser.
- Omstillingsstyret har fungert på en god måte. Det har dekket bredden i næringslivet og hatt dyktige ledere. Det hadde vært ønskelig at flere i styret bidro mer til den strategiske utviklingen av omstillingsarbeidet.
- Det har vært god kontinuitet i arbeidet. Programledelsen har drevet programmet på en strukturert og god måte.
- Programmet er svært godt forankret. Bedriftene har blitt godt involvert og kjenner alle til mulighetene gjennom Samskap.
- Målet om 350 skapte og sikrede arbeidsplasser er ikke nådd, men man er på god vei. Spørreundersøkelsen indikerer 302 skapte og sikrede arbeidsplasser (årsverk). Nesten en tredjedel av bedriftene oppgir at effektene først vil inntreffe på et senere tidspunkt.
- Næringsstrukturen i Andøy har blitt noe mer mangfoldig i omstillingsperioden. Det er fortsatt en høy konsentrasjon av enkelte næringer, men man har fått et mer differensiert og robust næringsliv.
- Samskap har bidratt til en forbedring av bedriftenes utviklingsevne. Det er flere bedrifter som nå har omstilling, utvikling og innovasjon i ryggmargen, og dette er positivt for verdiskapingspotensialet på sikt.
- Andøy er godt i gang med arbeidet med videreføring av omstillingsarbeidet. Grunnmodellen vil være kommunen som utviklingsmotor i samarbeid med næringslivet, og et sentralt element vil være utarbeiding av en strategisk næringsplan. Dette gir et godt grunnlag for å se samfunns- og næringsutvikling i sammenheng.

1.3 Evaluators vurdering

Omstillingsprogrammet i Andøy har hatt et romslig budsjett. Programmet har vært vellykket og oppnådd gode resultater. Vi vil trekke fram følgende elementer som særlige positive:

- Omstillingsprogrammet har vært godt organisert og driftet. Det har vært god kontinuitet i arbeidet, og programledelsen har drevet programmet på en strukturert og gjennomtenkt måte. Omstillingsprogrammet har involvert bedriftene på en god måte i hele perioden.
- Omstillingsprogrammet har bidratt til å skape og sikre 302 arbeidsplasser. Målet om 350 skapte og sikrede arbeidsplasser er med andre ord ikke nådd, men man er

på god vei. En tredjedel av bedriftene oppgir at effektene først vil inntreffe senere.

- Evalueringen viser at næringsstrukturen i Andøy har blitt noe mer mangfoldig i omstillingsperioden. Omstillingsprogrammet har også forbedret utviklingsevnen til bedriftene. Det er flere bedrifter som nå har omstilling, utvikling og innovasjon i ryggmargen og som aktivt jobber med dette.
- Andøy er godt i gang med arbeidet med videreføring av omstillingsarbeidet. Grunnmodellen vil være kommunen som utviklingsmotor i samarbeid med næringslivet, og et sentralt element vil være utarbeiding av en strategisk næringsplan. En strategisk næringsplan gir et godt grunnlag for å se samfunns- og næringsutvikling i sammenheng.

Selv om de samlede resultatene har vært gode, er det også noen forhold som har påvirket måloppnåelsen negativt og kunne vært gjort bedre. Vi vil trekke fram følgende aspekter:

- Forholdet mellom kommunen og omstillingsprogrammet har tidvis vært anstrengt. Dette skyldes slik vi ser det både asymmetrien mellom omstillingsprogrammets og kommunens ressursituasjon, men også personlige motsetninger.
- Antall styrerepresentanter har vært for høyt. Noen styremedlemmer har vært lite aktive og bidratt lite i de strategiske diskusjonene. Det hadde vært ønskelig med et mer profesjonelt styre, der flere av styremedlemmene hadde mer styreefaring.
- Ordningen med personlige vararepresentanter har ikke fungert tilfredsstillende og har blant annet ført til mangel på kontinuitet i deltakelse fra varaene. Det har igjen ført til vararepresentanter med begrenset engasjement og innsikt i styrearbeidet. Det har også vært tendenser til et for sektororientert styre.
- Omstillingsprogrammet har et stort budsjett tilgjengelig, og som følge av det har man valgt å dele ut relativt romslige beløp til mange. Slik vi vurderer det, kunne man oppnådd enda bedre resultater ved en sterkere prioritering av de strategiske prosjektene, og da særlig det som er knyttet romvirksomhet, opplevelsesbasert reiseliv og fiskeri. Her har Andøy kommune noen reelle fortrinn som kunne blitt gjort mer ut av. Særlig ligger det store muligheter innen alt det rom-relaterte, men denne aktiviteten vil også være med på å støtte opp om reiselivet på en god måte.
- Kommunen har hatt begrenset institusjonell kapasitet. En har dermed ikke vært i stand til å håndtere alle forespørslene og ønskene som ulike prosjekter finansiert gjennom omstillingsprosjektet har skapt. Kommunen har tidvis havnet bakpå, og bremset farten i sentrale utviklingsprosesser.
- Kommunens manglende institusjonelle kapasitet har ført til at man ikke fulgte god nok opp initiativer som næringsvennlig kommune og «Velkommen heim»-programmet. Enkelte viser også til at et sterkt tjenestefokus i kommunen førte til at kommunen i for liten grad benyttet seg av mulighetene som omstillingsprogrammet ga for kompetanseheving

2. Evalueringens formål og metode

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

2.1 Evalueringens formål

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

2.2 Evalueringsmetode

Som verktøy for å samle inn evalueringens empiriske materiale, har vi både gjennomført dokumentstudier, intervjuer, en spørreundersøkelse blant tilsagnsmottakere og analyser av registerdata. I det videre utdyper vi kort de ulike datakildene og gjør en vurdering av datamaterialet.

2.2.1 Evalueringens datakilder

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

- Utviklingsanalyse
- Omstillingsplaner
- Årsrapporter
- Handlingsplaner
- Årlige programstatusvurderinger
- Årlige saksfremlegg fra fylkeskommunen
- Diverse rapporter og analyser som er gjennomført i omstillingsprogrammet

Det ble gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot aktører som har fått tilsagn gjennom omstillingsprogrammet. Undersøkelsen ble sendt ut til 107 bedrifter, hvorav 66 besvarte undersøkelsen (5 av besvarelsene var ufullstendige). Dette gir en svarprosent på 62, som må vurderes som god og høyere enn forventet i denne typen undersøkelser.

Evaluatør innhentet i tillegg data ved å intervjuet et utvalg sentrale aktører. Totalt ble det gjennomført 20 intervjuer. Informantene fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 1: Oversikt over informanter

Navn	Rolle
Brita Erlandsen	Programleder Samskap
Odd Roger Enoksen	Styreleder Samskap 2017-19
Jonni H Solsvik	Styreleder Samskap 2019-23 (Ordfører 2017-19)
Ketil Olsen	Styremedlem Samskap (Adm.dir Andøya Space)
Roy Pettersen	Styremedlem (Grunder Andfjord AS)
Kirsten Pedersen	Rådmann 2017-2021
Andreas Jordell	Kommunedirektør 2022-
Terje Stabæk	Observatør Nordland fylkeskommune 2017-2022
Terje Gustavsen	Observatør Nordland fylkeskommune 2022-2023
Trond Dekko Andersen	Observatør Innovasjon Norge 2017-2022
Björg Helene Jenssen	Observatør Innovasjon Norge 2022-2023
Knut Nordmo	Varaordfører/Ordfører 2017/19 og 2019/23
Anders Wengen	TINKR, prosjektleder videreføring (FS/FP)
Berit Laastad	Konsulent utviklingsanalyse, SMB, PLP
Lisbeth Seppola	Næringsaktør, eier/daglig leder Marmelkroken og styreleder Andøy Reiseliv
Tone Adolfsen	Næringsaktør, Himmel og Hav AS
Jøran Grande	Prosjektleder Andøya Space Education
Erling Bøhn Hilstad	Egga Utvikling AS
Ole Johnny Nilsen	Næringsaktør, JM Nilsen AS
Stein Andreassen	Andøy næringsforening

I evalueringen er følgende typer registerdata innhentet og analysert (kilder i parentes):

- Utvikling i antall arbeidsplasser (SSB)
- Utvikling i andel arbeidsledige (NAV og SSB)
- Utvikling i befolkningstall (SSB)
- Pendingstall (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 og omstillingsprogrammet)

2.2.2 Vurdering av datamaterialet

Evalueringsrapporten bygger på et omfattende datamateriale for å belyse omstillingsprogrammets resultater og effekter, dets innretning og arbeidet med videreføring. Bruken av flere datakilder (triangulering) styrker datamaterialets reliabilitet og validitet. Kontrafaktiske spørsmål i spørreundersøkelsen, supplert med informantenes uttalelser i intervjuene og det øvrige materiale, gjør oss i stand til å sannsynliggjøre effektene av omstillingsprogrammet. Vi vurderer at det samlede datamaterialet gir et godt grunnlag for å vurdere problemstillingene på en fyllestgjørende måte.

En utfordring ved det metodiske opplegget som det er viktig å være klar over, er at det er mindre egnet til å påvise de kausale sammenhengene mellom et omstillingsprogram og eventuelle sysselsettingseffekter på en streng, vitenskapelig måte. Blant annet påpekes dette i Telemarkforskning sin evaluering av regional omstilling.¹ Dette er imidlertid ikke unikt for regional omstilling som virkemiddel. I utredningen *Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies* understrekes dette som en gjengs utfordring ved effektevaluering av offentlige tiltak.² En praktisk konsekvens av måleutfordringene er at de gir grunn til å tro at omstillingsprogrammets sysselsettingseffekter overestimeres. Utfordringene med måling av sysselsettingseffekter er særlig stor på Andøy. Dette skyldes at det tilføres en betydelig sum statlige midler utover omstillingsprogrammet til kommunen på kort tid. Disse er blant annet knyttet til all virksomheten rundt Andøya Space samt opprettelsen av Andøyfondet.

¹ Telemarkforskning (2022) *Evaluering av ordningen med regional omstilling*.

<https://www.telemarkforskning.no/publikasjoner/evaluering-av-ordningen-med-regional-omstilling/4135/>

² Storey, David. (2008). *Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies*. 10.1002/9781405164214.ch9.

3. Bakgrunn, målsettinger og tiltak

- Hovedmålsettingen for programmet er å bidra til en økning på 350 sysselsatte i Andøy kommune, og å bidra til økt robusthet i næringslivet og økt utviklingsevne i næringslivet og kommunen
- Omstillingsprogrammet er gjennomført i tråd med Innovasjon Norges anbefalinger til omstillingsprosesser.

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

3.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Omstillingsprogrammet i Andøy kom i stand som følge av et stortingsvedtak i 2016, hvor det ble vedtatt å legge ned Andøy flystasjon (i sammenheng med at nye overvåkningsfly skal fases inn på Evenes flystasjon mot 2023). Andøy har siden 1970-tallet hatt jevn befolkningsnedgang (og også gjennomført omstillingsprogram på 90-tallet), men nedleggelsen av flystasjonen ville bety kraftigere befolkningsnedgang over kortere tid.

Sammenlignet med situasjonen for 2015 ble det anslått at de direkte og indirekte virkningene av nedleggelsen ville føre til en nedgang i andelen sysselsatte på 16,4 prosent (et tap på 339 sysselsatte). Videre ble det estimert at nedleggelsen kunne føre til ytterligere befolkningsnedgang om de tidligere ansatte fra Andøy flystasjonen flyttet fra kommunen. Anslaget tilsa en befolkningsnedgang på 677 personer 10 år etter nedleggelsen. Andøy har en befolkning som består av flere eldre enn unge, og fraflytting vil medføre ytterligere skjevheter. Det ble anslått at nedleggelsen i særlig grad ville føre til reduksjon i aldersgruppene 0-15 år og 20-66 år.

På bakgrunn av dette igangsatte Andøy kommune og Nordland fylkeskommune (NFK) søknadsprosessen for statlig omstillingsstatus. I sammenheng med søknaden til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ble det utarbeidet en strategisk utviklingsanalyse som belyste de utviklingsmuligheter, fortrinn og behov som kommunen skulle arbeide med i løpet av omstillingsperioden.

I 2017 fikk Andøy kommune innvilget omstillingsstatus og omstillingsprogrammet Samskap ble opprettet for perioden 2017 til 2023.

3.2 Målstruktur

Målstrukturen for omstillingsprogrammet beskrives i omstillingsplanen til Andøy, og er siden utbrodert og revidert i programstatusvurderinger og ny omstillingsplan.

Omstillingsprogrammet har følgende målsetting:

- Bidra til å utvikle og sikre 350 arbeidsplasser i Andøy (brutto sysselsatte, helårsarbeidsplasser)
- Bidra til økt robusthet i næringslivet
- Bidra til økt utviklingsevne i næringslivet og kommunen

I den reviderte omstillingsplanen inngår syv innsatsområder; naturbaserte næringer, opplevelseskommunen, teknologi og kompetanse, utvikling av andre næringer, attraktivt bosted, attraktiv næringskommune og utvikling og innovasjonskultur. Før omstillingsplanen ble revidert hadde den ikke satsningsområdet «utvikling av andre næringer» eller «utvikling av innovasjonskultur».

Innsatsområdene har innbyrdes tallfestede målsettinger som skal nås i løpet av programperioden. Disse sammenfattes i hovedmålsettingen om å bidra til en økning på 350 sysselsatte i Andøy kommune i perioden, i tillegg til å bidra til positiv befolkningsutvikling over tid.

Tabell 2 - Innsatsområder og målsettinger i den reviderte omstillingsplanen.

Innsatsområde	Målsettinger
Naturbaserte næringer	50 Arbeidsplasser
Opplevelseskommunen	50 Arbeidsplasser
Teknologi og kompetanse	200 Arbeidsplasser
Utvikling andre næringer	50 Arbeidsplasser
Attraktivt bosted	Andøy er en attraktiv kommune å etablere seg i for unge.
Attraktiv næringskommune	Andøy skal være en løsningsorientert kommune for å etablere og drive næring i.
Utvikling og innovasjonskultur	Andøy har etablert en aktiv kultur for utvikling- og innovasjon i nærings- og samfunnsliv.

Kilde: Omstillingsprogrammet på Andøy

3.2.1 Programstatusvurderinger

I perioden 2018 til 2022 har det blitt gjennomført årlige programstatusvurderinger (PSV). Programstatusvurderingene følger Innovasjon Norges mal, og er brukt flittig som verktøy av omstillingsprogrammet. I gjennomføringen av PSV har programledelsen, styret og

observatører deltatt. I tillegg har eksterne prosessledere fasilitert gjennomføringen av programstatusvurderingene.

Den første programstatusvurderingen oppsummerer at samarbeidet med næringslivet i kommunen har hatt positive konsekvenser for forankring, men vurderer at målene som ble satt i 2017 var for ambisiøse. Det vurderes også at første år hadde et større fokus på aktiviteter snarere en målrealisering, det fremmes derfor at målene skulle konkretiseres i 2019. Det anbefales også at styret skal være mer proaktivt.

I årene som følger er anbefalingene fulgt opp i stor grad. Anbefalingen om å konkretisere mål, samt anbefaling fra 2019 om at styret skal være mer proaktivt, følger programstatusvurderingene til 2020. Anbefaling om at styret skal koble seg tettere på Innovasjon Norge og Nordland fylkeskommune skrives i 2017/2018, og følges opp i 2019 og i 2020. Derunder med formål om å både lære mer om Innovasjon Norges tjenester gjennom eventuell hospitering, sparring om hvordan omstillingsmidler best kan brukes, i tillegg til samarbeid om å definere hvordan bærekraft kan inkluderes som kriteriet for enkelte bevilgninger. Fra 2021 til 2022 anbefales det at kommunikasjonsplanen utvikles, fullføres og benyttes operativt. Det er også løpende diskusjoner om bruk av varamedlemmer og hvordan dette skal organiseres, samt diskusjoner om hvordan ansvar skal fordeles innad i programledelsen.

3.3 Budsjett

Programmet på Andøy er gjennomført med et årlig budsjett på ca. 20 millioner kroner i snitt over perioden. Finansieringsplanen bygger på «Endelig ramme for omstillingsprogrammet i Andøy og bevilgning for 2018», som ble vedtatt av Fylkesrådet 26. juni 2018 og forvaltes av fylkeskommunen. Ikke forbrukte tilsagn videreføres. 95 millioner kroner (76%) av budsjettet er midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, både Nordland Fylkeskommune og Andøy kommune står for 15 millioner (12%) av budsjettet hver seg. Prosjektets egenfinansiering eller andre finansieringskilder kommer i tillegg til budsjettet som vises av Tabell 3, under.

Tabell 3 Omstillingsprogrammets inntekter fordelt på kilder.

År	KMD/KDD	Nordland Fylkeskommune	Andøy kommune	Totalt
2017- 2018	45 000 000	2 500 000	4 000 000	51 500 000
2019	15 000 000	2 500 000	2 500 000	20 000 000
2020	10 000 000	2 500 000	2 500 000	15 000 000
2021	10 000 000	2 500 000	2 500 000	15 000 000
2022	10 000 000	2 500 000	2 500 000	15 000 000
2023	5 000 000	2 500 000	1 000 000	8 500 000
Sum	95 000 000	15 000 000	15 000 000	125 000 000

Kilde: Omstillingsprogrammet på Andøy

3.4 Omstillingsprogrammets innretning og aktiviteter

Omstillingsprogrammet i Andøy er gjennomført i tråd med Innovasjon Norges anbefalinger til gjennomføring av omstillingsprosesser. Arbeidet i programperioden har blitt inndelt etter følgende faser: avklaringsfase, strategi og forankringsfase, gjennomføringsfase og avsluttende fase. I den avsluttende fasen er det tatt i bruk flere konkrete verktøy for å opprettholde omstillingsarbeidet etter endt omstillingsprogram. Det har blitt gjennomført en forstudie som tar seg av videreføringen³, og det arbeides nå med et forprosjekt som følger opp videreføringen i etterkant av omstillingsperioden. I tillegg er denne sluttevalueringen også et av de formelle verktøyene som inngår i den avsluttende fasen.

I tillegg er omstillingsprogrammets midler fordelt innenfor syv innsatsområder. Innenfor disse innsatsområdene har omstillingsprogrammet finansiert en rekke aktiviteter for kompetanseheving, rekruttering og attraktivitet i næringslivet på Andøy. Tabellen under viser fordeling av prosjektmidler på innsatsområdene til omstillingsprogrammet. Som det framgår, har mesteparten av midlene gått til det arbeidet med innsatsområdene «Teknologi og kompetanse» og «Attraktiv næringskommune».

I samråd med Nordland fylkeskommune og Kommunal- og distriktsdepartementet ble det gitt tillatelse til at en kommunal arealplanlegger kunne finansieres gjennom Samskap. Dette for at kommunen skulle kunne ta imot en større mengde saker fra næringslivet som følge av utviklingsarbeidet.

³ Tinkr, 2023. Sluttrapport forstudie av omstillingsarbeidet.

Tabell 4 Fordeling av prosjektmidler på innsatsområde 2017 - 2022.

Budsjettpost	Antall prosjekter	Samlet beløp
1. Naturbaserte næringer	36	8 835 998
2. Opplevelseskommune	50	12 646 753
3. Teknologi og kompetanse	32	27 729 414
4. Utvikling andre næringer	38	6 964 965
5. Attraktivt bosted	31	7 941 387
6. Attraktiv næringskommune	23	22 081 013
7. Utviklings- og innovasjonskultur	12	7 821 680
Sum	222	94 021 210

Kilde: Årsrapport, SAMSKAP 2017 - 2022, omstillingsprogrammet på Andøy

De seks bedriftene og virksomhetene som mottok størst samlet tilsagnsbeløp, fremkommer av tabellen. Tallene er basert på vedtak, og viser at det har blitt brukt mest midler på å støtte opp om utviklingen av de bedriftene i kommunen med størst vekstpotensial. Slik vi vurderer det, har dette vært et svært fornuftig grep for å skape økt robusthet i kommunens næringsliv.

Omstillingsarbeidet har hatt hovedfokus på prosjekter i tidlig fase gjennom å bevilge midler til forstudier og forprosjekter. På grunn av størrelsen på omstillingsbevilgningen har det i samarbeid med fylkeskommunen og departementet også vært åpnet for å bevilge midler til hovedprosjekter. Prosjektene dette gjelder har vært behandlet i tett samarbeid med Innovasjon Norge og Nordland fylkeskommune. Av samme årsak har hele bevilgningen blitt notifisert til ESA. Det har gitt økt handlingsrom til å bruke gruppeunntak i saksbehandlingen.

Tabell 5 Virksomheten som har fått størst samlet tilsagnsbeløp i kroner.

Bedrift	Antall tilsagn	Samlet beløp i kroner
Andøy kommune	27	25 791 615
Andøya Space	6	4 401 700
Andøya Space Education	11	10 213 626
Andøya Space Defence	2	6 356 300
Andfjord Salmon AS	4	2 733 690
The Whale AS	2	2 229 000

Kilde: Omstillingsprogrammet i Andøy.

I regi av omstillingsprogrammet har det blitt gjennomført en rekke aktiviteter i løpet av programperioden. I delkapitlene nedenfor ser vi nærmere på noen utvalgte satsinger og

aktiviteter som har vært viktige med tanke på å realisere målsettingene. Dette er SMB-utvikling, Andøya Space, Andfjord Salmon og The Whale. De tre sistnevnte er bedrifter/prosjekter som vil være avgjørende for sysselsetting framover og som av flere intervjudeltakere omtales som «signaturprosjekter». Andøya Space og The Whale har i tillegg et tydelig identitetsbyggende element.

3.4.1 SMB-utvikling, møteplasser og kompetanseheving

SMB-utvikling ble gjennomført i to runder, og har blitt brukt som aktivitet for å engasjere og aktivisere det brede næringslivet i kommunen. Bedriftene som deltok, fikk rådgivning og hjelp til å øyne egnede utviklingsprosjekter og vekstpotensial i egen bedrift.

Leverandøren av tilbudet hadde organisert seg slik at de involverte to eksterne rådgivere sammen med to interne rådgivere som kjente kommunen fra før. Det ble også gjort enkelte justeringer av programmet for å påse at programmet var kontekstrelevant. Et resultat av dette var at leverandøren av tilbudet møtte bedriftene på en svært god måte og snakket et språk som gjorde at man virkelig nådde fram til dem.

Bedriftene var gjennomgående svært positive til utbyttet av deltakelsen. Deltakelsen førte til at bedriftene fikk gjennomført viktige utviklingsprosjekter og fikk et løft når det gjelder utviklingsevne. Deltakelsen i SMB-utvikling var også viktig for arenabygging og nettverksutvikling mellom bedriftene, og det tilrettela for bedre kontakt mellom næringslivet og fylkeskommunen. Særlig nettverksbyggingen ble karakterisert av deltakerne som givende, og har forsterket omstillingsprogrammets kontinuerlige arbeid med møteplasser og ulike kompetansehevende tiltak.

Som et supplement til SMB-utvikling fasiliterte Samskap ulike møteplasser (nærings- og faglunsjer) og kompetanseheving som kurs i prosjektledelse, markedsføring og økonomi.

3.4.2 Andøya Space

Allerede i den innledende mulighetsstudien ble romfartsrelatert aktivitet trukket fram som et viktig satsingsområde for omstillingsprogrammet. Det unike kompetansemiljøet som finnes i tilknytning til Andøya Space og andre tilknyttede virksomheter gir muligheter for vekst og ringvirkninger for det øvrige næringslivet. Det var dermed naturlig at satsingen på romteknologi inngikk som et av innsatsområdene i programmets opprinnelige omstillingsplan.

Innen omstillingsprogrammet har fokuset både vært å finansiere forstudier, forprosjekter hovedprosjekter som på sikt vil bidra til realiseringen av nye og sikring av arbeidsplasser. Omstillingsprogrammets samlede innsats har vært viktig som et av flere bidrag for å løse ut potensialet i romfartsrelatert aktivitet. Innsatsen har både vært positiv i arbeidet med å få til vekst i sysselsettingen i kommunen, styrking av stedsidentiteten og økning i attraktivitet på Andøy.

3.4.3 Andfjord Salmon

I sammenheng med innsatsområdet for naturbaserte næringer har Andfjord Salmon vært en nøkkelaktør. Andfjord Salmon driver med landbasert oppdrett ble etablert på Andøy i 2014.

Andfjord Salmon sine forprosjekter og aktivitet i omstillingsprogrammet har vært viktig for å bygge opp bedriften i en tidlig fase og for utviklingen av innsatsområdet mer overordnet. Vårt intervju med Andfjord Salmon viser at det er en av de bedriftene under omstillingsprogrammet som har bidratt til størst sysselsettings- og verdiskapingsvekst. For at Andfjord Salmon skal kunne fortsette den positive utviklingen, er det flere forutsetninger som må være på plass:

- God infrastruktur i form av moderne havner og gode transportmuligheter
- Tilgang på kompetent arbeidskraft. Andfjord Salmon har tradisjonelt rekruttert regionalt, men har nå begynt å rekruttere internasjonalt for å dekke behovet. Med tanke på internasjonal rekruttering er tilgang på boliger og transporttilbudet faktorer som gjør det vanskeligere å lykkes.

3.4.4 The Whale

The Whale er et planlagt kunst- og opplevelsesmuseum med vekt på lokal hval- og kulturhistorie. Museet inngår i innsatsområdet for opplevelseskommunen, og har vært en viktig strategisk satsning både for attraktivitet og turisme.

Andøy er kjent for hvalsafari. I sammenheng med å utvikle Andøy som reiselivsdestinasjon, er The Whale en spesielt sentral aktivitet som har blitt utviklet gjennom omstillingsperioden. Andøy Reiseliv var prosjekteier i de første fasene av prosjektet, før The Whale AS ble etablert og fikk ansvar for å viderereføre prosjektet. Ideen om et hvalmuseum ble først konseptualisert i 2015 og ble startet som et forprosjekt i 2016. Fra 2015 til 2017 gjennomførte styringsgruppa av The Whale flere involveringsaktiviteter lokalt. The Whale fikk i 2017 1,3 millioner kroner i støtte fra Samskap. Etter konseptet var utviklet og eierskap definert i forprosjektets fase to, lyste eierskapet til The Whale i 2019 ut en arkitektkonkurranse hvor de mottok forslag fra ulike miljøer. Dorte Mandrup A/S vant konkurransen og deres design vil dermed bli realisert.

Omstillingsprogrammet støttet opp om The Whale gjennom hele prosessen og har bidratt tungt til å øke oppmerksomheten om prosjektet. Gjennom Andøyfondet har det blitt bevilget 75 millioner kroner til byggingen av The Whale, og kommunen har også besluttet å gå inn med 15 millioner kroner.

4. Programmets organisering og forankring

- Omstillingsstyret har fungert på en god måte. Det har dekket bredden i næringslivet og hatt dyktige ledere. Det hadde vært ønskelig at flere i styret bidro mer til den strategiske utviklingen av omstillingsarbeidet.
- Det har vært god kontinuitet i arbeidet. Programledelsen har drevet programmet på en strukturert og god måte.
- Programmet er svært godt forankret. Bedriftene har blitt godt involvert og kjenner alle til mulighetene gjennom Samskap.
- Andøy er godt i gang med arbeidet med videreføring av omstillingsarbeidet. Grunnmodellen vil være kommunen som utviklingsmotor i samarbeid med næringslivet, og et sentralt element vil være utarbeiding av en strategisk næringsplan. Dette gir et godt grunnlag for å se samfunns- og næringsutvikling i sammenheng.

I dette kapittelet går vi nærmere inn på programmets organisering. Vi belyser hvilke valg som har blitt tatt og hvordan organiseringen har fungert med tanke på å realisere programmets målsettinger.

4.1 Programmets organisering

I Andøy var det helt innledningsvis en diskusjon om hvordan omstillingsarbeidet burde organiseres. I utgangspunktet hadde man to alternativer; som en del av kommunen eller som et eget aksjeselskap. I Andøy falt man ned på førstnevnte, og SAMSKAP er eid av Andøy kommune og organisert i rådmannens stab under næringsavdelingen.

Argumentene for denne organiseringen sprang mye ut av erfaringene som Andøy gjorde seg da de også var omstillingskommune på 1990-tallet. I den opprinnelige omstillingsplanen ble det også argumentert for valget gjennom et ønske om å bygge varig omstillings- og utviklingskompetanse i kommuneadministrasjonen. Det ble både påpekt at:

- Organisasjonsformen er godt egnet for å sikre politisk forankring av omstillingsarbeidet i Andøy og for å supplere eksisterende næringsutviklingsarbeid i kommunen.
- Organisasjonsformen er enkel å etablere og bidrar til å rendyrke omstillingsarbeidet.

Omstillingsplanen vedtas av kommunestyret og er plandokumentet som omstillingsorganisasjonen skal styre etter. Omstillingsorganisasjonen skal sikre at omstillingsplanen og årlige handlingsplaner blir realisert. I dette ligger både planlegging,

organisering, oppfølging, kvalitetssikring og rapportering/kommunikasjon om omstillingsarbeidet. Mer spesifikt rapporterer omstillingsprogrammet om fremdrift og resultater til kommunestyret gjennom halvårs- og årsrapport.

Selve omstillingsorganisasjonen har bestått av omstillingsstyret, programleder og øvrig administrasjon. Programleder har operativt ansvar for daglig ledelse og gjennomføring av omstillingsprogrammet i henhold til vedtatte planer. Øvrig administrasjon har bestått av rådgiver (100% fast stilling), konsulent (100% fast stilling) og kommunikasjonsrådgiver (50% fast stilling). I tillegg har det blitt leid inn prosjektmedarbeidere i enkeltprosjekter hvis det er nødvendig. Størrelsen på administrasjonen er større enn hva som er vanlig i andre omstillingsprogrammer, men reflekter at Samskap har mye høyere samlet budsjett enn hva som er vanlig for andre omstillingsprogrammer.

Omstillingsorganisasjonen har hatt følgende hovedoppgaver⁴:

- Utarbeider forslag til strategi for omstillingsarbeidet/omstillingsplan
- Utarbeider årlige handlingsplaner for omstillingsarbeidet basert på strategi
- Sørger for gjennomføring av omstillingsprosessen i henhold til vedtatt omstillingsplan, herunder behandle og vedta tildeling av tilskudd fra omstillingsbevilling.
- Jobbe proaktivt for å mobilisere og involvere næringslivet og andre relevante aktører.
- Være et serviceorgan for næringslivet, informere om omstillingsprogrammet, koordinere aktiviteter og bidra til møteplasser og samarbeidskultur
- Styret for omstillingsorganisasjonen skal være eiernes strategiske verktøy for gjennomføring.
- Programleder skal sammen med styret profilere omstillingsarbeidet utad.

4.1.1 Programledelsen

Som påpekt over har omstillingsprogrammet vært bemannet med programleder i full stilling og 2,5 øvrige årsverk. Det har vært en programleder i hele perioden. Dette har både vært positivt for framdriften i arbeidet og for en god og ryddig struktur og gode rutiner.

Den gode og ryddige strukturen har gitt flere gevinster, men en viktig oppside har vært at det har bidratt til forutsigbarhet og transparens når det gjelder hvem som fikk midler fra programmet. Dette har vært svært viktig for et program med et så betydelig budsjett. Vi vil også trekke fram at grunnstrukturen i Regional omstilling har tilført merverdi for kommunen når det gjelder å få på plass gode systemer i starten av arbeidet.

⁴ Omstillingsplan 2019-2023

I den reviderte omstillingsplanen til Andøy påpekes det at «*næringslivet og kommunen må samarbeide tett. Roller og ansvar må være avklart mellom aktørgruppene politikere, administrasjon og næringsliv. Det må etableres arenaer for kommunikasjon og drøfting av behov, tiltak og organisering for gjennomføring. Det må være akseptert at partene må legge inn en betydelig innsats for å kunne lykkes*».

Dette har blitt fulgt godt opp fra programledelsen. I startfasen ble det arbeidet med kommunikasjon på to fronter:

- Bedrifter/næringslivet. I februar 2017 ble det gjennomført det første store møtet med næringslivet. Alle var positive og tenkte at man skulle lykkes i å få til hovedmålsettingen. Det ble trukket fram at Andøy hadde noen naturgitte fortrinn. Kommunen har både fisk, hval, space og folk med pågangsmot.
- Befolkningen generelt. I befolkningen generelt var det vanskeligere å legge beslutningen om nedleggelse bak seg. Det var en egen Facebook-gruppe «Bevar Andøya flystasjon», og det ble jobbet aktivt for å bevare Andøya flystasjon. Det førte til et begrenset fokus på å se nye muligheter i kommunen.

Programledelsen har også vært proaktiv og mobilisert bedrifter til prosjektutvikling. I hele programperioden har en betydelig andel av programlederens tid går med til bedriftsbesøk og dialog med næringslivet. Bedriftene vi har intervjuet er gjennomgående godt tilfredse med oppfølgingen og servicen de har fått fra omstillingsprogrammet. Flere peker på at programledelsen har klart å snakke med bedriftene på en god måte og forstått hva de har behov for. Dette er svært verdifullt for å gjennomføre et vellykket omstillingsarbeid.

Programleder og programmedarbeiderne har utfyllt hverandre godt kompetanse- og erfaringsmessig. Programleder har omfattende erfaring med næringsutvikling og har også vært næringssjef i kommunen. Et interessant trekk ved omstillingsprogrammet er at de også har en kommunikasjonsrådgiver blant de ansatte. Gitt de store ressursene som Andøy har hatt, mener vi dette har vært et fornuftig grep som også andre kommuner med store budsjetter kan vurdere å benytte seg av.

Programledelsen innhentet en del erfaringer fra omstillingsarbeidet i Meløy i den første fasen av programmet. Dette resulterte i mange gode tips og var nyttig for å få på plass en god grunnstruktur uten å måtte «finne opp kruttet på nytt». Innledningsvis fikk programledelsen også mange gode tips fra fylkeskommunens og Innovasjon Norges observatør i styret. Programledelsen og styret framhever både fylkeskommunen og Innovasjon Norge som konstruktive og hjelpsomme i hele perioden.

I starten var programleder både næringssjef i kommunen og programleder for omstillingsprogrammet. Til tross for nyttige synergier i starten, ble det gradvis en

dobbeltrolle som ikke lot seg håndtere. Mangelen på en sparringspartner i kommunen var også merkbar for programledelsen.

4.1.2 Omstillingsstyret

Omstillingsstyret har bestått av ni faste styremedlemmer, hvorav to representerte kommunen, en kom fra Fagforbundet og seks representerte ulike deler av næringslivet i kommunen. Et særtrekk ved omstillingsstyret i Andøy er at varamedlemmene er personlige og ikke varamedlemmer i rekke.

I tillegg til de faste representantene har det vært en god del observatører i styret. I tråd med vanlig praksis har både Nordland Fylkeskommune og Innovasjon Norge vært observatører. Ut over dette har programeier Andøy kommune hatt flere observatører, både administrasjonssjef, leder teknisk enhet, leder NAV, avd. leder kultur og informasjon samt en representant fra ungdomsrådet.

Det har noen vært noen få utskiftninger i styret underveis i omstillingsperioden. Den viktigste endringen som har skjedd har vært bytte av styreleder. Odd Roger Enoksen hadde rollen fra starten av, mens Jonni Helge Solsvik overtok i 18. november 2019. Ellers har styresammensetningen og styrearbeidet vært preget av svært god kontinuitet.

Det store styret i Andøy har ført til en svært god dekning av de sentrale næringene i kommunen. De ulike informantene påpeker også at styret har vært bredt sammensatt med tanke på kompetanseområder, personlighetstyper og geografisk spredning. I sum har styremedlemmene utfyllt hverandre godt og dekket et bredt spekter av kunnskap og erfaringer. Styret har også vært ledet av to svært drevne personer, noe som har vært viktig for arbeidet.

Dette betyr likevel ikke at alt har vært optimalt. Det er flere forhold som kunne ha fungert og blitt gjort på en annen måte:

- Ordningen med personlige varamedlemmer har vært utfordrende. Dersom både den faste representanten og varamedlemmet fra den bestemte næringen ikke har hatt anledning til å møte, har styremøtet blitt gjennomført med et medlem mindre. Dette har skjedd i flere tilfeller. En mer hensiktsmessig modell ville ha vært å ha varamedlemmer i rekke. En annen utfordring har vært mangel på kontinuitet i deltakelse fra varaene. Det har igjen ført til vararepresentanter med begrenset engasjement og innsikt i styrearbeidet. Det har også vært tendenser til et for sektororientert styre.
- Det store styret har ført til at det har vært variasjoner når det gjelder hvem som har vært aktive. Noen styremedlemmer har vært lite aktive og bidratt lite i de strategiske diskusjonene. Det hadde vært ønskelig med et mer profesjonelt styre, der flere av styremedlemmene hadde mer styreefaring.

- Styreleder i siste del av perioden har vært svært aktiv, men det kan stilles spørsmålsteget ved om dette har ført til at de andre styremedlemmene har blitt mindre aktive? Balansegangen mellom å være en pådriver og å involvere de andre styremedlemmene på en hensiktsmessig måte er viktig for å skape et velfungerende styre.
- Mange av styremedlemmene som representerer næringslivet, har vært eller er politisk aktive. En mulig konsekvens av dette er at de i større grad deler ut midler til mange, og i mindre grad gjennomfører større strategiske satsinger. Dette vil kunne være negativt for den samlede måloppnåelsen og er dermed en dimensjon som det er viktig å være oppmerksom på.
- Styremedlemmene har alle vært bosatt i kommunen. Det hadde vært ønskelig med en representant som ikke hadde direkte tilknytning, men kunne komme med innspill utenfra som kunne løftet diskusjonene når det gjelder strategi og veivalg. Styreobservatørene utenfra har spilt en nyttig rolle her, men det hadde også vært positivt med en styrerepresentant utenfra kommunen.
- Kommunelovens krav om bosatte styremedlemmer har vært ekstra krevende i et omstillingsprogram som i så stor grad berører statlige utviklingsplaner og initiativ. Et stort styre med lokale representanter har også tidvis aktualisert spørsmål om habilitet.

Programledelsen er godt fornøyd med hvordan Nordland fylkeskommune og Innovasjon Norge har fulgt opp programmet gjennom sine observatør-roller i omstillingsstyret. En utfordring ved observatørrollen som trekkes fram er at man kanskje blir for tilbaketrukket for ikke å bli beskyldt for å ta styring. Det er en utfordring for Regional Omstilling generelt, og det er behov for å diskutere om man ikke burde ha hatt fylkeskommunen som fast medlem. Det vil både sørget for å unytte deres kompetanse enda mer systematisk samt sørge for en ytterliggjørende ansvarliggjøring.

4.2 Programmets forankring

Vedtaket om nedleggelse av Andøya flystasjon førte til en sterk mobilisering i hele Andøy-samfunnet. Det var imidlertid en viss uenighet om strategien i starten. Næringslivsaktørene var helt fra starten av innstilt på å utnytte mulighetene for omstilling, mens en del privatpersoner ønsket å kjempe for å få vedtaket om nedleggelse snudd. Dette førte til at omstillingsprogrammet brukte en god del tid i første fase på å selge inn sitt budskap og få alle med seg.

Ved utarbeidingen av den strategiske utviklingsanalysen i 2017, ble det gjort en grundig forankringsjobb. Det ble gjennomført møter og samtaler med en rekke næringsmiljøer, Andøy kommune og andre sentrale ressurspersoner. I perioden fra 28. februar - 16. mars ble gjennomført 48 intervjuer med et bredt spekter av næringslivsaktører i Andøy

kommune. Intervjuene tok for seg fire dimensjoner; utgangspunkt og muligheter for næringsutvikling i Andøy – hvor er potensialet størst, utfordringer og muligheter i egen virksomhet – og i egen næring, ideer til utviklingsprosjekt – egne prosjekter, eventuelt tiltak på tvers av næringer og innspill til organisering og forankring av det videre nyskappings- og omstillingsarbeidet.

Det ble holdt et åpent fellesmøte med næringslivet på Andøy den 28. februar 2017 for å informere og engasjere det brede lag av næringsliv til å bidra med kartlegging av nåsituasjon og sette retning for utviklingsarbeidet. Her deltok rundt 100 personer, og gjennom gruppearbeid ble det diskutert to sentrale spørsmål:

- Muligheter og utfordringer for Andøy samfunnet, sett i et næringsutviklingsperspektiv?
- Viktige vekstområder som bør prioriteres i en omstillingsstrategi for Andøy?

Den 23. mars 2017 ble det gjennomført en ny workshop. På denne deltok alle de næringslivsaktørene som tidligere ble intervjuet. I forkant av workshopene ble informasjon fra intervjuene sortert, strukturert og oppsummert, slik at de store linjene i tilbakemeldingene kunne presenteres. Dette førte til en kvalitetssikring av informasjonen samt muligheter for å komme med innspill og utfyllende kommentarer.

Omstillingsprogrammet har formelt vært forankret i Andøy 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. Både ordfører og en kommunestyrerepresentant fra opposisjonen har sittet i omstillingsstyret, mens både administrasjonssjef, leder teknisk enhet, leder NAV og leder for kultur og informasjon har vært observatører.

Samskap skiller seg fra mange andre omstillingsprogram gjennom en klar ambisjon om å forankre omstillingsprogrammet blant de unge. Da vedtaket om nedleggelse av flystasjonen kom, var ordfører og andre sentrale aktører med på et møte i ungdomsrådet. Der fortalte ungdommene om hvordan de opplevde framtidsutsiktene. Flere refererte fra dystre diskusjoner rundt kjøkkenbordet hjemme og mange var klare på at de ikke så for seg å bli boende i kommunen når de ble gamle nok til å flytte.

Flere intervjudeltakere refererer til dette møtet og viser til at daværende ordfører fikk snudd stemningen i ungdomsrådet. Ungdommen ble fortalt at de var viktige dersom øya skulle klare å reise seg igjen og utvikle nye arbeidsplasser til erstatning for dem som ville gå tapt. Ungdommen ble deretter bedt om å velge navn til omstillingsprogrammet. De unge kom fram til Samskap, og det var også ungdommen som definerte hva navnet skulle bety og hvilke verdier omstillingsprogrammet skulle representere. Forslaget ble lagt fram for kommunestyret i juni 2017.

Enkelte intervjudeltakere peker på at det var riktig å forankre omstillingsprogrammet hos de unge i kommunen. Ved å ta de unge på alvor og inkludere dem i viktige prosesser, forsøkte man også å demme opp for utflytting og ytterligere svekkelse av kommunen. I ettertid etterlyser likevel flere en mer aktiv inkludering av de unge i styremøtene. I mange saker ble ikke saksframlegg og prosess tilpasset observatøren fra ungdomsrådet og man fikk dermed ikke utnyttet ungdommens perspektiv godt nok.

Kommunestyret har fått jevnlig informasjon om arbeidet og status i hele perioden, og de har også vært omforente om omstillingsplanen og handlingsplaner. Til tross for dette har likevel forholdet mellom Samskap og kommunen vært noe utfordrende i deler av omstillingsperioden. Dette springer ut av to forhold:

- De sentrale partiene i kommunestyret har sett ulikt på omstillingsprogrammet. Konstellasjonen som var i posisjon ved starten var positive til omstillingsarbeidet og ute etter å benytte mulighetsrommet. Da Senterpartiet vant valget i 2019, er det flere informanter som påpeker at arbeidet ble mer preget av at partiet ønsket omkamp om det opprinnelige vedtaket om nedleggelse av flystasjonen. Dette påvirket framdriften i arbeidet for Samskap.
- Særlig i siste del av omstillingsperioden har det vært uenighet mellom kommuneadministrasjonen og Samskap om hvordan pengene gjennom programmet bør brukes. Kommuneadministrasjonen har presset på for å få midler til å styrke sin stab på teknisk og plan, mens Samskap har ansett dette for å ikke være i tråd med retningslinjene som gjelder for Regional omstilling. Dette har ført til gnisninger mellom kommuneadministrasjonen og Samskap⁵. Også administrasjonen er imidlertid klar på at det burde vært mulig å gi støtte til kapasitetsutvikling i kommunene. Hvis ikke blir man stående i en situasjon der kommunen blir en bremsekloss for hvilke muligheter det er mulig å realisere gjennom omstillingsprogrammet.

Når det gjelder forankringen i næringslivet, påpeker våre informanter at programmet er svært godt kjent blant bedriftene. Programledelsen har arbeidet svært aktivt for å markedsføre programmet og støttemulighetene og gjennomført en lang rekke bedriftsbesøk. Dette har ført til at mulighetene som ligger i omstillingsprogrammet er godt kjent blant alle bedriftene i kommunen. En medvirkende årsak til dette, er også det store tilgjengelige budsjettet og den tildelingsprofilen som ble valgt. Enkelt sagt har man hatt muligheter for å støtte en rekke bedrifter med relativt romslige beløp. Dette har gjort det interessant for bedriftene i kommunen å ta kontakt med omstillingsprogrammet.

Et annet viktig grep som man har lyktes med i forankringen av arbeidet er å skape et «skjebnefellskap» blant bedriftene. De store bedriftene i kommunen, særlig Andøy Space,

⁵ Dette er også noe som påpekes i Tinkr sin sluttrapport etter forstudien om videreføring av omstillingsarbeidet i Andøy.

klarte å formidle et budskap om at skal vi lykkes med det vi holder på med, så må også resten av næringslivet lykkes. Det ble understreket at de små er avhengig av de store, og vise versa. Dette førte til at det ble en sterk fellesskapsfølelse, noe som gav en god plattform for arbeidet.

4.3 Videreføring

Alle omstillingsprogram har begrenset varighet. Det er derfor viktig å sørge for at kunnskap, kompetanse og nettverk kan leve videre etter omstillingsperiodens slutt.

Intervjudeltakerne svarer ulikt på spørsmålet om hva som vil leve videre etter omstillingsprogrammet. Noe av variasjonen skyldes at de reflekterer rundt ulike forhold. Mens noen er opptatt av organisatoriske strukturer, er andre mer opptatt av kunnskap og kompetanse som er opparbeidet i løpet av årene som har gått. Atter andre viser til satsinger som ennå ikke har realisert potensialet, og at nettverk og samarbeid bør videreføres eller komme på plass i større grad selv om ressursituasjonen blir annerledes.

For å komme fram til en god videreføringsmodell, har Andøy kommune engasjert rådgivningsselskapet Tinkr. I forstudien ble det vurdert tre videreføringsmodeller; kommunen som utviklingsmotor, etablering av utviklingsselskap og kommunen som utviklingsmotor, i samarbeid med næringslivet. Tinkr anbefalte at man gikk videre med den sistnevnte modellen, og det er også det valget som ble tatt.

I forstudien ble det også gitt noen anbefalinger til hva man bør se nærmere i forprosjektet. Det ble særlig lagt vekt på to områder; å få til et godt samarbeid mellom kommunen og næringslivet og å få plass ny strategisk næringsplan. Gjennom forprosjektet er Tinkr nå i gang med begge disse. Rent konkret jobber man med å lage en tjenestekatalog som skal vise hva som er kommunens prioriterte aktiviteter når det kommer til næringsutvikling. Når det gjelder den strategiske næringsplanen, holder man på med å utarbeide strukturen. Målet er å få på plass et konsist dokument med en visjon, et hovedmål og noen delmål.

Intervjuene viser at arbeidet med videreføring er godt forankret i betydningen av at alle vil det og ser et behov. Det er imidlertid behov for å jobbe mer systematisk for å videreføre arbeidet som ble gjort i Samskap. Det er også noe mindre avklart hvordan man skal jobbe. Hva er prioriteringene og hvordan skal næringsarbeidet konkret være forankret i kommunen og Samskap-organisasjonen. Dette er noe Tinkr jobber med og forsøker å finne en løsning på i sitt arbeid med forprosjektet. Mer utdypende forsøker Tinkr å finne fram til en modell som gjør at man unngår å havne inn i en situasjon hvor næringsarbeidet ikke er tilstrekkelig samkjørt med resten av utviklingsarbeidet i kommunen.

En viktig forutsetning for at man skal lykkes med å realisere modellen der kommunen er utviklingsmotor i samarbeid med næringslivet, er at man får på plass en god inngang til næringslivet og når ut til alle bedriftene i kommunen. Det alternativet som mange informanter løfter frem som det mest realistiske, er å bruke næringsforeningen i kommunen som en inngang. En forutsetning for dette er at næringsforeningen må videreutvikles og få på plass en mer stabil bemanning og drift. Det vil være ønskelig at kommunen bidrar til dette. Da vil næringsforeningen kunne fungere som en vital og proaktiv organisasjon som kan bidra til å utvikle kommunen.

En annen forutsetning som må være på plass for å lykkes godt med modellen der kommunen er utviklingsmotor i samarbeid med næringslivet, er at kommunen må komme næringslivet i møte. Flere vi har intervjuet, påpeker at dette betyr at kommunen må blir mer orientert om hva næringslivet trenger, og ikke hva kommunen selv ønsker å bidra med.

5. Utvikling og resultater

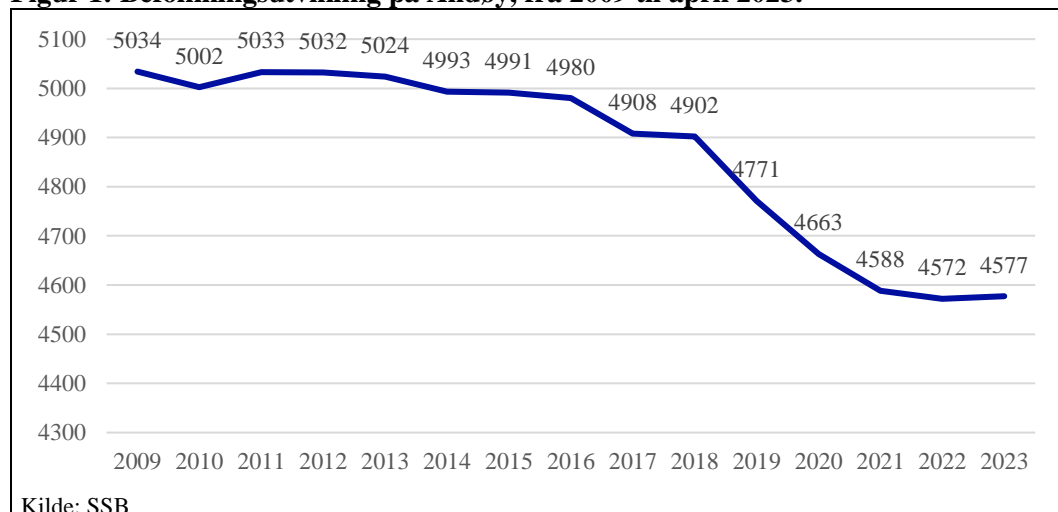
- Målet om 350 skapte og sikrede arbeidsplasser er ikke nådd, men man er på god vei. Spørreundersøkelsen indikerer 302 skapte og sikrede arbeidsplasser (årsverk). Nesten en tredjedel av bedriftene oppgir at effektene først vil inntreffe på et senere tidspunkt.
- Næringsstrukturen i Andøy har blitt noe mer mangfoldig i omstillingsperioden. Det er fortsatt en høy konsentrasjon av enkelte næringer, men man har fått et mer differensiert og robust næringsliv.
- Evalueringen indikerer at Samskap har bidratt til en forbedring av bedriftenes utviklingsevne. Det er flere bedrifter som nå har omstilling, utvikling og innovasjon i ryggmargen, og dette er positivt for verdiskapingspotensialet på sikt.

5.1 Faktisk utvikling i kommunen

5.1.1 Befolkningsutvikling

I perioden fra 2009 til d.d. 2023 har det vært en gjennomsnittlig befolkningsnedgang på 0,7 prosent, eller en snittnedgang på 33 personer i året. Denne utviklingen illustreres i neste figur. Den totale nedgangen fra 2009 til 2023 har vært på 9,1 prosent, eller 457 personer. Fra omstillingsprogrammets igangsetting i 2017 til 2023, har den gjennomsnittlige befolkningsnedgangen vært på 6,7 prosent eller 331 personer i snitt.

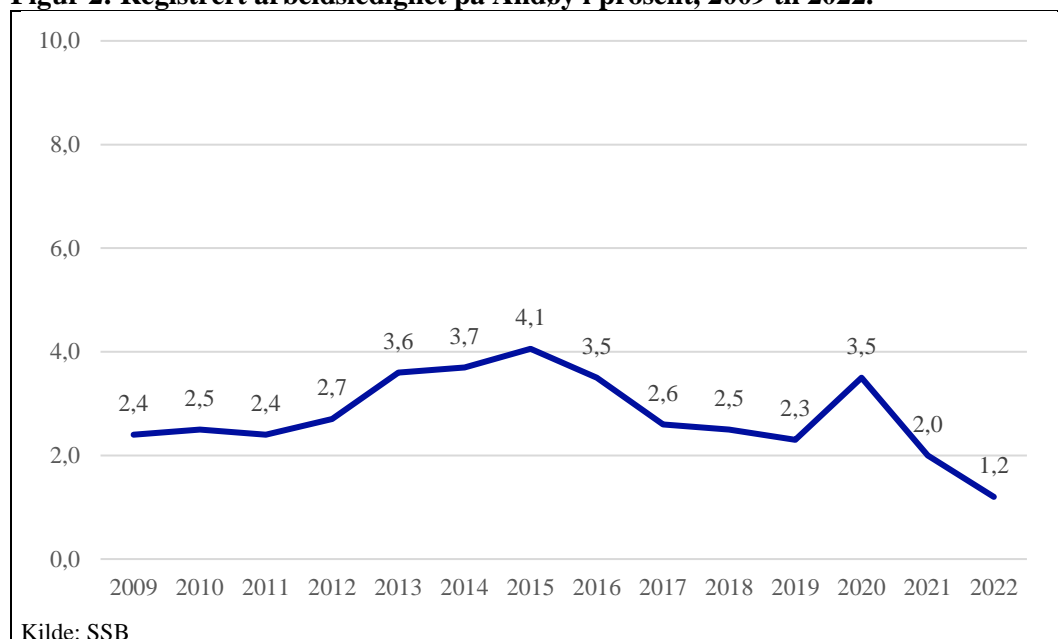
Figur 1: Befolkningsutvikling på Andøy, fra 2009 til april 2023.



5.1.2 Arbeidsledighet

Den neste figuren viser den prosentvise arbeidsledigheten på Andøy i perioden 2009 til 2022. Som figuren illustrerer så var arbeidsledigheten på vei ned når omstillingsprogrammet kom i gang i løpet av 2017. En ser også tydelig effektene av pandemien, hvor arbeidsledigheten nådde en ny topp på 3,5 prosent i 2020. Dette hentet seg raskt inn og ledigheten var igjen på vei ned fra 2021.

Figur 2: Registrert arbeidsledighet på Andøy i prosent, 2009 til 2022.



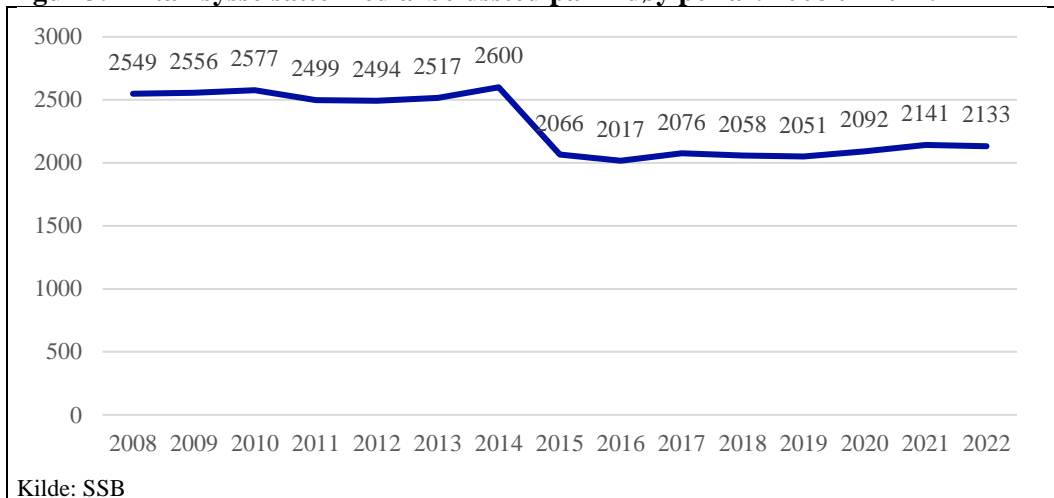
5.1.3 Sysselsettingsutvikling

Videre ser vi på hvordan sysselsettingen har utviklet seg i kommunen fra 2008 til 2022. Fra og med 2015 benytter SSB nye datakilder for innhenting av sysselsettingsdata. Dette gir utslag i fremstilling av figuren.⁶ Utviklingen illustreres i neste figur.

Som man ser av figuren, har det vært en jevn utvikling over perioden, både før og etter skiftet i bruk av datakilder. I omstillingsperioden (2017 til 2022) har det vært en total vekst på 57 sysselsatte.

⁶ For nærmere omtale, se artikkel om endringene: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/regsys/aar/2016-05-27>

Figur 3: Antall sysselsatte med arbeidssted på Andøy per år. 2008 til 2022.

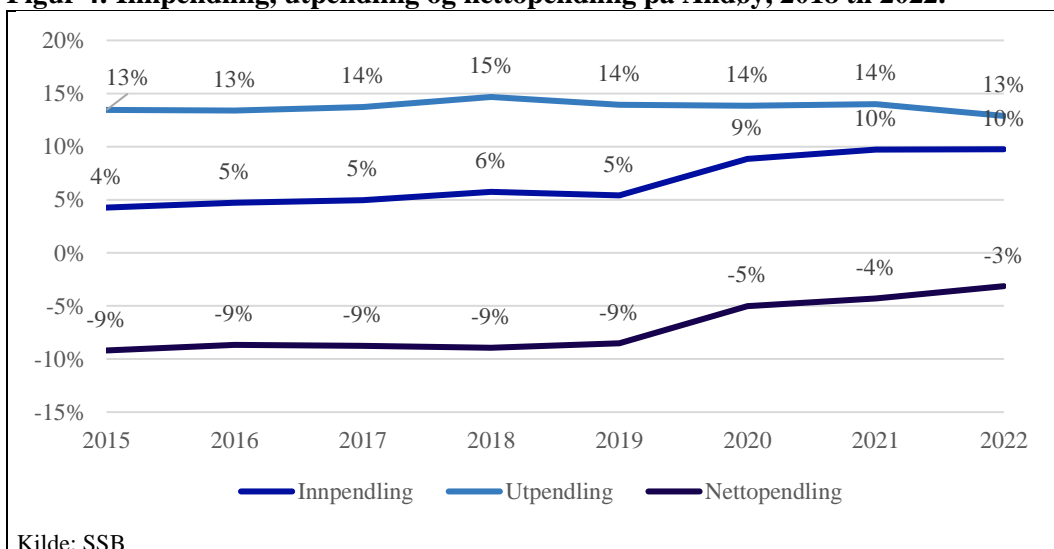


5.1.4 Pendling

Neste figur viser inn- og utpendling samt nettoppendling (innpending minus utpendling) i prosent. Utregningen av prosentandelene gjøres ved å dividere innpendling, utpendling og nettoppendling med totalt antall sysselsatte samme år. Gitt SSB sine endringer i datakilder når det kommer til sysselsetting, benytter vi i denne sammenheng kun data fra 2015 og frem til 2022.

Som figuren viser, har både inn-, ut- og nettoppendling forholdt seg stabil fra 2015 til 2019. Andelen personer som pendler inn til Andøy øker med fem prosentpoeng fra 2019 til 2022. Dette får også følger for nettoppendlingen.

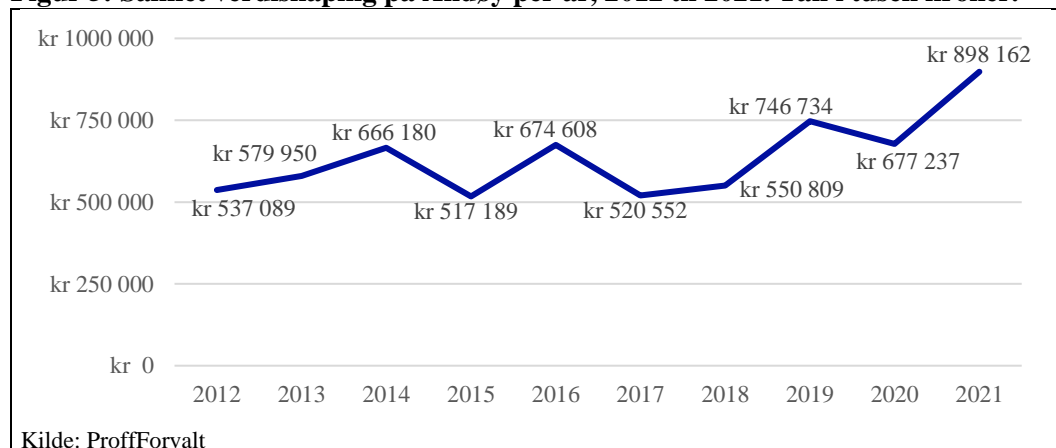
Figur 4: Innpending, utpendling og nettoppendling på Andøy, 2018 til 2022.



5.1.5 Utvikling i verdiskaping

Verdiskapingsutviklingen vises i neste figur.⁷ Som figuren viser, har det vært en vekst i verdiskapingen fra 2012 til 2021. Fra 2019 til 2020 ser vi også den dempende effekten Covid19-pandemien hadde på veksten i verdiskaping, men dette har tatt seg godt opp igjen i etterkant.

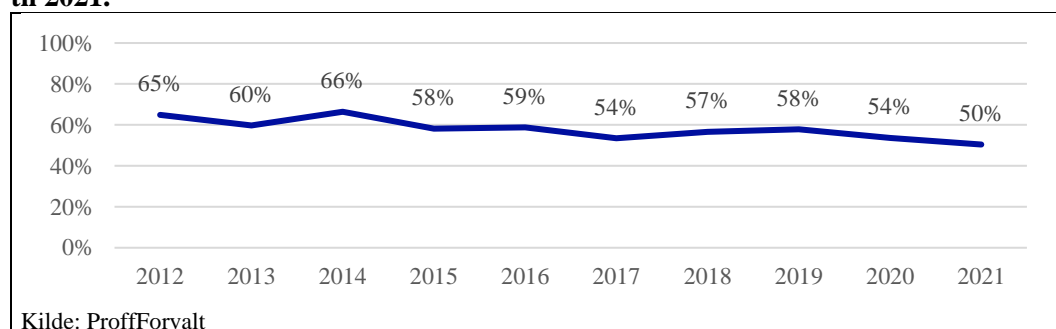
Figur 5: Samlet verdiskaping på Andøy per år, 2012 til 2021. Tall i tusen kroner.



5.1.6 Andelen bedrifter med et positivt driftsresultat

Soliditeten, eller andelen bedrifter med et positivt driftsresultat, er et mål for robustheten til næringslivet i en kommune eller region. Utregning av soliditet fremgår av figur 6, og gjelder perioden 2012 til 2021⁸. Over perioden ser vi at soliditeten gradvis har sunket, fra 65% i 2012 til 50% i 2021.

Figur 6: Andel bedrifter med positivt driftsresultat blant bedrifter på Andøy, 2012 til 2021.



⁷ Beregningen for å finne verdiskaping gjøres ved å summere lønnskostnader og driftsresultat for alle bedrifter (AS og ENK) som er registrert i kommunen. Tall for 2022 og 2023 er ikke benyttet på grunn av mangelfull innrapportering disse årene.

⁸ Regnskapstall for 2022 – 2023 er enda ikke tilgjengelig.

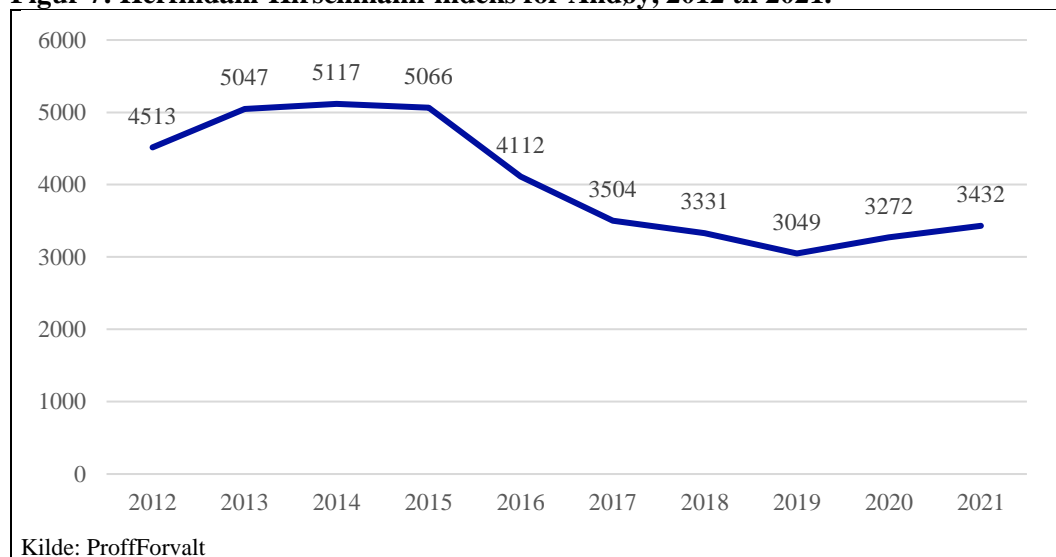
5.1.7 Mangfoldigheten i næringslivsstrukturen

For å vurdere næringsdifferensiering har vi benyttet Herfindahl/Hirschmann-indeksen. Figur 7 presenterer en Herfindahl/Hirschmann-indeks for næringsstrukturen på Andøy.

Framgangsmåten innebærer å kalkulere prosentandelen av samlede 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 spredning 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.

For Andøy ser vi av figur 7 at næringsdifferensieringen fra og med 2012 kan regnes for å bestå av høy konsentrasjon (over 2500). Vi ser imidlertid at konsentrasjonen har vært høyere i årene før omstillingsprogrammet enn etter, hvorav HHI-verdien synker fra 2015 og holder seg stabilt på gjennomsnittlige 3300. Før 2017 var HHI-verdien på 4700 i snitt. Hovednæringene «Bygge- og anleggsvirksomhet» er den hovednæringen som gir størst utslag for HHI-verdien i samtlige år.

Figur 7: Herfindahl-Hirschmann-indeks for Andøy, 2012 til 2021.



5.2 Resultater av omstillingsprogrammet

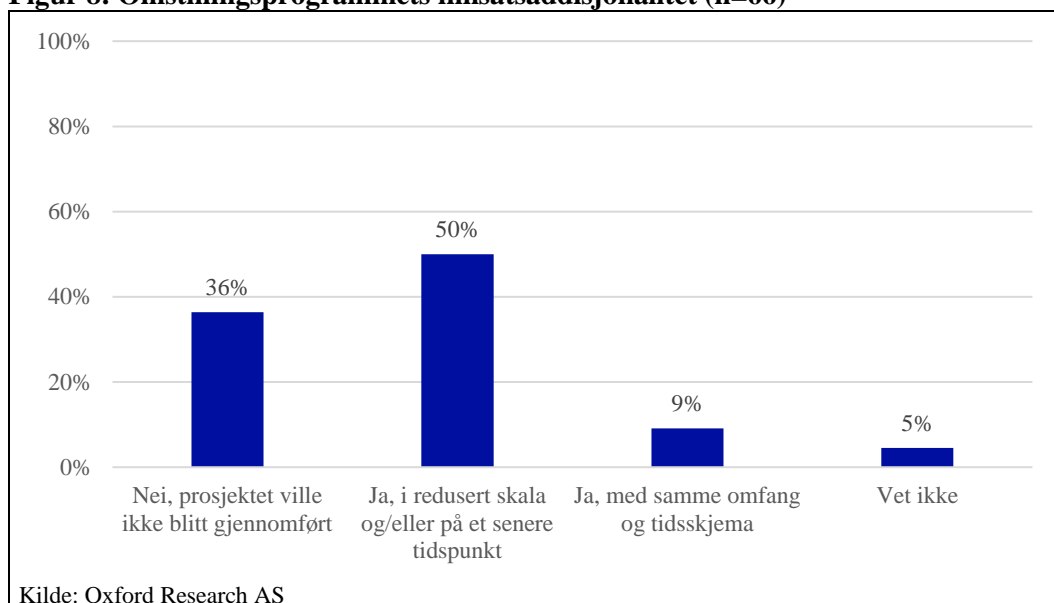
I evalueringen har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot bedriftene som har mottatt støtte gjennom Samskap. Støttetottakernes egne perspektiver utgjør et viktig grunnlag for å vurdere resultater av omstillingsprogrammet. I de videre figurene vises den prosentvise andelen svar.

5.2.1 Addisjonlighet

I undersøkelsen ble bedriftene bedt om å ta stilling til om prosjektet de mottok støtte til ville blitt realisert uten støtten fra Samskap. Vi belyser dermed programmet innsatsaddisjonlighet, 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 addisjonlighet.

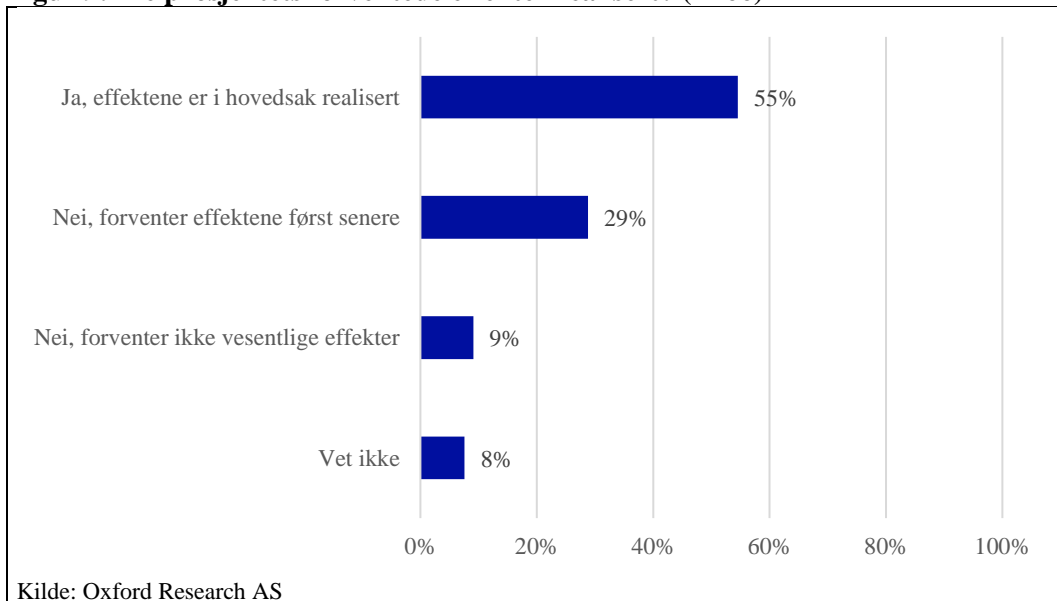
Vi ser av neste figur at mer enn en av tre respondenter oppgir at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra omstillingsprogrammet. Halvparten oppgir at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Samlet sett oppgir dermed mer flere enn åtte av ti (86 prosent) at støtten var viktig for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Vi vurderer dermed omstillingsprogrammets innsatsaddisjonlighet som høy.

Figur 8: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonlighet (n=66)



5.2.2 Realisering av effekter

Respondentene ble videre spurt hvorvidt prosjektets forventede effekter er realisert. Mer enn halvparten (55 prosent) svarer at effektene i hovedsak er realisert, mens 29 prosent av respondentene forventer at effektene først inntreffer på et senere tidspunkt. Det innebærer at nesten ni av ti har eller forventer å realisere effektene. En mindre andel av respondentene oppgir at de ikke forventer vesentlige effekter av prosjektet (9 prosent), eller at de ikke vet om effekter vil realiseres (8 prosent).

Figur 9: Ble prosjektets forventede effekter realisert? (n=66)

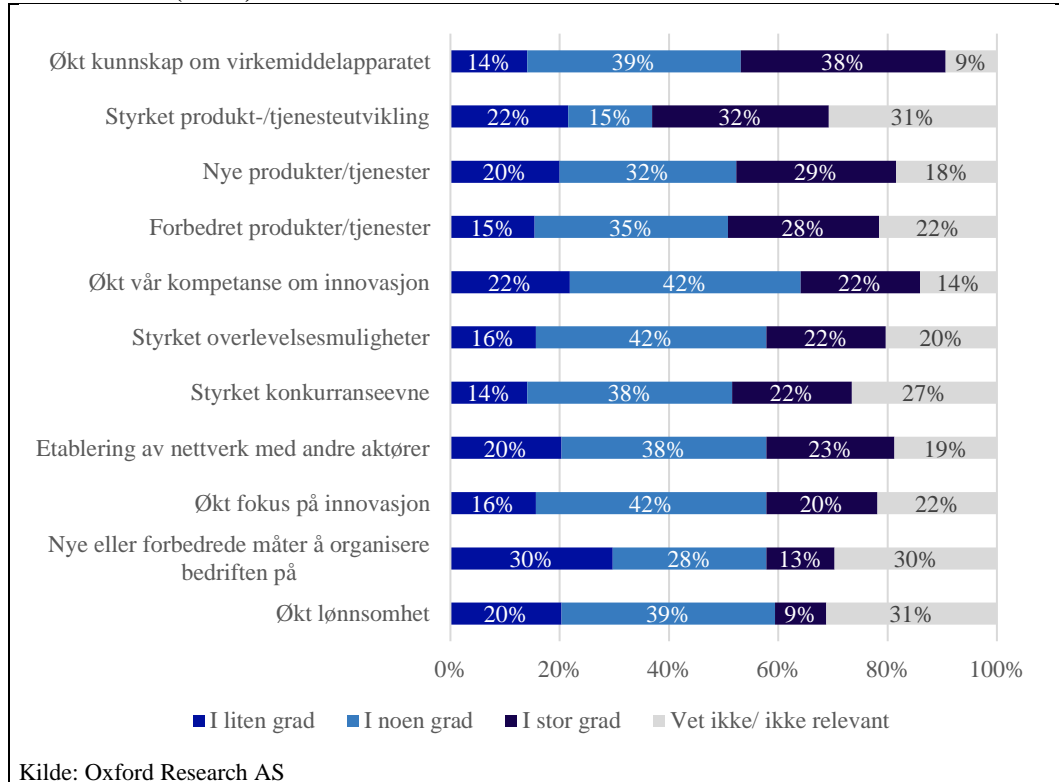
5.2.3 Betydning for innovasjon og økonomi

For å belyse hvilke effekter respondentene mener at prosjektene har bidratt til å realisere, har vi spurt dem om dette innenfor en rekke ulike områder relatert til innovasjon og økonomi. Respondentenes svar kommer frem av den neste figuren.

Figuren viser at det respondentene opplever effekter for deres egen virksomhet på en rekke områder. Andelen respondenter som oppgir noen eller stor grad av effekt ligger i sjiktet mellom 41 – 77 prosent.

Flest oppgir at Samskap i stor grad har bidratt til økt kunnskap om virkemiddelapparatet (38 prosent) etterfulgt av bidraget til styrket vare-/tjenesteutvikling (32 prosent) og nye varer/tjenester (29 prosent). Færrest oppgir at Samskap i stor grad har bidratt til nye eller forbedrede måter å organisere bedriften på (13 prosent) eller å øke virksomhetens lønnsomhet. (9 prosent).

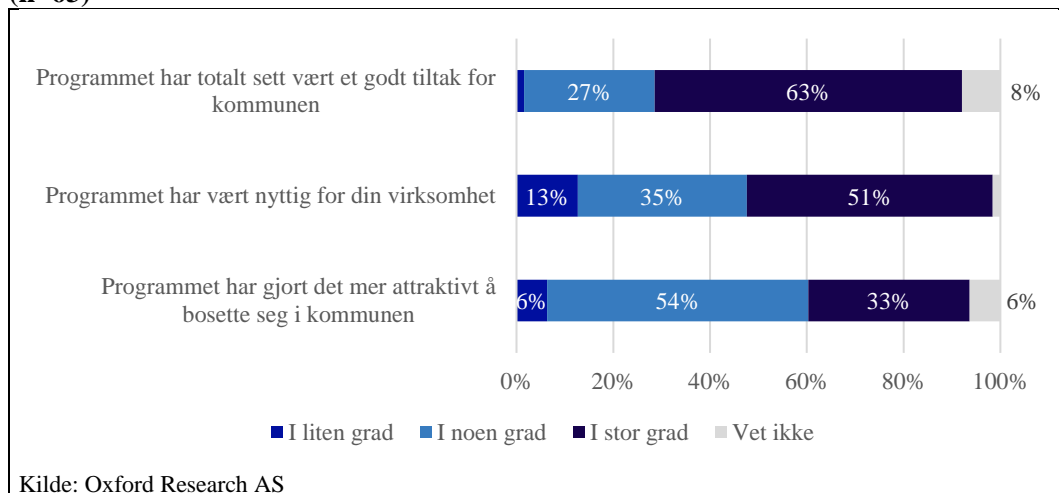
Figur 10: I hvilken grad omstillingsprogrammet medført følgende effekter for din virksomhet? (n=65)



5.2.4 Samlet vurdering av omstillingsprogrammet

Respondentene ble bedt om å gjøre noen overordnede vurderinger av omstillingsprogrammet. Svarene deres vises i figuren under.

Figur 11: I hvilken grad er du enig i følgende påstander om omstillingsprogrammet? (n=63)



Som figur 11 viser, er det gjennomgående er det få som oppgir at de i liten grad er fornøyde med omstillingsprogrammets bidrag. Ser man på andelene som oppgir å være enige i noen/ stor grad så er majoriteten av respondentene er fornøyde, både med omstillingsprogrammets betydning for kommunen og deres egen bedrift. I tillegg er det en stor andel som oppgir at omstillingsprogrammet har bidratt til å styrke kommunens bostedsattraktivitet.

5.3 Rapportert sysselsetting

Å vurdere hvor mange nye arbeidsplasser som realiseres som følge av støtten fra omstillingsprogrammet, er et sentralt moment i enhver sluttevaluering. Flere av bedriftene som svarer på undersøkelsen, har mottatt en rekke ulike former for bistand gjennom programmet. Typen støtte varierer fra bedrift til bedrift, men kan både være relatert til kompetanseheving, rådgivning og økonomiske tilskudd. Det har ikke blitt utarbeidet en uttømmende oversikt over hva den enkelte bedrift har mottatt av støtte. Alle blir i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til spørsmålet om hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere.

Vi gjør oppmerksom på at estimeringsmetodikken som brukes i denne sluttevalueringen, er noe strengere enn den tilnærmingen som Regional omstilling selv bruker for å beregne hvor mange nye arbeidsplasser som skapes gjennom omstillingsprogrammet.

5.3.1 Skapte arbeidsplasser

Totalt har 54 bedrifter besvart spørsmålet om antallet arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere. Disse 54 bedriftene rapporterer til sammen om 39,1 nye årsverk. Arbeidsplassene oppgis å være realisert i 24 bedrifter, mens 30 bedrifter rapporterer at støtten fra omstillingsprogrammet ikke har bidratt til å skape nye arbeidsplasser. Tallene som bedriftene har oppgitt, kommer frem av neste tabell.

Om en stipulerer at effekten er lik for de øvrige bedriftene som mottok undersøkelsen, ville det vært skapt 77 arbeidsplasser (årsverk). Det er viktig å være klar over at det er ulike metodiske og analytiske utfordringer ved å måle sysselsettingseffekter av støtten. Dette skyldes en rekke forhold. 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 betydningen av støtten fra omstillingsprogrammet fra andre faktorer som har gitt 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 støttet av omstillingsprogrammet, hadde iverksatt enten det samme eller annet utviklingsarbeid som hadde gitt resultater. Dette er noen eksempler som illustrerer at det er stor usikkerhet knyttet til rapportering av sysselsettingstall. Tallene må derfor tolkes med varsomhet.

Tabell 6: Antall skapte årsverk

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	30	0
0,1 til 1,0 skapte årsverk	14	10,6
Flere enn 1 skapte årsverk	10	28,5
Totalt	54	39,1
Kilde: Oxford Research AS		

Videre har 52 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 110,6 årsverk (2,12 årsverk i gjennomsnitt per bedrift).

5.3.2 Sikrede arbeidsplasser

Videre har vi spurt bedriftene om hvor mange arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å sikre i løpet av omstillingsperioden. De 53 bedriftene som har besvart spørsmålet, rapporterer om totalt 111,4 sikrede årsverk.

Dersom en stipulerer at effekten av støtten er lik for de øvrige bedriftene i populasjonen, er effekten i form av sikrede arbeidsplasser på 224 årsverk. Slår man sammen de stipulerte tallene for skapte og sikrede arbeidsplasser, tilsvarer dette 302 skapte og sikrede arbeidsplasser. Igjen er det verdt å minne om at det er stor usikkerhet knyttet til de stipulerte tallene.

5.3.3 Sysselsetting sammenlignet med tidligere omstillingsprogram

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

Det kan likevel være interessant å se sysselsettingstallene i omstillingsprogrammet i Andøy opp mot resultater fra tidligere omstillingsprogrammer. Som det framgår av tabell

7 under, er kostandene per skapte arbeidsplass en del høyere i Andøy enn i de andre kommunene. Samtidig er det vår vurdering at bedriftene i kommunen har vært noe mer nøkterne i sin vurdering enn i andre kommuner. Dette gjelder særlig de største bedriftene, som er de som i størst grad er med på å trekke opp resultatene i andre kommuner.

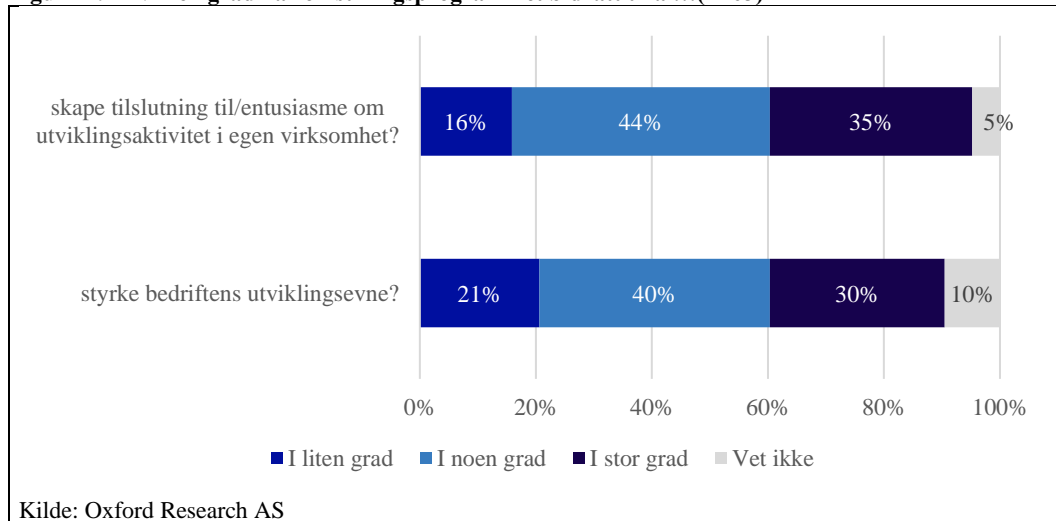
Tabell 7: Resultater fra ulike omstillingsevalueringer

Omstillings-program	Slutt - evaluering	Budsjett (mnok)	Nye årsverk (survey blant bedrifter)	Nye årsverk stipulert (survey blant bedrifter)	Nye årsverk (rapportert til omstillings-programmet)
Meløy	2019	108,0	40,1	50,4	311,0
Lierne	2021	62,5	47,6	108	134,0
Lærdal	2019	27,4	8,55	10,9	Ikke oppgitt
Bindal	2021	26,6	21,1	65	41,0
Rollag	2020	25,6	42,5	85,0	105,8
Tinn	2021	22,2	14,8	30,0	103,0
Indre Fosen	2023	36,0	74,3	128	144,0*
Fyresdal	2023	18,2	17	27	50*
Andøy	2023	125,0	39,1	77	196
Kilde: Oxford Research AS *per årsrapport 2022					

5.4 Næringslivets utviklingsevne

Virksomhetene ble bedt om å ta stilling til to forhold som omhandler omstillingsprogrammets bidrag til virksomhetens egen utviklingsevne. Av figuren nedenfor fremkommer det at 79 prosent av respondentene trekker fram at omstillingsprogrammet i noen eller stor grad har bidratt til å skape tilslutning til/entusiasme om utviklingsaktivitet i egen virksomhet. 70 prosent påpeker at omstillingsprogrammet har bidratt til å styrke utviklingsevnen i stor eller i noen grad.

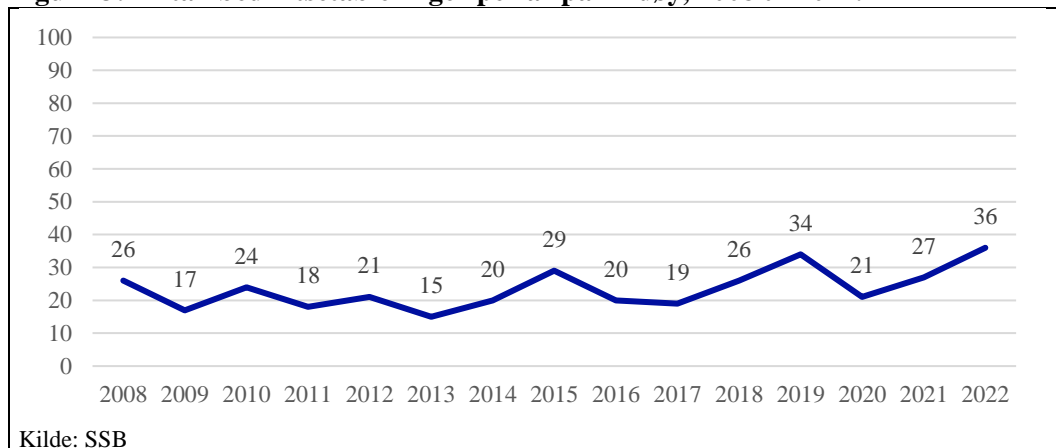
Figur 12: I hvilken grad har omstillingsprogrammet bidratt til å ... (n=63)



5.4.1 Antall bedriftsetableringer

Fra 2008 til 2022 har Andøy hatt 24 bedriftsetableringer i året i gjennomsnitt. Fra omstillingsprogrammets start i 2017 har gjennomsnittet bedriftsetableringer per år vært noe høyere enn årene før, med 27 i snitt. Årene før omstillingsprogrammet har i snitt 21 per år. Imidlertid er det større oppturer og nedturen i årene etter 2017, og samlet har det en gjennomsnittlig endring på pluss 1 bedriftsetablering i året i omstillingsperioden.

Figur 13: Antall bedriftsetableringer per år på Andøy, 2008 til 2021.



5.4.2 Tilsagn fra Innovasjon Norge og Skattefunn

Antall innvilgede tilskudd og lån fra Innovasjon Norge benyttes også som en indikator på næringslivets utviklingsevne. Tabellen nedenfor viser tilsagnsbeløp og antall tilsagn fra Innovasjon Norge til virksomheter i Andøy gjennom omstillingsperioden. Tabellen viser beløpsmessig omfang av samlet støtte årlig fra 2017 til 2023. Gjennomsnittlig i perioden er det bevilget 14,1 millioner kroner, fordelt på gjennomsnittlig 8,4 tilsagn.

Tabell 8 Innvilgende tilskudd og lån fra Innovasjon Norge til bedrifter i Andøy i perioden 2017-2023

År	Antall tilsagn	Sum innvilget beløp i kr
2017	3	1 820 000
2018	8	20 977 000
2019	15	30 280 500
2020	10	24 942 000
2021	8	7 095 618
2022	4	2 477 000
2023	11	11 290 000
Samlet	59	98 882 118
Kilde: https://www.innovasjon norge.no/artikkel/hvem-har-fatt-tilbud-om-finansiering-fra-oss		

Tilsvarende kan antall innvilgede søknader fra Skattefunn være en indikator på utviklingsevne. Det har vært 17 innvilgede Skattefunn-søknader i Andøy i løpet av omstillingsperioden, og det totale budsjetterte skattefradraget for disse ligger på 23,4 millioner kroner. Andøya Space og Andfjord Salmon er de som har fått flest prosjekter.

Som de to sammenstillingene viser, er det samlet sett hentet ut mye midler både gjennom Innovasjon Norge og Skattefunn. Det at bedriftene utnytter flere av de økonomiske virkemidlene som finnes, tyder på at bedriftene har god utviklingsevne. Et annet positivt trekk er også at en vesentlig andel av støtten til prosjekter fra Innovasjon Norge er spredd på mange ulike virksomheter. Både Skattefunn-tildelingene og en god del av tildelingene fra Innovasjon Norge har en betydelig innovasjonshøyde.

5.4.3 Hva viser intervjuene?

I hvilken grad det har skjedd noe med utviklingsevnen er også blitt belyst gjennom de kvalitative intervjuene. Mange informanter framhever at det har skjedd en generell forbedring av utviklingsevnen. Dette er særlig knyttet til følgende dimensjoner:

- Det har foregått en generell profesjonalisering og kompetanseheving blant bedriftene. Mange har gjennomført utviklingsprosjekter av ulik størrelse, og dette har ført til at flere har fått øynene opp for potensialet som ligger i mer kontinuerlig arbeid med utvikling og innovasjon.
- Det er etablert bedre relasjoner både mellom bedrifter og mellom bedrifter og kommunen. Mange av de bedriftene vi har intervjuet, trekker fram at kommunen har blitt en mer kompetent tilrettelegger for næringsutvikling. Dette gir seg særlig utslag i at kommunen nå jobber mer systematisk med næringsutvikling enn hva som var tilfelle før omstillingsperioden.

6. Evaluators oppsummering og vurdering

Dette kapitlet inneholder Oxford Researchs oppsummering og vurdering av omstillingsprogrammet i Andøy. Vurderingen er basert på kvantitative og kvalitative data presentert i de foregående kapitlene, men trekker også inn relevant litteratur og erfaringer fra gjennomførte omstillingsprogrammer i andre kommuner.

6.1 Vurdering av organisering og drift

Relasjonen mellom omstillingsorganisasjonen og kommuneadministrasjonen er sentral i nær sagt alle omstillingsprogram. Dette gjelder uansett hvilken organiseringsform kommunen velger og er med andre ord et forhold man ikke kan «organisere seg» bort fra. Ulike organisasjonsformer vil med andre ord ha fordeler og ulemper som virker inn på hvordan kommune og omstillingsorganisasjon kan spille hverandre gode.

Etter vår vurdering har omstillingsprogrammet i Andøy vært organisert og driftet på en god måte. Vi vil særlig trekke fram følgende aspekter:

- Programledelsen har hatt solid kompetanse på nærings- og utviklingsarbeid. Erfaring fra kommuneadministrasjonen har bidratt til nødvendig forståelse for kommunens utfordringer og ønsker
- Styret har vært preget av erfarne og sterke styreledere med nødvendig myndighet til å sikre framdrift og resultater
- Valg av styresammensetning, med personlige vararepresentanter, har gitt styret legitimitet i lokalt næringsliv
- Andøy er godt i gang med arbeidet med videreføring av omstillingsarbeidet. Grunnmodellen vil være kommunen som utviklingsmotor i samarbeid med næringslivet, og et sentralt element vil være utarbeiding av en strategisk næringsplan. Det er et godt grunnlag for å se samfunns- og næringsutvikling i sammenheng.

6.2 Vurdering av innretning og måloppnåelse

Det er et sterkt 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 tilfellet uten omstillingsprogrammet. Det er en lang rekke faktorer som påvirker den faktiske utviklingen – langt utover hva kommunen selv kan kontrollere. For eksempel har en lang periode med Covid-19 vært

med på å påvirke utviklingen. For Andøy sin del er det i tillegg slik at man i de senere årene har fått mange andre impulser til vekst og utvikling. Andøyfondet vil skape mer aktivitet i lokalsamfunnet, det samme vil de store planene innen space-virksomhet gjøre. De ulike initiativene vil trolig skape mye positivt for Andøy kommune, men for sluttevalueringens del er det mer metodisk krevende å vite hvilke effekter som skyldes hvilke virkemidler.

Med disse forbeholdene estimerer vi at omstillingsprogrammet har bidratt til å skape og sikre 302 arbeidsplasser. Målet om 350 skapte og sikrede arbeidsplasser er med andre ord ikke nådd, men man er på god vei. Sammenlignet med andre omstillingsprogrammer framstår bedriftenes estimater som forholdvis nøkterne. Nesten en tredjedel av bedriftene oppgir samtidig at effektene først vil inntreffe på et senere tidspunkt.

Omstillingsprogrammet har hatt som mål å bidra til økt robusthet i næringslivet. Evalueringen viser at næringsstrukturen i Andøy har blitt noe mer mangfoldig i omstillingsperioden. Det er fortsatt en høy konsentrasjon av enkelte næringer, men man har fått et mer differensiert og robust næringsliv.

En viktig forutsetning for å lykkes på sikt med å realisere verdiskapingspotensialet i næringslivet, er bedriftenes utviklingsevne. Selv om det er vanskelig å kvantifisere, er det flere av dem vi har intervjuet, som trekker fram at omstillingsprogrammet har forbedret utviklingsevnen til bedriftene. Det er flere bedrifter som nå har omstilling, utvikling og innovasjon i ryggmargen og som aktivt jobber med dette. En sentral medvirkende grunn til dette er man har kjørt to vellykkede runder med SMB-utvikling.

Selv om både rapporterte og stipulerte antall skapte og sikrede arbeidsplasser er lovende, er det også noen utviklingstrekk som bør bekymre. Befolkningsnedgangen har rett nok stagnert, men har også tilsynelatende stabilisert seg på et nytt og betydelig lavere nivå. Det gjør at kommunen fortsatt vil møte krevende omstillingsutfordringer framover. En annen utfordring er tilgangen på nok og riktig kompetanse. Mangel på arbeidskraft er en utfordring som deles med mange andre kommuner i Norge, men i Andøy er den ekstra stor på grunn av at en allerede identifisert mangel forsterkes av prosjekter med store og spissede behov for kompetanse.

Innenfor space-virksomhet dekkes ofte deler av kompetansebehovet av pendlere og ansatte som vil være bosatt i kortere perioder. Fra litteraturen om store industriprosjekter vet vi at et mobilt arbeidsliv stiller store krav til en strategisk samfunnsutvikling. Hvordan kan lokalsamfunnet benytte seg av personer og kompetanse som kanskje bare er bosatt i en kortere periode?

6.3 Overordnet vurdering

Omstillingsprogrammet i Andøy har vært vellykket og oppnådd gode resultater. Vi vil trekke fram følgende elementer som særlige positive:

- Omstillingsprogrammet har vært godt organisert og driftet. Det har vært god kontinuitet i arbeidet og programledelsen har drevet programmet på en strukturert og gjennomtenkt måte. Omstillingsprogrammet har involvert bedriftene på en god måte i hele perioden.
- Omstillingsprogrammet har bidratt til å skape og sikre 302 arbeidsplasser. Målet om 350 skapte og sikrede arbeidsplasser er med andre ord ikke nådd, men man er på god vei. Nesten en tredjedel av bedriftene oppgir at effektene først vil inntreffe på et senere tidspunkt.
- Evalueringen viser at næringsstrukturen i Andøy har blitt noe mer mangfoldig i omstillingsperioden. Omstillingsprogrammet har også forbedret utviklingsevnen til bedriftene. Det er flere bedrifter som nå har omstilling, utvikling og innovasjon i ryggmargen og som aktivt jobber med dette.
- Andøy er godt i gang med arbeidet med videreføring av omstillingsarbeidet. Grunnmodellen vil være kommunen som utviklingsmotor i samarbeid med næringslivet, og et sentralt element vil være utarbeiding av en strategisk næringsplan. En strategisk næringsplan gir et godt grunnlag for å se samfunns- og næringsutvikling i sammenheng.

Selv om de samlede resultatene har vært gode, er det også noen forhold som har påvirket måloppnåelsen negativt og kunne vært gjort på en bedre måte. Vi vil trekke fram følgende aspekter:

- Relasjonen mellom kommunen og omstillingsprogrammet har tidvis vært anstrengt. Dette skyldes etter evaluators vurdering både asymmetrien mellom omstillingsprogrammets ressurser og kommunens ressursituasjon, men også personlige motsetninger.
- Antall styrerepresentanter har vært for høyt. Noen styremedlemmer har vært lite aktive og bidratt lite i de strategiske diskusjonene. Det hadde vært ønskelig med et mer profesjonelt styre, der flere av styremedlemmene hadde mer styreefaring.
- Ordningen med personlige vararepresentanter har ikke fungert tilfredsstillende og har blant annet ført til mangel på kontinuitet i deltakelse fra varaene. Det har igjen ført til vararepresentanter med begrenset engasjement og innsikt i styrearbeidet. Det har også vært tendenser til et for sektororientert styre.
- Omstillingsprogrammet har et stort budsjett tilgjengelig, og som følge av det har man valgt å dele ut relativt romslige beløp til mange. Slik vi vurderer det, kunne man oppnådd enda bedre resultater ved en sterkere prioritering av de strategiske prosjektene, og da særlig det som er knyttet romvirksomhet, opplevelsesbasert

reiseliv og fiskeri. Her har Andøy kommune noen reelle fortrinn som kunne blitt gjort mer ut av. Særlig ligger det store muligheter innen alt det rom-relaterte, men denne aktiviteten vil også være med på å støtte opp om reiselivet på en god måte.

- Kommunen har hatt begrenset institusjonell kapasitet. En har dermed ikke vært i stand til å håndtere alle forespørslene og ønskene som ulike prosjekter finansiert gjennom omstillingsprosjektet har skapt. Kommunen har tidvis havnet bakpå, og bremsset farten i sentrale utviklingsprosesser.
- Kommunens manglende institusjonelle kapasitet har ført til at man ikke fulgte god nok opp initiativer som næringsvennlig kommune og «Velkommen heim»-programmet. Enkelte viser også til at et sterkt tjenestefokus i kommunen førte til at kommunen i for liten grad benyttet seg av mulighetene som omstillingsprogrammet gav for kompetanseheving

6.4 Læring for andre

6.4.1 Institusjonell kapasitet og utviklingsevne

I omstillingskommuner er kommuneadministrasjonen ofte preget av utfordringene som har ført til omstillingsstatus, enten dette er plutselige kriser eller mer gradvis utarming. Kompetanseflukt og rekrutteringsutfordringer kan være en del av et sånt bilde, men kanskje like ofte ser vi at nedgang over tid fører til en lite utviklingsorientert kultur og handlemåte. Det er heller ikke overraskende at mange omstillingskommuner har gamle areal- og samfunnsplaner, og det er begrenset kapasitet innenfor områder som teknisk sektor og planlegging. Når så et omstillingsprogram etableres med friske midler og en rekke verktøy for å skape utvikling og aktivitet, kan dette kollidere med en kommune som verken politisk eller administrativt har tradisjon eller ressurser til å bidra til ytterligere vekst.

En utfordring kan dermed være at potensialet i omstillingsprogrammet er stort, men kommunen har ikke fått tilsvarende kapasitetsøkning til å håndtere alle forespørslene og ønskene som ulike prosjekter har skapt. I tillegg vil det være slik at når større kriser treffer en kommune, med påfølgende tap av arbeidskraft og kompetanse, må kommuneorganisasjonen prioritere lovpålagte oppgaver. Dermed blir kommunen orientert mot tjenesteproduksjon, ikke utviklingsoppgaver. Prioriteringen er fullt forståelig, og i mange tilfeller også nødvendig, men det skaper en enda større skjevhet mellom omstillingsprogram og kommuneadministrasjon enn nødvendig og ønskelig.

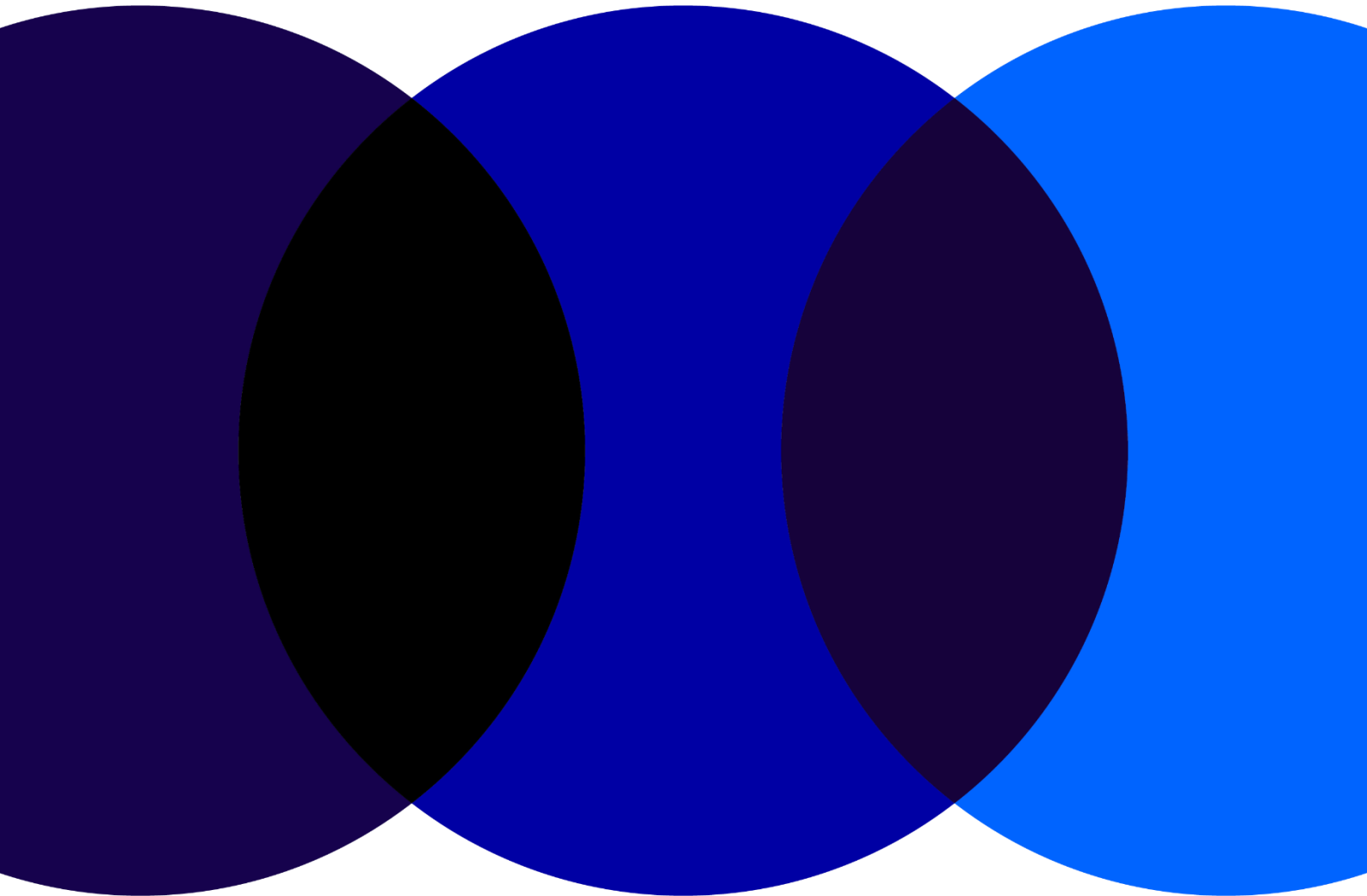
Etter vår vurdering reiser ubalansen mellom omstillingsprogrammet og kommunens kapasitet relevante spørsmål om innretningen av omstillingsmodellen. Enkelt sagt er det vanskelig å kombinere mye penger i et omstillingsprogram med lite penger og kapasitet i kommunen. Kommunen er avgjørende for omstilling, endring og utvikling. Dette gjelder

ikke bare underveis i omstillingsperioden der for eksempel etterspørselen etter planfaglig kompetanse blir ekstra stor, men er i høyeste grad også relevant for den langsiktige bærekraften i omstillingsarbeidet.

6.4.2 Læringspunkter for andre omstillingskommuner og Regional omstilling

Avslutningsvis vil vi trekke fram noen forhold som vi mener andre omstillingskommuner og Regional omstilling som program kan lære av. Forholdene handler både om praktiske grep som kan være nyttige i det konkrete programarbeidet, men også momenter som kan øke måloppnåelsen på sikt for andre omstillingskommuner.

- Omstillingsprogrammet i Andøy har vært flinke til å invitere Innovasjon Norge på besøk og ta dem med på bedriftsbesøk. Dermed har næringslivet i Andøy «fått et ansikt» på Innovasjon Norge og gjort bedriftene bedre kjent med deres tjenestetilbud. Det har bidratt til en økt bevissthet på utvikling og innovasjon i bedriftene og en økt søkning om midler til Innovasjon Norge.
- Selv om et omstillingsstyre med mange medlemmer og observatører kan gi legitimitet, risikerer man et mindre strategisk handlende og beslutningsorientert styre.
- Rollen som næringssjef og programleder bør ikke kombineres.
- Andøy har hatt en egen kommunikasjonsrådgiver blant de ansatte. Dette er et grep som andre også kan benytte seg av for å skape god og entusiasme rundt det arbeidet.
- Kommunen må få tilført og bygge opp utviklingskapasitet ved større omstillingsprogram. Dette vil gi større avkastning av arbeidet.
- Regional omstilling bør vurdere om det er ønskelig å gjøre noen justeringer av programmet der en i større grad tar hensyn til særtrekk som gjør seg gjeldende for de aller største omstillingsprogrammene. Dette handler blant annet om hvilke muligheter kommunen har for å kun holde seg til forstudier og forprosjekter og om det i større grad bør åpnes opp for å understøtte oppbygging av kapasitet i kommunene for å arbeide med samfunnsutvikling.



OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Vesterbrogade 149, Bld. 12
3rd flor, 1620 Copenhagen V
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

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

Finland

Oxford Research Oy
Eteläinen Hesperiankatu 18
LH 2, 00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

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