

Evaluering av omstillingsprogrammet i Måsøy

Sluttevaluering av omstillingsprogram



Om rapporten

Evaluering av omstillingsprogrammet i Måsøy

Sluttevaluering av omstillingsprogram

Oppdragsgiver

Innovasjon Norge

Prosjektperiode

Oktober 2018 - februar 2019

Prosjektteam

André Flatnes

Om Oxford Research

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 og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

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

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Måsøy, som er gjennomført i perioden 2013-18. 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 André Flatnes. Gry Elisabeth Monsen har vært ansvarlige for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Evaluator har i tillegg fått god hjelp av programleder Even Johansen. Vi takker for oppdraget og for godt samarbeid.

Kristiansand, 27. februar 2019



André Flatnes
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innhold

1.	Sammendrag	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Rammer, organisering og forankring	6
1.3	Hovedmål og strategier, resultater og videreføring	6
1.4	Læringspunkter fra programmet	7
2.	Evalueringens formål og metode	8
2.1	Evalueringens formål	8
2.2	Evalueringemetode	8
2.3	Leserveiledning	9
3.	Programmets organisering og forankring	10
3.1	Gjennomføringen av programmet	10
3.2	Programmets organisasjon	10
3.3	Budsjett	12
3.4	Samarbeid med andre utviklingsaktører	13
3.5	Programmets forankring	13
3.6	Videreføring	14
4.	Målsettinger og tiltak	15
4.1	Bakgrunn for omstillingsprogrammet	15
4.2	Målstruktur	15
4.3	Omstillingsprogrammets innretting	16
4.4	Faktisk utvikling i befolkning og arbeidsplasser	18
4.5	Resultater av omstillingsprogrammet	23
4.6	Programmets måloppnåelse	25
4.7	Kommunens og næringslivets utviklingsevne	26
5.	Evaluators oppsummering og vurdering	28
5.1	Bakgrunn	28
5.2	Organisering og drift	28
5.3	Innretting og måloppnåelse	28
5.4	Overordnet vurdering	29

Figurliste

Figur 1: Befolkningsutvikling i Måsøy. 2004-18, per 1. januar.	19
Figur 2: Registrert arbeidsledighet i Måsøy kommune per år. 2003-17.	19
Figur 3: Antall sysselsatte med arbeidssted Måsøy per år. 2003-17.	20
Figur 4: Innpendling, utpendling og netto innpendling for Måsøy per år. 2003-17.	20
Figur 5: Samlet verdiskapning i Måsøy per år. 2003-17. Tall i tusen kroner.	21
Figur 6: Antall bedriftsetableringer i Måsøy per år. 2004-18.	21
Figur 7: Andel bedrifter med positivt driftsresultat i Måsøy per år. 2003-17	22
Figur 8: Herfindahl/Hirschmann-indeks for hovednæringer i Måsøy kommune. 2003-17.	22
Figur 9: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Måsøy. 2008-2018. Beløp i kroner.	23
Figur 10: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet	23
Figur 11: Realisering av effekter	24
Figur 12: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene	24
Figur 13: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet	25
Figur 14: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne	27

Tabelliste

Tabell 1: Informanter	9
Tabell 2: Omstillingsprogrammets inntekter. 2013-18. Kroner.	12
Tabell 3: Tilsagn fra Innovasjon Norge. Prosjekter, tildelingsår og tilsagnsbeløp.	13
Tabell 4: Målsettinger, innsatsområder og måltall for omstillingsprogrammet i Måsøy	15
Tabell 5: Tilsagn fordelt på innsatsområder. Beløp og andel.	17
Tabell 6: Tilsagn fra tilskuddsordningen per år. Antall og beløp.	17
Tabell 7: Tilsagn fra tilskuddsordningen per prosjekttype. Antall og beløp.	17
Tabell 8: Tilsagn fra tilskuddsordningen – sentrale aktører. Antall og beløp.	18
Tabell 9: Tilsagn fra tilskuddsordningen per finansieringsordning. Antall og beløp.	18
Tabell 10: Nye og sikrede arbeidsplasser fordelt på innsatsområder	25
Tabell 11: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet	26

1. Sammendrag

Denne rapporten inneholder en evaluering av omstillingsprogrammet i Måsøy kommune, som ble gjennomført i perioden 2013-18. Formålet med evalueringen er å vurdere gjennomføringen og resultater av satsingen, samt bidra til læring for andre omstillingsprogrammer.

1.1 Bakgrunn

Omstillingsprogrammet i Måsøy kommune ble etablert på grunnlag av en langvarig og vedvarende nedgang i befolkningstall og antall arbeidsplasser, samt strukturendringer innen fiskerinæringen og et ensidig næringsliv. Innbyggertallet hadde sunket med nesten 30 prosent de seneste 20 årene, og i perioden 2000 til 2011 forsvant 30 prosent av arbeidsplassene i privat sektor. Fiskerinæringen hadde gjennomgått en strukturendring, med færre fartøy og sesongbasert virksomhet med en stor andel utenlandsk arbeidskraft. Fiskerinæringen sto for to tredjedeler av verdiskapingen i kommunen.

1.2 Rammer, organisering og forankring

Programmet mottok finansiering på totalt 19,9 millioner kroner, hvorav 16 millioner kroner (80 prosent) fra Finnmark fylkeskommune og 3,9 millioner kroner (20 prosent) fra Måsøy kommune. Fylkeskommunens bevilgning var tre millioner kroner de første fire årene av programperioden, mens denne ble redusert til to millioner kroner de to siste årene av omstillingsprogrammet.

Omstillingsprogrammet har blitt levert på en svært god måte. Programledelsen hadde næringsutviklingskompetansen som posisjonen krevde, og var proaktiv i rolleutøvelsen. Det var ikke utskiftninger i posisjonen som programleder i omstillingsperioden. Også omstillingsstyret fungerte svært godt og i samsvar med forventningene. Det var bemannet med næringsutviklings- og styrekompetanse, og kontinuiteten i sammensettingen gjorde at det fikk utviklet og befestet sin arbeidsform og prosedyrer.

Programmets forankring i kommuneorganisasjonen var mer formell enn reell, og Måsøy i Vekst KF fungerte reelt sett som en selvstendig enhet uten inngripen fra eieren. Forankringen av programmet i næringslivet var solid. Et betydelig antall bedrifter ble mobilisert og mottok støtte fra programmet.

1.3 Hovedmål og strategier, resultater og videreføring

Omstillingsplanen fra 2014, som var gjeldende for nesten hele omstillingsperioden med kun mindre revisjoner, inneholdt en målstruktur med resultatmål og innsatsområder med måltall. Det ble definert fire innsatsområder innenfor omstillingsarbeidet: Fellestiltak, havet, reiseliv og kulturnæringen, og leverandør og energi. I tillegg hadde omstillingsprogrammet «bo- og servicekommune Måsøy» og «andre prosjekter» som aktivitetsområder som kunne støttes.

Programmets målsettinger var knyttet til bidrag til etablering av 60 nye arbeidsplasser, støtte til ti nye gründere, og bidrag til stabilisering av befolkningstallet i Måsøy rundt 1300. Oxford Researchs vurdering er at de to første målsettingene er oppnådd, men ikke det siste. Resultatene kan også vurderes opp mot ressursinnsatsen (19,9 millioner kroner i programbudsjett) og størrelsen på næringslivet i

kommunen (513 sysselsatte med arbeidssted i kommunen ved oppstarten av omstillingsarbeidet i 2013). På et slikt grunnlag er resultatene i Måsøy meget gode, sammenlignet med en lang rekke andre omstillingsprogrammer som Oxford Research har evaluert.

Et viktig resultatmål for omstillingsprogrammer er å sikre en varig forbedret utviklingsevne i kommunens næringsliv og kommunale apparat. Utviklingsevnen i næringslivet er forbedret som følge av programmet. Et stort antall bedrifter har fått erfaring med bedriftsinterne utviklingsprosjekter, og mange har også deltatt på PLP-kurs. 73 prosent av bedriftene støttet av programmet, oppgir at de i stor eller noen grad har fått styrket sin utviklingsevne. Antall bedriftsetableringer har også steget markant i omstillingsperioden, fra om lag fem årlig før omstillingsperioden til om lag 17 årlig i perioden.

Utviklingsevnen til kommunen er knyttet til de ressurser som stilles til rådighet for denne oppgaven. Oxford Research observerer at Måsøy kommune kom sent i gang med å planlegge og implementere videreføringen av programmet, og at oppfølgingen ikke var operativ ved programavslutning. Det er imidlertid et godt resultat at et nytt kommunalt foretak med ansvar blant annet for næringsutvikling er vedtatt etablert, og at kommunen vil opprettholde finansieringen på nivået i omstillingsperioden. Bemanningen av foretaket med relevant kompetanse vil være avgjørende for å sikre at det fungerer som utviklingsressurs for næringslivet i kommunen.

1.4 Læringspunkter fra programmet

En svakhet ved programmet var kommunens noe fraværende rolle i gjennomføringen, som til dels forklares av hyppige personellskifter på ledernivå både politisk og administrativt i kommunen. Etter som programmet også ble levert på en god måte av Måsøy i Vekst var det heller ikke nødvendig for kommunen å ta en aktiv rolle i omstillingsarbeidet. Oxford Research vil imidlertid argumentere for at effekten av omstillingsprogrammer kan forventes å styrkes dersom kommunen er aktiv og engasjert i omstillingen. Enkelte typer oppgaver, som tilrettelegging av næringsarealer og planverk for næringsutvikling, samt oppgaver knyttet til bosetting og attraktivitet, tilhører kommunens domene.

En sentral funksjon for et omstillingsprogram er veiledning og sparring med bedriftene som mottar finansiell støtte fra programmet. Kompetansetilførsel gjennom veiledning vil kunne utgjøre en verdiøkende aktivitet for bedriftene og for utviklingsprosjektene som støttes finansielt av programmet. Veiledningen kan tenkes levert på ulike måter, som fra programleder (krever da kompetanse innen forretningsmodellering), gjennom SMB-utvikling (konsept der finansiering og veiledning kombineres), fra ekstern konsulent med spisskompetanse eller fra Innovasjon Norge (aktiv kundedialog). Fra Innovasjon Norge kan det potensielt sett være observatøren i omstillingsstyret eller andre som involveres, selv om en slik funksjon ikke per i dag er en del av observatørrollen. En slik dialog kan omhandle ulike sider ved bedriftenes forretningsmodell, og har som formål å identifisere utviklingsmuligheter og bistå med veiledning i gjennomføringen av utviklingsprosjekter der slike muligheter adresseres. I Måsøy ble denne funksjonen levert i den løpende dialogen med bedriftene som ble støttet. Oxford Research anbefaler at omstillingsprogrammer tar nødvendige grep for å sikre at veiledningsressurser er tilgjengelige for alle bedrifter som bistås av programmet. En slik sparring kan bidra til spissing og relevant innretting av utviklingsprosjekter.

2. Evalueringens formål og metode

I dette kapitlet 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, intervjuer og registerdata er benyttet som metode for datainnhenting.

Evaluatør mottok relevante dokumenter fra omstillingsprogrammet ved oppstart av arbeidet, og har i tillegg mottatt dokumenter fra Finnmark fylkeskommune og Innovasjon Norge. Følgende dokumenter er gjennomgått av evaluatør:

- Kreativ Industri (2013) Strategisk utviklingsanalyse
- Omstillingsplan 2013-18
- Årlige handlingsplaner
- Programstatusvurdering 2014-18, faktagrunnlag og oppsummering
- Sluttrapport fra Omstillingsprogrammet (2018)
- Diverse rapporter fra delprosjekter
- Presentasjoner av programmet
- Saksfremlegg fra Finnmark fylkeskommune

Det ble gjennomført en survey til bedrifter som har mottatt tilsagn fra omstillingsprogrammet. Undersøkelsen ble sendt til 50 virksomheter, hvorav 30 responderte. Dette gir en svarprosent på 60, hvilket vurderes som en akseptabel svarprosent for spørreundersøkelsen.

Evaluatør innhentet i tillegg data ved å intervjuer et utvalg sentrale aktører. Totalt ble det gjennomført 17 intervjuer. Informantene fremgår av tabell 1.

Tabell 1: Informanter

Navn	Organisasjon og rolle
Even Johansen	Måsøy i vekst KF, programleder
Ann S. Hansen	Styreleder for omstillingsprogrammet 2018, styremedlem 2013-18
Sigurd Larsen	Styreleder for omstillingsprogrammet 2013-17
Bernth Sjursen	Styremedlem
Irene Ramberg Eliassen	Styremedlem
Rune Mathisen	Styremedlem
Torbjørn Mathisen	Styremedlem
Reidun Mortensen	Måsøy kommune, ordfører fra 2017 og styreleder for omstillingsprogrammet 2017-18
Anne Karin Olli	Måsøy kommune, ordfører 2011-14
Jarle Lövenörm Lystad	Måsøy kommune, fung. rådmann fra 2018
Ingrid Mathisen	Innovasjon Norge, observatør (fra 2016)
Rolf Berg	Innovasjon Norge, observatør (til 2016)
Ulrik Jacob Lund	Finnmark fylkeskommune, observatør (fra 2016)
Kai Kilvær	Finnmark fylkeskommune, observatør (til 2016)
Marit Magelssen Vambheim	Kreativ Industri, delprosjektleder Strategisk utviklingsanalyse
Knut Baglo	Proneo, prosessbistand
Roald A. Johansen	IFO, prosessleder programstatusvurdering og videreføring etter omstilling

Kilde: Oxford Research

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

- 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)

2.3 Leserveiledning

Rapporten består av to datakapitler (kapittel 3 og 4) og et kapittel med evaluators vurderinger (kapittel 5). Informasjonen som presenteres i kapittel 3 og 4 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 5 inneholder evaluators vurdering av omstillingsprogrammets organisering, gjennomføring, resultater og måloppnåelse, samt lærdommer fra programmet.

3. Programmets organisering og forankring

I dette kapittelet beskrives omstillingsprogrammets gjennomføring, organisasjon, budsjett og forankring, samt samarbeid med andre aktører og videreføringen etter programavslutning.

3.1 Initiering og gjennomføringen av programmet

Måsøy kommune var ikke selv initiativtaker til omstillingsprogrammet. Omstillingsstatus ble initiert og tildelt av Finnmark fylkeskommune, på grunnlag av analyse av utviklingstrekk i alle fylkets kommuner. Behovet for omstilling har vært utbredt blant kommunene i fylket. En analyse utført av Telemarksforskning i 2012 ledet til at fylkeskommunen rettet en formell henvendelse til Måsøy kommune i juli samme år, der kommunen ble tilbudt omstillingsstatus. Etter dette fulgte en periode på nesten to år før kommunen hadde en operativ omstillingsorganisasjon på plass. Ettersom kommunen ikke var initiativtaker til omstillingsprogrammet, var det behov for en prosess mellom kommunen og fylkeskommunen for å forankre innsatsen. Fylkeskommunen gjennomførte parallelle prosesser med Måsøy og Nordkapp kommuner med tanke på mulige synergier i arbeidet, men endte opp med to individuelle programmer.

Kommunen aksepterte tilbudet om omstillingsstatus høsten 2012, og fylkeskommunen meldte deretter inn omstillingsbehovet til Kommunal- og regionaldepartementet. Omstillingsprogrammet og programorganisasjonen Måsøy i Vekst KF ble etablert i september 2013, og omstillingsstyret ble etablert ved vedtak i kommunestyret i november 2013. Første møte i styret var i januar 2014. En strategisk utviklingsanalyse forelå i november 2013, ført i pennen av Kreativ Industri AS. Programleder var på plass i juni 2014. Programmet ble avsluttet ved utløpet av 2018, og hadde dermed en gjennomføringsperiode på om lag fire og et halvt år.

3.2 Programmets organisasjon

Programmet ble organisatorisk forankret i et kommunalt foretak (KF), som ble opprettet med formål å gjennomføre omstillingsprogrammet. Organisasjonen fikk navnet Måsøy i Vekst KF. Organisasjonsformen ble anbefalt av fylkeskommunen og Innovasjon Norge, som hadde god erfaring med en slik organisering fra andre omstillingsprogrammer. Den understreker næringsfokuset ved å ha en avstand til rådhuset, samtidig som kommunen som eiere har formell kontroll på selskapet. Et annet argument for å legge omstillingsarbeidet til et eksternt foretak, er at personellressursene skjermes fra å bli tildelt kommunale forvaltningsoppgaver. Organisering som aksjeselskap var lite aktuelt da det ikke eksisterte et tilstrekkelig antall potensielle eiere blant bedriftene i kommunen.

Plasseringen av programorganisasjonen utenfor rådhuset betegnes av informanter som et viktig grep, da det bidro til å gjøre programmets kontor til et kontaktpunkt med næringslivet, som sannsynligvis ikke ville vært like mye benyttet hadde kontoret vært på rådhuset. Kommuneorganisasjonen hadde ingen næringsutviklingsressurser internt, og var ikke rigget som en fremoverlent serviceinstitusjon for næringslivet i kommunen.

3.2.1 Programledelse

Programmet hadde en programleder i hel stilling fra juni 2014 til programavslutning i desember 2018, og samme person innehadde stillingen i hele omstillingsperioden. Programledelsen inkluderte også andre personellressurser i deler av perioden: En reiselivsutvikler i hel stilling fra september 2016 til august 2018, en reiselivsutvikler i deltidsstilling fra mai 2017 til juni 2018 og en kontormedarbeider i 50 prosent stilling fra august 2015 til august 2018. En avkortning av finansieringen fra fylkeskommunen fra 2017 innebar at personellressursene i Måsøy i Vekst KF ble redusert mot slutten av omstillingsperioden.

Informantene fremholder at programledelsen hadde den nødvendige og riktige kompetansen, og var svært proaktiv i rolleutøvelsen. Programledelsen gjennomførte programmet på en strukturert og god måte, og hadde en tett dialog med næringslivet i kommunen. Det ble etablert gode rutiner for tilskuddsforvaltning, og resultater i form av nye arbeidsplasser ble løpende registrert. Samarbeidet mellom programledelse og omstillingsstyret fungerte godt, blant annet i forbindelse med saksforberedelse og innstilling fra programledelsen og behandling av beslutningssaker i styret.

3.2.2 Omstillingsstyre

Omstillingsstyret ble etablert i november 2013, med fem medlemmer, inkludert leder og nestleder, og to varamedlemmer, til sammen syv medlemmer. Disse ble i hovedsak rekruttert fra næringslivet, samtidig som flere av styremedlemmene også var medlemmer av kommunestyret i løpet av omstillingsperioden. Store bedrifter i kommunen ble representert, men medlemmene ble valgt personlig på grunnlag av deres utviklingsengasjement. To av de opprinnelige medlemmene var bosatt utenfor kommunen, men hadde likevel bånd til kommunen. Det ble valgt en erfaren, profesjonell styreleder. Omstillingsstyret gjennomførte INTRO-kurs tidlig i perioden, og har ellers gjennomført styreseminarer og årlige programstatusvurderinger med ekstern prosessleder. Det var noen utskiftninger av styremedlemmer underveis, samtidig som styresammensettingen også var preget av kontinuitet. Den første styrelederen satt fra 2013 til 2017, mens det var to ulike styreledere det siste drøye året av programperioden. Ordfører satt som styreleder fra desember 2017 til mars 2018, etter at første styreleder trakk seg. I mars 2017 tok nestleder over posisjonen som styreleder.

Innovasjon Norge og fylkeskommunen var observatører i omstillingsstyret, og var representert ved to ulike personer hver i løpet av perioden. Innovasjon Norge fulgte programmet tett gjennom hele perioden, mens fylkeskommunen ikke var like tett koblet på. Enkelte informanter peker på at fylkeskommunen kunne hatt klarere føringer for omstillingsarbeidet i fylket som helhet, og for eksempel hatt et sterkere regionalt fokus og benyttet omstillingsvirkemiddelet mer strategisk som del av det regionale utviklingsarbeidet. I stedet fikk tildelingene preg av automatikk, uten klare krav til resultater.

Ordfører var observatør, med unntak av perioden fra desember 2017 til mars 2018, da ordfører var leder av omstillingsstyret. Rådmannen hadde også observatørstatus. Det har vært relativt hyppige skifter av ordførere og rådmenn i kommunen i omstillingsperioden, hvilket i noen grad begrenset deres aktive oppfølging av omstillingsarbeidet. Rådmennenes deltakelse var noe begrenset.

Informantene mener at omstillingsstyret fungerte svært godt og utførte sin oppgave i tråd med forventningene. Omstillingsstyret hadde næringsutviklings- og styrekompetanse, og kontinuiteten i sammensettingen gjorde at det fikk utviklet og befestet sin arbeidsform og prosedyrer. Styremedlemmene var aktive og engasjerte, og var ambassadører for programmet overfor næringslivet.

3.2.3 Styringsdokumenter og programstatusvurdering

Det ble ikke gjennomført noen konsekvensutredning før vedtak om etablering av omstillingsprogrammet. I strategi- og forankringsfasen ble det gjennomført en strategisk utviklingsanalyse, med Kreativ Industri AS som utfører. Den første omstillingsplanen ble vedtatt i 2014, og en revidert versjon ble utformet i 2015. Da programleder begynte i stillingen, forelå allerede en utviklingsanalyse, en omstillingsplan og en handlingsplan. Med grunnlag i omstillingsplanene er det utformet årlige handlingsplaner.

Det er gjennomført årlige programstatusvurderinger i regi av Innovasjon Norge i perioden 2014-18, med Institutt for organisasjonsutvikling – IFO AS som innleid prosessleder. Informantene som deltok gir uttrykk for at programstatusvurderingene var nyttige, med tydelig og kompetent prosessledelse og lydhøre styremedlemmer. Seansene medførte bevisstgjøring om forbedringsområder og bidro til spissing av innsatsen i programgjennomføringen. Det er også gjennomført årlige styreseminarer, der hovedaktiviteten var utarbeidelse av kommende års handlingsplan.

3.3 Budsjett

Programmet mottok finansiering på totalt 19,9 millioner kroner, hvorav 16 millioner kroner (80 prosent) fra Finnmark fylkeskommune og 3,9 millioner kroner (20 prosent) fra Måsøy kommune. Inntektene fordelt på kilde og år fremgår av tabell 2. Fylkeskommunens bevilgning var tre millioner kroner de første fire årene av programperioden, mens denne ble redusert til to millioner kroner de to siste årene av omstillingsprogrammet. To millioner utgjorde omstillingsbevilgningen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens én million var hentet fra de generelle midlene til næringsutvikling (RUP-midler) tildelt fra departementet. Kommunalt næringsfond, som utgjorde 500 000,- kroner per år, ble inkludert som en del av omstillingsbevilgningen fra fylkeskommunen, i den forstand at kommunen ikke fikk en separat tildeling til kommunalt næringsfond. Forvaltningen av midlene ble lagt til omstillingsorganisasjonen, og tilsagn ble gitt på grunnlag av vedtektene for kommunalt næringsfond.

Tabell 2: Omstillingsprogrammets inntekter. 2013-18. Kroner.

År	Finnmark fylkeskommune	Måsøy kommune	Totalt
2013	3 000 000	650 000	3 650 000
2014	3 000 000	650 000	3 650 000
2015	3 000 000	650 000	3 650 000
2016	3 000 000	650 000	3 650 000
2017	2 000 000	650 000	2 650 000
2018	2 000 000	650 000	2 650 000
Sum	16 000 000	3 900 000	19 900 000

Kilde: Omstillingsprogrammet i Måsøy

Omstillingsprogrammet mottok i tillegg i underkant av 0,6 millioner kroner fra Innovasjon Norge, hovedsakelig i forbindelse med anvendelse av ulike verktøy som er tilgjengelig for omstillingsprogrammer. Tilsagnene fremgår av tabell 3. Beløpene er tilsagnsbeløp, ikke realisert beløp. Midlene fra Innovasjon Norge var medfinansiering av blant annet to reiselivsprosjekter og anvendelse av strategiverkøylene utviklingsanalyse, styreseminar og videreføring etter omstillingsarbeid. Også programstatusvurderinger finansieres av Innovasjon Norge, men dette registreres ikke som tilsagn.

Tabell 3: Tilsagn fra Innovasjon Norge. Prosjekter, tildelingsår og tilsagnsbeløp.

Prosjekt/aktivitet	År	Beløp
Reiselivsstrategi	2017	250 000
Merkevareprosess reisemålsutvikling	2017	50 000
Strategisk utviklingsanalyse (kommunen tilsagnsmottaker)	2013	115 000
PLP	2017	27 500
Styreseminar	2015	24 500
Fellesmøte/nettverk	2015	70 000
Næringsvennlig kommune	2016	50 000
Videreføring av omstillingsarbeidet i Måsøy	2018	120 000
Totalt		587 000

Kilde: Innovasjon Norge

3.4 Samarbeid med andre utviklingsaktører

Omstillingsprogrammet i Måsøy har i liten utstrekning hatt andre utviklingsaktører å samarbeide med. Nordkappregionen næringshage har kommunen som del av sitt geografiske arbeidsområde, men er i liten grad i inngrep med bedrifter i Måsøy.

Programmet har engasjert ulike prosessledere i gjennomføringen av programmet. Dette er aktører som har kompetanse innen levering av de verktøyene som inngår i Innovasjon Norges tilbud til omstillingsprogrammer. Aktører som programmet har samarbeidet med inkluderer Kreativ Industri AS (utviklingsanalyse), Institutt for organisasjonsutvikling – IFO AS (programstatusvurdering, styreseminar og videreføring etter omstillingsarbeid), Noodt og Reiding AS (næringsvennlig kommune) og Proneo AS (styreseminar og revisjon av omstillingsplan).

Ut over dette har programmet samarbeidet en del med omstillingsprogrammet i Nordkapp. Samarbeidet har delvis tatt form av en løpende, uformell erfaringsutveksling og sparring, og delvis som konkret samarbeid i gjennomføring av Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen, felles styreseminar, PLP-kurs, etc.

3.5 Programmets forankring

Programmets forankring i kommuneorganisasjonen var mer formell enn reell, på både politisk og administrativt nivå. Styringsdokumenter og programorganisasjon var formelt forankret i kommunestyret og kommunestyret ble regelmessig orientert om utviklingen i programmet, men Måsøy i Vekst KF fungerte reelt sett som en selvstendig enhet uten inngripen fra eieren. I perioden før omstillingsprogrammet tok ikke kommunen en aktiv rolle på næringsutviklingsfeltet. Heller ikke i selve omstil-

lingsperioden hadde kommunen interne personellressurser til næringsutvikling, verken nærings sjef eller næringskonsulent, slik at næringsutviklingsfunksjonen lå helt og holdent i omstillingsprogrammet. Måsøy kommune opplevde hyppige skifter av rådmenn og ordførere i perioden, og rådmennene og ordførerne var generelt sett lite engasjert og deltakende i programmet. De hyppige personellutskiftingene gjorde det nødvendig å fokusere på kjerneoppgaver i kommunen, og ettersom Måsøy i Vekst KF fungerte godt var det ikke nødvendig å følge omstillingsprogrammet tett. Ettersom programledelsen var lokalisert utenfor rådhuset ble den til dels skjermet fra den manglende kontinuiteten på personellsiden i kommunens politiske og administrative ledelse.

Kommunen var samtidig tilsagnsmottaker og prosjektleder for en rekke prosjekter i omstillingsprogrammets portefølje. Kommunen mottok tolv tilsagn på til sammen 1,9 millioner kroner. Dette inkluderer blant annet forstudie boligetablering, søknad til Samferdselsdepartementet i forbindelse med Havøysund fiskerihavn, forstudie Næringsvennlig kommune og gjennomføring av forstudie og forprosjekt av konseptet Videreføring etter omstillingsarbeid.

Forankringen av programmet i næringslivet var solid. Programmet var godt profilert, og det er rimelig å anta at det ikke fantes næringsaktører i kommunen uten kjennskap til programmet og hva programmet kunne bidra med. Et betydelig antall bedrifter ble mobilisert og mottok direkte støtte fra programmet, og programledelsen var i jevnlig dialog med en stor andel av næringslivet.

3.6 Videreføring

Omstillingsprogrammet benyttet seg av konseptet Videreføring av omstillingsarbeid i prosessen frem mot beslutningen om hvordan kommunen skulle innrette sitt videre arbeid med å støtte opp om næringsutvikling. Arbeidet ble påbegynt nokså sent i programperioden. Forstudie ble gjennomført i april-mai 2018, og forprosjektet august-oktober 2018. Institutt for organisasjonsutvikling – IFO var engasjert som prosessleder. Forstudien anbefalte videreføring av Måsøy i Vekst KF, alternativt at Måsøy i Vekst KF fusjonerte med Havøysund havnevesen Måsøy KF og Havøysund Industrieiendom KF. Kommunestyret valgte i juni 2018 å gå for fusjonsalternativet, og forretningsmodell for et slikt foretak ble utredet i forprosjektet.

Kommunestyret vedtok form for videreføring i desember 2018. Omstillingsprogrammet får en videreføring i form av selskapet Måsøy næring og havn KF, som er en sammenslåing av Måsøy i Vekst KF og Havøysund havnevesen Måsøy KF. Det nye selskapet får dermed to arbeidsfelt. Det er tenkt at daglig leder skal ha ansvar for næringsutvikling, og selskapet vil være avhengig av å rekruttere en person med relevant kompetanse for denne oppgaven. Havnesjefen og en rådgiver for havnearbeidet plasseres også i selskapet. Kommunen vil opprettholde bevilgningen på 650 000,- kroner, som var egenandelen til omstillingsprogrammet, som finansiering av det nye foretaket.

Den nye organisasjonen var ikke operativ ved avslutningen av omstillingsprogrammet, og det blir dermed en overgangsperiode før kommunen har organiseringen av næringsutviklingsarbeidet etter omstillingsperioden på plass. I overgangsperioden er det engasjert en midlertidig personellressurs for å håndtere avslutningen av prosjekter i omstillingsprogrammets portefølje, samt forvalte det kommunale næringsfondet.

4. Målsettinger og tiltak

I dette kapittelet beskrives bakgrunnen for omstillingsprogrammet, programmets målstruktur og innretning, porteføljen av prosjekter, faktisk utvikling i befolkning og arbeidsplasser i kommunen, resultater og måloppnåelse, og næringslivets og kommunens utviklingsevne.

4.1 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Omstillingsprogrammet i Måsøy kommune ble etablert på grunnlag av en langvarig og vedvarende nedgang i befolkningstall og antall arbeidsplasser, samt strukturendringer innen fiskerinæringen og et ensidig næringsliv. Innbyggertallet hadde sunket med nesten 30 prosent de seneste 20 årene, og i perioden 2000 til 2011 forsvant 30 prosent av arbeidsplassene i privat sektor.

Fiskerinæringen hadde gjennomgått en strukturendring, med færre fartøy og sesongbasert virksomhet med en stor andel utenlandsk arbeidskraft. Kommunen hadde (og har fremdeles) tre fiskemottak, og fiskerinæringen (fiske og landanlegg) sto for to tredjedeler av verdiskapingen i kommunen. Kommunen hadde dermed et ensidig næringsliv, og store geografiske avstander innebærer liten grad av integrasjon i et større regionalt arbeidsmarked, hvilket i sum innebar høy næringsmessig sårbarhet. Kommunen opplevde også at sentraliseringen av tjenestetilbudet medførte bortfall av offentlige arbeidsplasser. Bedriftene i kommunen scoret lavt på lønnsomhet, og det var relativt få nyetableringer.

4.2 Målstruktur

Utviklingsanalysen anbefalte de fire innsatsområdene åpne og aktive næringsnettverk, ungdom og utdanning, tilrettelegging av næringsareal og økt gründervirksomhet. Disse forslagene ble ikke tatt til følge i utformingen av omstillingsplanen, selv om ulike elementer (tilrettelegging for nettverkssamarbeid mellom bedrifter, aktivitet innrettet mot ungdom, støtte til gründere, etc.) var en del av omstillingsarbeidet. Omstillingsplanen fra 2014, som var gjeldende for nesten hele omstillingsperioden med kun mindre revisjoner, inneholdt en målstruktur med resultatmål og innsatsområder med måltall. Resultatmålene var knyttet til nye arbeidsplasser (mål om 60 nye arbeidsplasser) og befolkning (befolkningstall i kommunen på 1300). Det ble definert fire innsatsområder innenfor omstillingsarbeidet: Fellestiltak, havet, reiseliv og kulturnæringen, og leverandør og energi. I tillegg hadde omstillingsprogrammet «bo- og servicekommune Måsøy» og «andre prosjekter» som aktivitetsområder som kunne støttes. Målstrukturen til omstillingsprogrammet i Måsøy fremgår av tabell 4.

Tabell 4: Målsettinger, innsatsområder og måltall for omstillingsprogrammet i Måsøy

Målsettinger	Innsatsområder og måltall
<ul style="list-style-type: none"> • Bidra til å skape 60 nye arbeidsplasser innen 2018 • Bidra til at innbyggertallet i 2018 er stabilisert rundt 1300 	<ul style="list-style-type: none"> • Fellestiltak – 10 nye gründere • Havet – 40 nye arbeidsplasser • Reiseliv og kulturnæring – 10 nye arbeidsplasser • Leverandør og energi – 10 nye arbeidsplasser • Bo- og servicekommune Måsøy • Andre prosjekter

Kilde: Omstillingsprogrammet i Måsøy

Omstillingsprogrammet hadde en opprinnelig omstillingsplan utarbeidet i 2013. Denne inneholdt et innsatsområde betegnet «Optimisme, stolthet og begeistring», som skulle styrke bolyst i kommunen. Innsatsområdet ble tatt bort i forbindelse med revisjonen i 2014, da måltallene for nye arbeidsplasser også ble fordelt på innsatsområder og det ble åpnet for «andre prosjekter».

4.2.1 Programstatusvurderinger

De årlige programstatusvurderingene har gitt innspill til mulige forbedringer i innrettingen, styringen og gjennomføringen av omstillingsprogrammet. I 2014 ble det pekt på behovet for å konkretisere hvordan handlingsplanen skulle følges opp og hvordan resultater i form av arbeidsplasser og økt robusthet skulle måles, og det ble anbefalt å gjennomføre PLP Utviklingsevne (prosjektstyringsverktøy). I 2015 ble det blant annet anbefalt å ta i bruk verktøyet prosjektlederrapporten for å måle resultater i form av nye arbeidsplasser. Blant innspillene i 2017 var behovet for å øke andelen midler til tidligfaseprosjekter, samt å påbegynne arbeidet med å planlegge videreføringen av næringsutviklingsarbeidet i kommunen etter omstillingsperioden. Prioritering av videreføringsarbeidet var også en anbefaling i 2018.

4.3 Omstillingsprogrammets innretting

Innsatsområdet «Havet» var sentralt i omstillingsprogrammets arbeid, og det ble støttet opp om fiskerinæringen på ulike måter. Programmet bidro i kommunens arbeid for å endre adgangskriteriene for kongekrabbefiske, slik at også fiskere fra Måsøy kommune kunne delta i dette fisket. Bidraget fra programmet var blant annet finansiering av utarbeidelsen av faglig dokumentasjon. Arbeidet førte frem, og fra 2017 ble kommunen innlemmet i det kommersielle kongekrabbefisket. Dette har hatt stor samfunnsbetydning for Måsøy, som opplevde en økning i antall fiskere og fiskefartøy. I tillegg er det blant annet støttet opp om ungdomsfiske, kjøp av fiskefartøy og fiskerirettigheter, fiskerietableringer og bedriftsutvikling innen næringen.

Innen innsatsområdet «Reiseliv og kulturnæring» er det støttet opp om utvikling av nye reiselivsprodukter, samt gjennomført fellestiltak for kompetanseheving og etablering av samhandlingsarenaer. Programmet hadde dedikerte personellressurser innen reiseliv, og reiselivsbedrifter samarbeider nå i større grad enn før omstillingsprogrammet. Innsatsområdet «Leverandør og energi» rettet seg mot bedrifter som leverer til fiskeri- og havbruksnæringen og til energiindustrien. Omstillingsprogrammet har innen dette innsatsområdet gitt støtte til bedrifter, på grunnlag av søknad om støtte til utviklingsprosjekter. Aktivitetsområdet «Andre prosjekter» omfatter for en stor del mindre bedriftsutviklingsprosjekter som ble støttet gjennom de kommunale næringsfondmidlene. Kriterier for å få støtte var lav risiko, betydelig sysselsettingspotensial og at prosjektene ikke var kontroversielle i lokalsamfunnet.

Sluttrapporten fra omstillingsprogrammet lister opp utbetalte tilsagn ved programavslutning, fordelt på innsatsområder. Disse tilsagnene utgjør totalt om lag 9,7 millioner kroner, det vil si i underkant av halvparten av programbudsjettet. Tallet inkluderer ikke administrative utgifter, aktiviteter under innsatsområdet fellestiltak, samt tilsagn som ved programavslutning ikke var realisert. Utbetalte tilsagn summert for hvert innsatsområde fremgår av tabellen under, og viser fordelingen mellom innsatsområdene. Innsatsområdet det er bevilget mest midler til er innsatsområdet Havet, med 37 prosent av midlene. Deretter følger innsatsområdene Reiseliv og kulturnæring og Leverandør og energi, med

henholdsvis 22 og 21 prosent. Lavest andel midler er bevilget til innsatsområdene Bo- og servicekommune og Andre prosjekter, med henholdsvis 16 og fem prosent. Tallene fremgår av tabell 5.

Tabell 5: Tilsagn fordelt på innsatsområder. Beløp og andel.

Innsatsområde	Beløp	Andel
Havet	3 568 905	37
Reiseliv og kulturnæring	2 089 975	22
Leverandør og energi	2 036 954	21
Bo- og servicekommune	458 775	5
Andre prosjekter	1 526 890	16
Totalt	9 681 499	100

Kilde: Omstillingsprogrammet i Måsøy

4.3.1 Tilskuddsordning

Omstillingsprogrammet i Måsøy har fungert som en tilskuddsordning, der midler er fordelt til bedrifter, Måsøy i Vekst KF og Måsøy kommune for gjennomføring av konkrete prosjekter. Prosjektoversikten viser at det ved programavslutning er gitt totalt 121 tilsagn med et totalt tilsagnsbeløp på 17,1 millioner kroner. Tilsagnene fordelt på årstall fremgår av tabell 6. Tallene viser at det var færre tilsagn og lavere tilsagnsbeløp i oppstartsåret og avslutningsåret, enn i de øvrige årene i programperioden.

Tabell 6: Tilsagn fra tilskuddsordningen per år. Antall og beløp.

Årstall	Antall tilsagn	Samlet beløp
2013	3	521 391
2014	21	2 741 808
2015	28	4 146 282
2016	26	3 329 753
2017	33	5 647 043
2018	10	731 000
Totalt	121	17 117 277

Kilde: Måsøy Utvikling

Omstillingsprogrammet har klassifisert tilsagnene etter type prosjekt, innen kategoriene eksisterende næringsliv, etableringer, kompetanse og møtearena, og samfunn og rekruttering. Mest midler er tildelt prosjekter innen kategorien samfunn og rekruttering (8,4 millioner kroner), foran kategorien etableringer (5 millioner kroner). Minst midler er tildelt prosjekter innen kategoriene eksisterende næringsliv (2,1 millioner kroner) og kompetanse og møtearena (1,6 millioner kroner). Tallene fremgår av tabell 7.

Tabell 7: Tilsagn fra tilskuddsordningen per prosjekttype. Antall og beløp.

Prosjekttype	Antall tilsagn	Samlet tilsagnsbeløp
Eksisterende næringsliv	21	2 132 030
Etableringer	43	4 991 500
Kompetanse og møtearena	22	1 584 181
Samfunn og rekruttering	35	8 409 566
Totalt	121	17 117 277

Kilde: Måsøy Utvikling

30 tilsagn med totalt tilsagnsbeløp på syv millioner kroner er tildelt Måsøy i Vekst KF. Dette er finansiering av prosjekter ledet av omstillingsprogrammet selv. Måsøy kommune fikk tolv tilsagn, med totalt tilsagnsbeløp på 1,9 millioner kroner. De resterende 79 tilsagnene, som beløper seg til 8,2 millioner kroner, er tildelt bedrifter. Tallene fremgår av tabell 8. Omstillingsprogrammet opplyser at 11,2 millioner kroner av programmets totale budsjett på 19,9 millioner kroner er utbetalt til bedrifter.

Tabell 8: Tilsagn fra tilskuddsordningen – sentrale aktører. Antall og beløp.

Mottaker	Antall tilsagn	Samlet beløp
Måsøy i Vekst KF	30	7 013 627
Måsøy kommune	12	1 910 978
Øvrige	79	8 192 672
Totalt	121	17 117 277

Kilde: Måsøy Utvikling

Kommunene i Finnmark som har omstillingsstatus, får ikke tildelt midler til kommunalt næringsfond parallelt med omstillingsmidler. Kommunen valgte likevel å definere deler av de tilførte midlene som et kommunalt næringsfond. Begrunnelsen var at bedriftene kjente denne ordningen, som ble forvaltet etter vedtekter som skiller seg fra vedtektene for de øvrige omstillingsmidlene. Et tilsagn fra kommunalt næringsfond innebærer kun finansiell støtte. Mottakerne er ikke forpliktet til bruk av PLP-metodikk, og det er ikke nødvendigvis tidligfaseprosjekter som støttes. Det kommunale næringsfondet hadde et budsjett på om lag en halv million kroner årlig. Tabell 9 viser at 3 millioner kroner som ble tildelt gjennom tilskuddsordningen var midler fra kommunalt næringsfond, og 14,1 millioner kroner var omstillingsmidler.

Tabell 9: Tilsagn fra tilskuddsordningen per finansieringsordning. Antall og beløp.

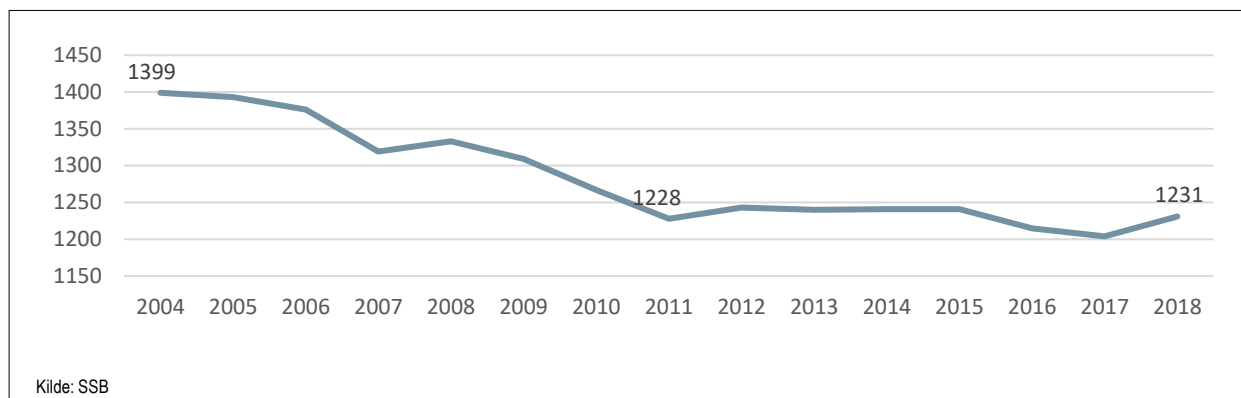
Finansieringsordning	Antall tilsagn	Samlet beløp
Kommunalt næringsfond	30	3 003 281
Omstillingsmidler	91	14 113 996
Totalt	121	17 117 277

Kilde: Måsøy Utvikling

4.4 Faktisk utvikling i befolkning og arbeidsplasser

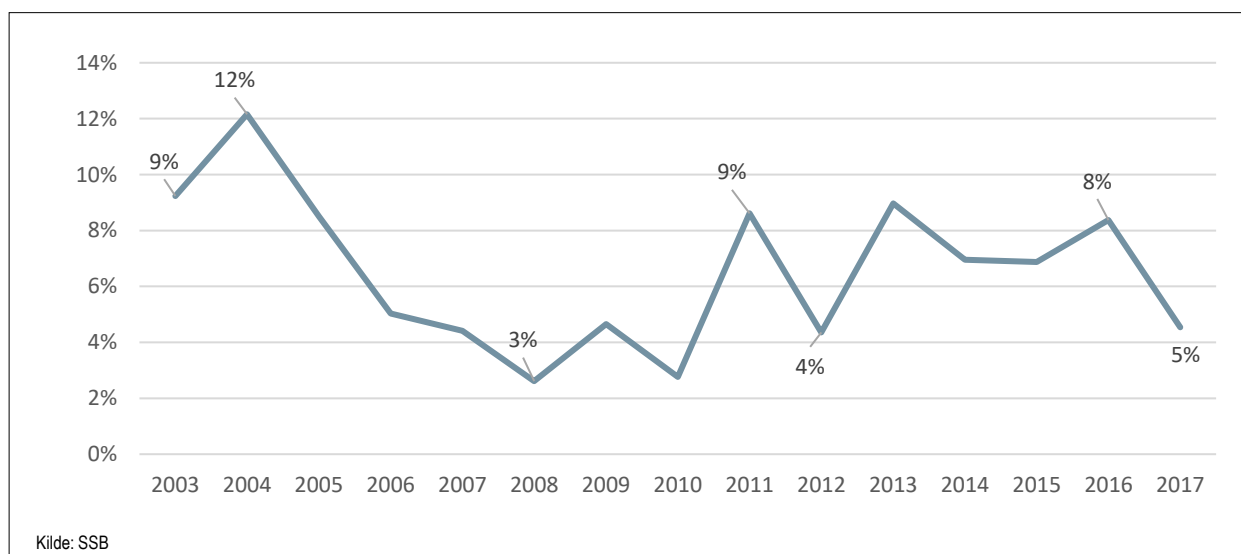
Befolkningen i Måsøy kommune ble redusert fra 1399 1. januar 2004 til 1231 1. januar 2018, en reduksjon på 168 personer (10 prosent). I omstillingsperioden fra 2013 til 2018 sank befolkningstallet fra 1240 til 1231, hvilket er en reduksjon på 9 personer og 0,7 prosent. Befolkningsutviklingen fremgår av figur 1. Mens befolkningsnedgangen var betydelig fra 2004 til 2011, har befolkningstallet fra 2011 til 2018 vært relativt stabilt. 2011 representerer dermed et trendbrudd i befolkningsutviklingen.

Figur 1: Befolkningsutvikling i Måsøy. 2004-18, per 1. januar.



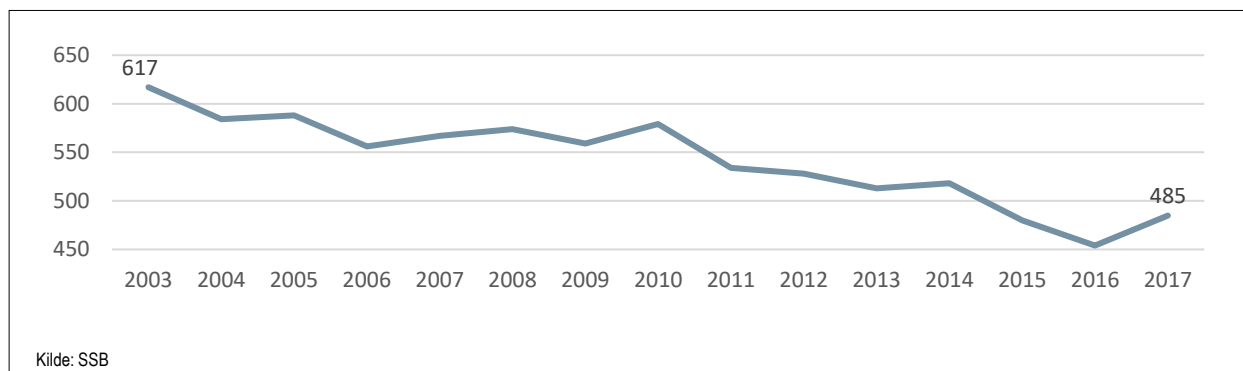
Figur 2 viser registrert arbeidsledighet i Måsøy kommune, blant personer fra 15 til 74 år, i perioden 2003-17. Arbeidsledigheten i Måsøy varierte betydelig fra år til år i perioden. I omstillingsperioden fra 2013 varierte ledigheten mellom 5 og 9 prosent.

Figur 2: Registrert arbeidsledighet i Måsøy kommune per år. 2003-17.



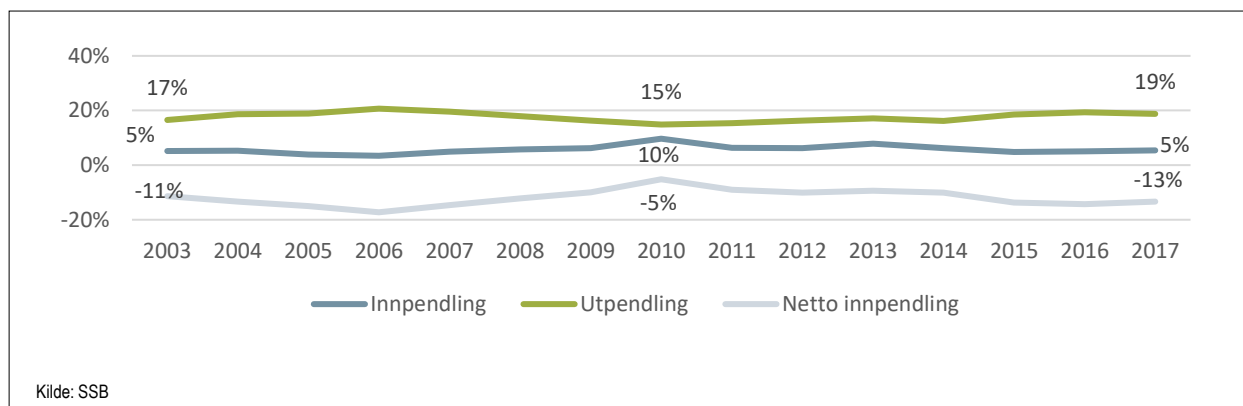
Figur 3 viser sysselsettingsutviklingen i Måsøy i tidsrommet 2003-17. Sysselsettingstallene er basert på arbeidssted (ikke bosted). I år 2003 var det 617 sysselsatte (arbeidsplasser) i Måsøy, mens det i 2017 var 485, en nedgang på 132 sysselsatte (21,4 prosent). I omstillingsperioden fra 2013 til 2017 sank antall arbeidsplasser i kommunen fra 513 til 485, hvilket er en nedgang på 28 arbeidsplasser (5,3 prosent). Fra 2016 til 2017 er det en markant økning i antall arbeidsplasser, hvilket har sammenheng med endrede adgangskriterier for kongekrabbefiske.

Figur 3: Antall sysselsatte med arbeidssted Måsøy per år. 2003-17.



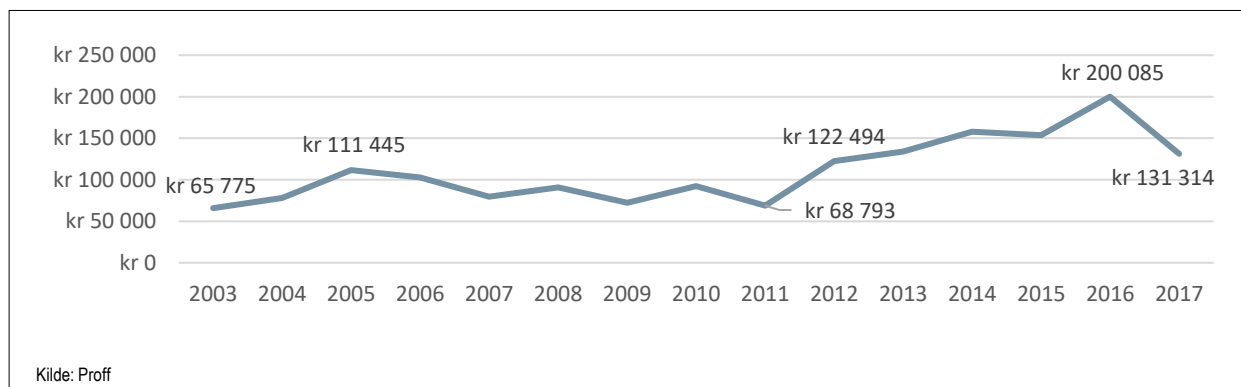
Måsøy kommunes geografiske plassering og avstanden til et større bo- og arbeidsmarked, innebærer at pendlingen inn til og ut fra kommunen er begrenset. Muligheten for utpendling innebærer en robusthet for en kommune, i den forstand at arbeidsledige kan absorberes i et større arbeidsmarked. Denne muligheten eksisterer kun i liten grad for Måsøys del. Figur 4 viser omfanget av pendlingen for Måsøy kommune, i perioden 2003-17. Innpendling er andelen som har arbeidssted i Måsøy kommune og bosted utenfor kommunen av det totale antallet sysselsatte med arbeidssted i Måsøy kommune, og utpendling er andelen som har arbeidssted utenfor Måsøy kommune og bosted i kommunen av det totale antallet sysselsatte med arbeidssted i Måsøy kommune. Hovedbildet er at pendlingsmønstrene ligger relativt fast for perioden som helhet. Netto innpendling for Måsøy i 2017 er negativt 13 prosent.

Figur 4: Innpendling, utpendling og netto innpendling for Måsøy per år. 2003-17.



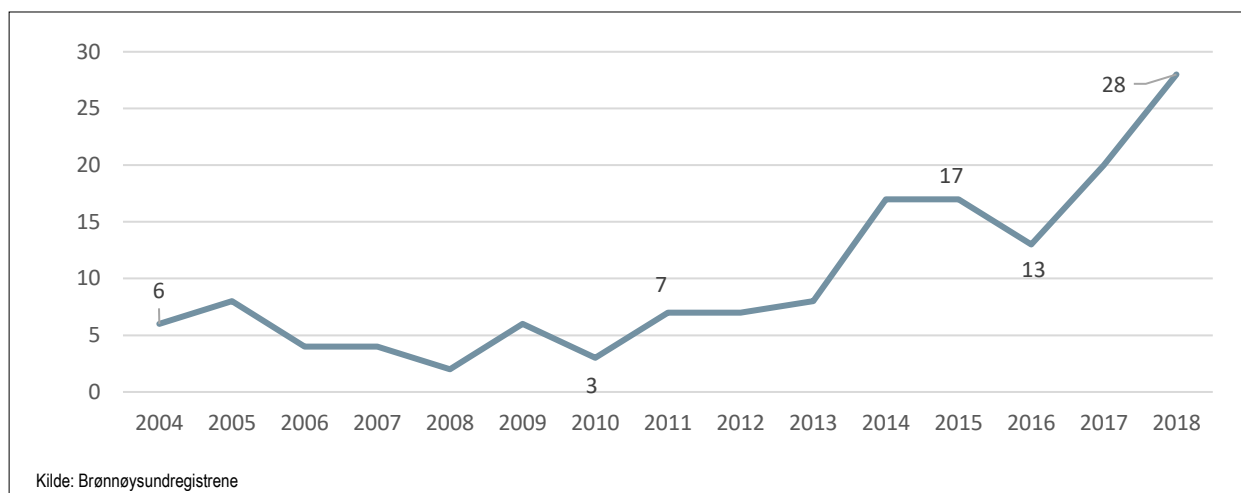
Figur 5 viser samlet verdiskaping for aktører i Måsøy kommune i perioden 2003 til 2017. Verdiskaping kalkuleres ved å summere lønnskostnader og driftsresultat for alle bedrifter som er registrert i kommunen. Dersom én eller flere bedrifter går med underskudd kan den samlede verdiskapingen bli negativ. Underavdelinger er ikke inkludert i beregningen. Figuren viser et brudd i 2011. Verdiskapingen er relativt stabil i perioden 2003 til 2011, og øker betydelig i perioden 2011 til 2016, før et fall i samlet verdiskaping skjer i 2017.

Figur 5: Samlet verdiskapning i Måsøy per år. 2003-17. Tall i tusen kroner.



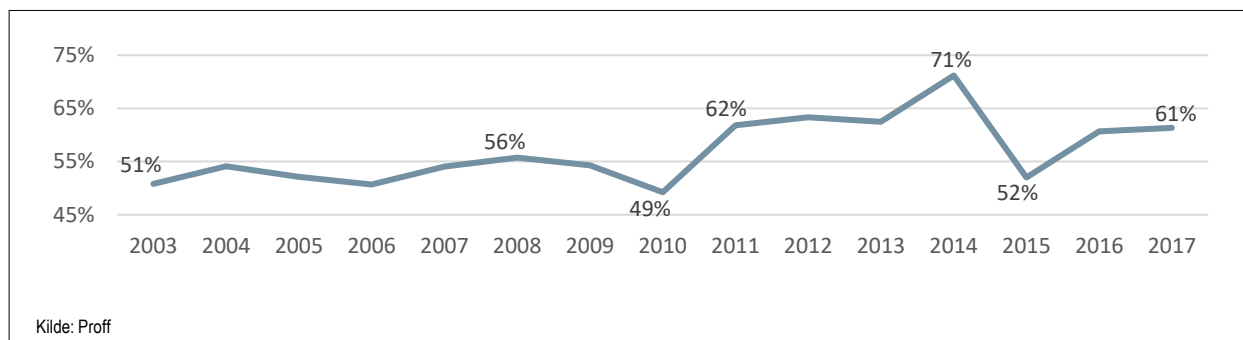
Antall bedriftsetableringer (AS og ENK) per år i perioden 2004-18 fremgår av figur 6. Antallet varierer mellom 2 og 28 i perioden, med en klar økende tendens i perioden. Gjennomsnittlig antall etableringer i omstillingsperioden 2013-18 var 17, hvilket er markant høyere enn i perioden 2004-12, da gjennomsnittet var 5 etableringer årlig.

Figur 6: Antall bedriftsetableringer i Måsøy per år. 2004-18.



Soliditeten i bedriftsporteføljen er et element i robustheten til næringslivet i en kommune, og en indikator på soliditet er andel bedrifter med positivt driftsresultat. Data for perioden 2003 til 2017 fremgår av figur 7. Trenden for perioden som helhet er positiv, men med større årlige svingninger i årene med omstilling.

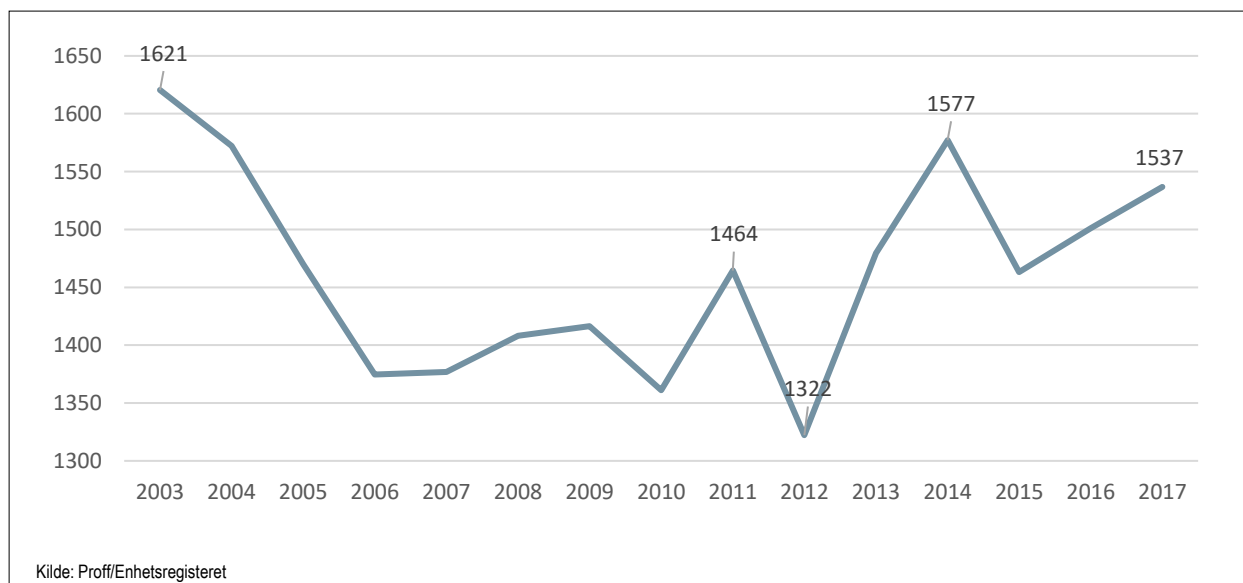
Figur 7: Andel bedrifter med positivt driftsresultat i Måsøy per år. 2003-17



Figur 8 presenterer en Herfindahl/Hirschmann-indeks for næringsstrukturen i kommunen. Framgangsmåten innebærer å kalkulere prosentandelen av bedrifter som tilhører 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.

Indeksen indikerer at Måsøy har en moderat konsentrasjon i næringslivet i 2017. Kommunens næringsliv er fremdeles svært avhengig av fiskerinæringen, men de tre fiskemottakene i kommunen opererer i ulike markeder, hvilket reduserer sårbarheten. I løpet av omstillingsperioden ble kongekrabbe-fiske en viktigere del av fiskerinæringen i kommunen, noe som innebar en differensiering internt i fiskerinæringen. Bakgrunnstallene for indeksen viser at 26 av 88 (29,5 prosent) bedrifter i Måsøy i 2017 er registrert under NACE-koden Jordbruk, skogbruk og fiske.

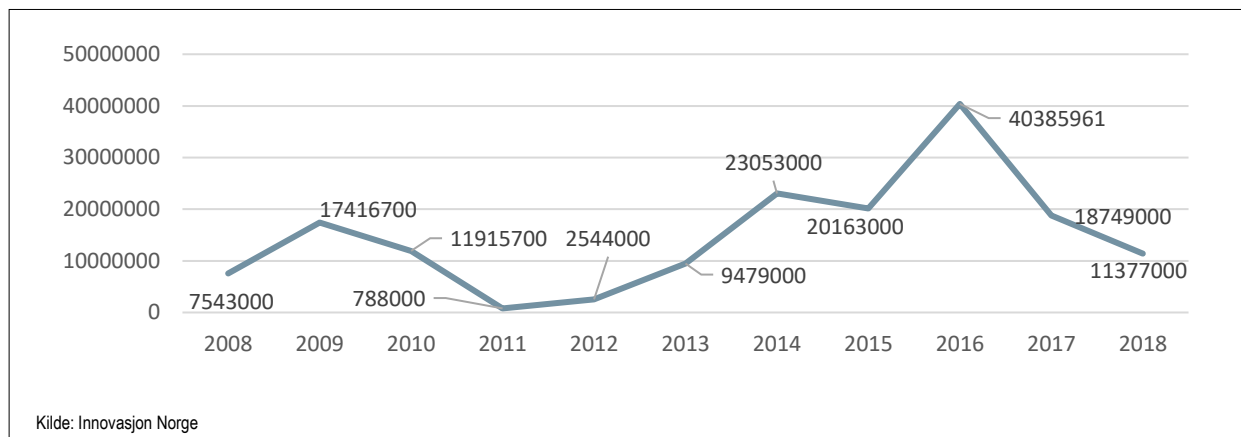
Figur 8: Herfindahl/Hirschmann-indeks for hovednæringer i Måsøy kommune. 2003-17.



4.5 Resultater av omstillingsprogrammet

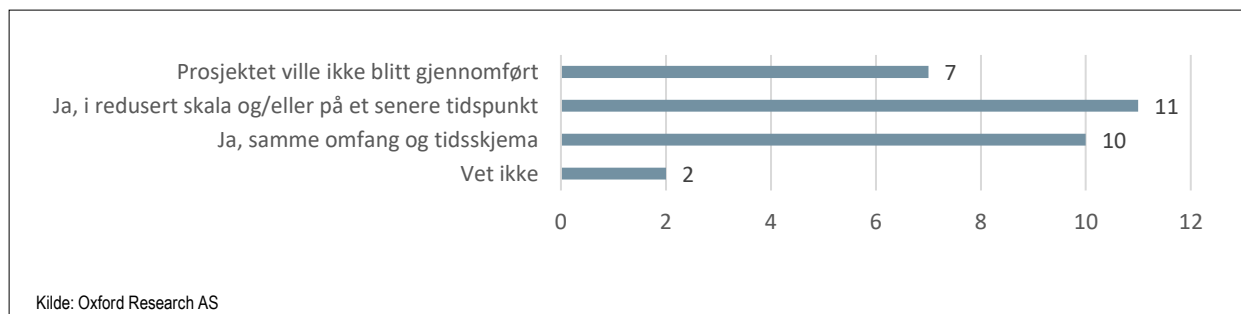
Omstillingsprogrammet har medført en betydelig giring-effekt. De supplerende midlene kommer delvis fra de deltakende bedriftene og delvis fra virkemiddelaktører eller -ordninger. Figur 9 viser totalt tilsagn fra Innovasjon Norge til aktører i Måsøy, årlig i perioden 2008-18. Tallene viser ingen klar trend, men snarere betydelig variasjoner fra år til år.

Figur 9: Innovasjon Norges tilsagn til aktører i Måsøy. 2008-2018. Beløp i kroner.



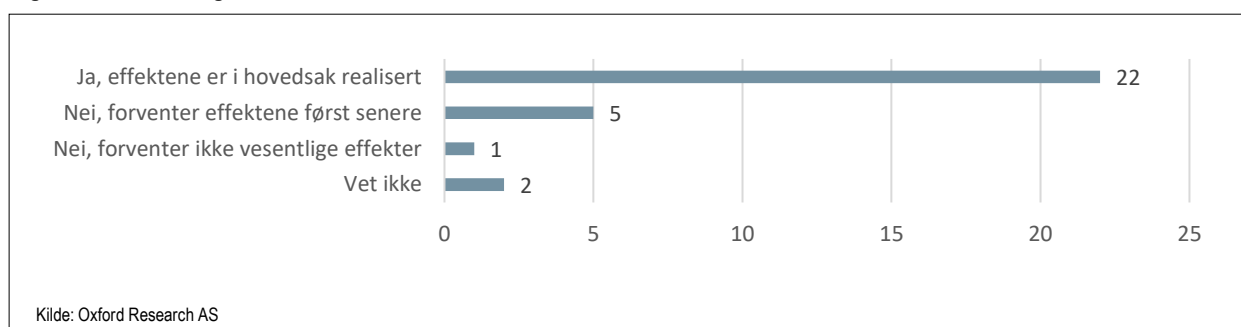
I spørreundersøkelsen til bedriftene støttet av omstillingsprogrammet ble det undersøkt om det aktuelle prosjektet (utviklingsaktiviteten) ville blitt realisert uten støtten (figur 10). Dette omhandler satsingens innsatsaddisjonalitet, altså i hvilken grad den offentlige støtten er avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Offentlige virkemidler for næringsutvikling blir gjerne legitimert på grunnlag av deres addisjonalitet. Av 30 respondenter svarer syv at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra programmet og elleve at prosjektet er blitt fremskyndet og/eller oppskalert som følge av støtten. Totalt 18 av 30 respondenter (60 prosent) svarer dermed at støtten var avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Innsatsaddisjonaliteten kan dermed betegnes som moderat, og det er verdt å merke seg at en tredjedel av respondentene oppgir at prosjektet ville blitt gjennomført i samme omfang og med samme tidsskjema uten støtten fra programmet.

Figur 10: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet



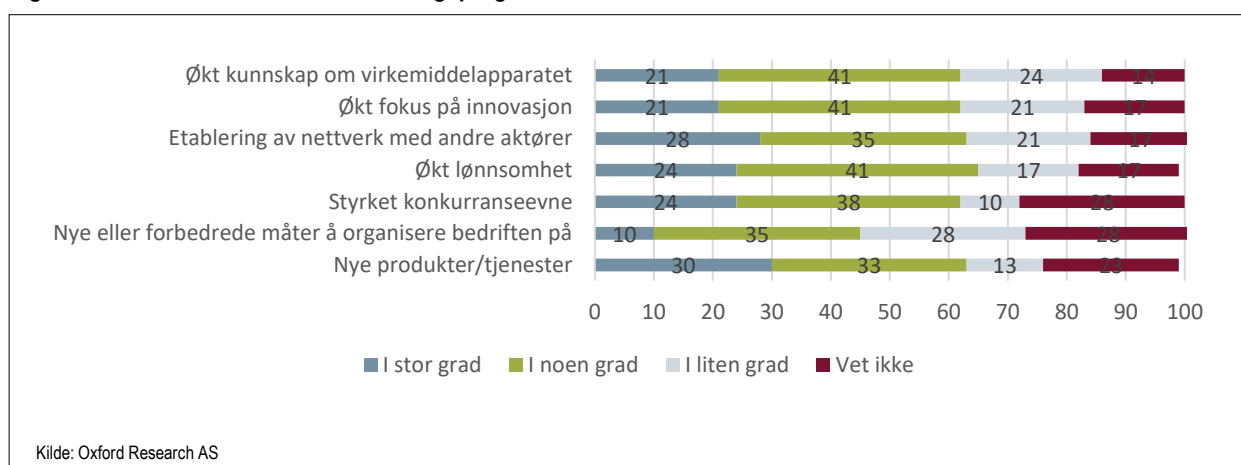
Respondentene ble videre spurt om hvorvidt prosjektets forventede effekter er realisert (figur 11). Av 30 respondenter svarer 21 at effektene i hovedsak er realisert, mens 5 forventer at effektene inntreffer senere. Totalt 27 av 30 respondenter (90 prosent) av respondentene gir dermed uttrykk for at deres eget prosjekt er gjennomført som planlagt, og har medført de effektene som var ønsket og forventet.

Figur 11: Realisering av effekter



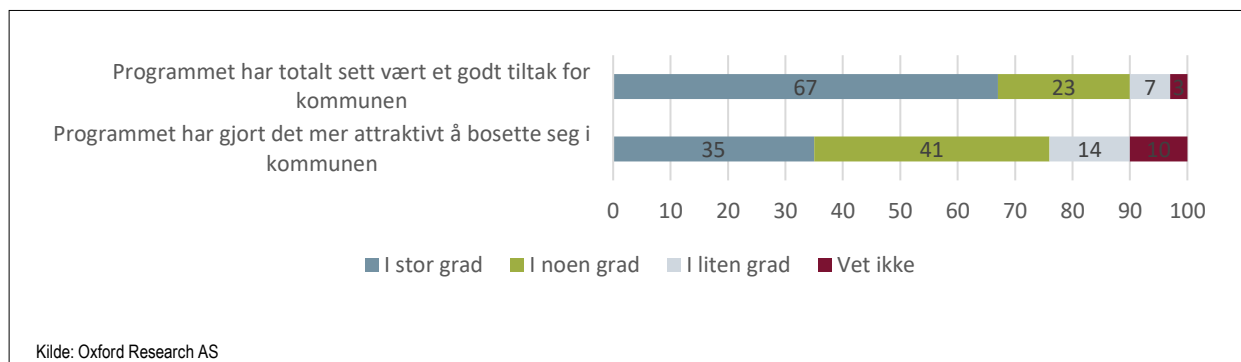
Bedriftene ble bedt om å oppgi i hvilken grad støtten hadde gitt ulike typer effekter for mottakers egen utviklingsevne og virksomhet (figur 12). Dersom man slår sammen respondentene som har svart «i stor grad» eller «i noen grad» ser man at effekten har vært størst for «økt lønnsomhet» (65 prosent), «nye produkter/tjenester» (63 prosent) og «etablering av nettverk med andre aktører» (63 prosent).

Figur 12: Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene



Respondentene ble spurt om deres overordnede vurdering av programmet (figur 13). 90 prosent av respondenter mener at programmet i stor eller noen grad totalt sett var et godt tiltak for kommunen, og 76 prosent mener programmet i stor eller noen grad har gjort kommunen mer attraktiv som bosetningskommune.

Figur 13: Overordnet vurdering av betydningen av omstillingsprogrammet



4.6 Programmets måloppnåelse

Programmet hadde som målsetting å bidra til å etablere 60 nye arbeidsplasser. Omstillingsorganisasjonen har selv registrert resultater i form av nye fulltids- og deltidsarbeidsplasser og sikrede arbeidsplasser som programmet har bidratt direkte til. Registreringen er foretatt ved bruk av prosjektlederrapporten, som tilsagnsmottakere rapporterer gjennom ved prosjektavslutning, og programmet har videre kvalitetssikret datamaterialet gjennom dialog med bedriftene. Resultatregistreringen ble oppdatert flere ganger i året. Programmet har registrert 66 nye fulltidsarbeidsplasser og 16 nye deltidsarbeidsplasser (totalt åtte årsverk). Dette gir et samlet resultat på 74 nye årsverk. Det er i tillegg registrert 91 sikrede arbeidsplasser. Den enkelte arbeidsplass er registrert på bedrifter, med unntak av 12 nye fulltidsarbeidsplasser og 67 sikrede arbeidsplasser, som er knyttet til arbeidet med adgang til kongekrabbefisket. Tabell 9 viser de skapte og sikrede arbeidsplassene fordelt på innsatsområder.

Tabell 10: Nye og sikrede arbeidsplasser fordelt på innsatsområder

	Nye fulltid	Nye deltid	Sikret
Havet	34	0	71
Reiseliv og kulturnæringen	5	5	10
Leverandør og energi	15	2	10
Andre prosjekter - Kommunalt næringsfond	12	9	0
Totalt	66	16	91

Kilde: Omstillingsprogrammet i Måsøy

Sett opp mot måltallene per innsatsområde er det skapt flere arbeidsplasser enn målsettingen innen innsatsområdet Leverandør og energi, samt innen andre prosjekter, der det ikke var etablert et måltall. Det er skapt noen færre arbeidsplasser enn målsettingen innen innsatsområdene Havet og Reiseliv og kulturnæring.

Som del av spørreundersøkelsen til bedrifter som har mottatt støtte fra programmet, er det stilt spørsmål om hvor mange nye arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å etablere. De 30 bedriftene som har svart på spørsmålet rapporterer om totalt 26,6 nyetablerte årsverk. Arbeidsplassene er realisert i 18 bedrifter, mens 12 bedrifter ikke rapporterer en effekt i form av etablerte årsverk. Tre bedrifter står for 14,7 av disse arbeidsplassene: Aqua Support AS 6,5, Havøysund Patentslipp AS (Frydenbø AS) 5 og Johansen Ruben ENK 3,2. Tallene fremgår av tabell 10. Dersom

det stipuleres at effekten var lik for de øvrige 20 bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, er effekten i form av nye arbeidsplasser på 44,3 årsverk.

Tabell 11: Etablerte årsverk med støtte fra omstillingsprogrammet

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	12	0,0
0,1 til 2 skapte årsverk	15	11,9
Mer enn 2 skapt årsverk	3	14,7
Totalt	30	26,6

Kilde: Oxford Research AS

Det er videre spurt om hvor mange arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å sikre. De 30 bedriftene som har svart på spørsmålet, rapporterer om totalt 30,6 sikrede årsverk. Dersom det stipuleres at effekten var lik for de øvrige 20 bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, er effekten i form av sikrede arbeidsplasser på 51 årsverk. Totalt blir dette 95,3 årsverk som omstillingsprogrammet har bidratt til å etablere eller sikre.

Det er også spurt om hvor mange ytterligere arbeidsplasser (årsverk) det forventes at støtten fra programmet vil kunne bidra til å etablere i løpet av de tre neste årene. De 30 bedriftene som har besvart spørsmålet rapporterer en forventning om totalt 42,4 arbeidsplasser. Dersom det stipuleres at effekten er lik for de øvrige 20 bedriftene som mottok spørreundersøkelsen, vil forventningen om ytterligere årsverk være 70,7.

4.7 Kommunens og næringslivets utviklingsevne

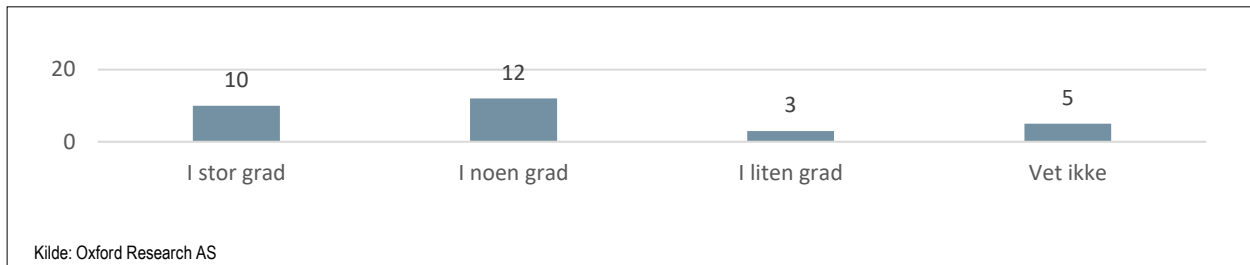
Kommunens utviklingsevne vil i stor grad være avhengig av riggingen og rolleutøvelsen til Måsøy næring og havn KF. Dette arbeidet er under utvikling, og en god utviklingsevne fra kommunens side krever at foretakets næringsutviklingsdel etableres med tilstrekkelige ressurser og nødvendig kompetanse. I omstillingsperioden ble det gjennomført forstudie innen konseptet Næringsvennlig kommune, som har til hensikt å forbedre kommunens evne til å yte næringservice. Forstudien ble levert av Noodt og Reiding. Rådmannen er ansvarlig for implementering av tiltak i kommuneorganisasjonen, men gitt manglende kontinuitet i funksjonen var det ikke kapasitet til å gå videre etter forstudien.

Omstillingsprogrammet har arrangert PLP-kurs for næringslivet og for deltakere i omstillingsorganisasjonen, med det formål å styrke utviklingsevnen. PLP Utviklingsledelse, som er tilpasset deltakere i omstillingsorganisasjoner, ble arrangert i samarbeid med programmet i Nordkapp. I tillegg er PLP Utviklingsevne arrangert i tre runder (ett kurs i samarbeid med programmet i Nordkapp), med totalt 40 deltakere fra næringslivet. Ni aktører som deltok på PLP-kurs etablerte eget selskap etter kursdeltakelsen. Totalt for omstillingsperioden har programmet registrert tolv nye gründere og 25 nye etableringer der programmet var en bidragsyter. Det er også gjennomført kompetansehevingskurs for handels- og servicenæringen, i samarbeid med omstillingsprogrammet i Nordkapp. To bedrifter fra Måsøy deltok.

Mottakerne av spørreundersøkelsen er spurt om programmet betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne (figur 14). Svarene viser at 22 av 30 respondentene oppgir at programmet har hatt stor

eller noen grad av betydning for styrking av utviklingsevnen. 73 prosent av de deltagende bedriftene har dermed styrket sin utviklingsevne som følge av støtten fra omstillingsprogrammet.

Figur 14: Omstillingsprogrammets betydning for styrking av bedrifters utviklingsevne



5. Evaluators oppsummering og vurdering

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

5.1 Bakgrunn

Omstillingsprogrammet i Måsøy kommune ble etablert på grunnlag av en langvarig og vedvarende nedgang i befolkningstall og antall arbeidsplasser, samt strukturendringer innen fiskerinæringen og et ensidig næringsliv. Innbyggertallet hadde sunket med nesten 30 prosent de seneste 20 årene, og i perioden 2000 til 2011 forsvant 30 prosent av arbeidsplassene i privat sektor. Fiskerinæringen hadde gjennomgått en strukturendring, med færre fartøy og sesongbasert virksomhet med en stor andel utenlandsk arbeidskraft. Fiskerinæringen sto for to tredjedeler av verdiskapingen i kommunen.

5.2 Organisering og drift

Oxford Research mener at omstillingsprogrammet ble levert på en svært god måte. Programledelsen hadde næringsutviklingskompetansen som posisjonen krevde, og var proaktiv i rolleutøvelsen. Programmet ble gjennomført på en strukturert måte, med gode rutiner for saksbehandling, resultatregistrering, etc. Det var ikke utskiftninger i posisjonen som programleder i omstillingsperioden. Også omstillingsstyret fungerte svært godt og i samsvar med forventningene. Det var bemannet med næringsutviklings- og styrekompetanse, og kontinuiteten i sammensettingen gjorde at det fikk utviklet og befestet sin arbeidsform og prosedyrer. Styremedlemmene var aktive og engasjerte, og var ambassadører for programmet overfor næringslivet. Innovasjon Norge fulgte programmet tett, mens fylkeskommunens og Måsøy kommunes deltakelse i omstillingsstyret var mer begrenset.

Programmet ble organisatorisk forankret i et kommunalt foretak, som ble opprettet med formål å gjennomføre omstillingsprogrammet. Organisasjonsformen understreker næringsfokuset ved å ha en avstand til rådhuset, samtidig som kommunen som eiere har formell kontroll på selskapet. Et annet argument for å legge omstillingsarbeidet til et eksternt foretak er at personellressursene skjermes fra å bli tildelt kommunale forvaltningsoppgaver. Plasseringen av programorganisasjonen utenfor rådhuset bidro til å gjøre programmets kontor til et kontaktpunkt med næringslivet.

5.3 Innretting og måloppnåelse

Omstillingsplanen fra 2014, som var gjeldende for nesten hele omstillingsperioden med kun mindre revisjoner, inneholdt en målstruktur med resultatmål og innsatsområder med måltall. Det ble definert fire innsatsområder innenfor omstillingsarbeidet: Fellestiltak, havet, reiseliv og kulturnæringen, og leverandør og energi. I tillegg hadde omstillingsprogrammet «bo- og servicekommune Måsøy» og «andre prosjekter» som aktivitetsområder som kunne støttes. Innsatsområdet det er bevilget mest midler til, er innsatsområdet Havet, med 37 prosent av midlene.

Programmets målsettinger var knyttet til bidrag til etablering av nye arbeidsplasser, støtte til ti nye gründere, og bidrag til stabilisering av befolkningstallet i Måsøy rundt 1300. Oxford Researchs vurdering er at de to første målsettingene er oppnådd, men ikke det siste. Programmet skulle bidra til å skape 60 nye arbeidsplasser, og programmet har selv registrert 74 nye årsverk. Oxford Researchs dattinnhenting, som baserer seg på bedriftenes egenrapportering, indikerer 44 nye årsverk. Måling av arbeidsplasser er ingen presis øvelse, blant annet fordi det skjønnsmessig må vurderes i hvilke tilfeller omstillingsprogrammet har vært bidragsyter til skapningen av en ny arbeidsplass. Samtidig er programmets egen oversikt grundig kvalitetssikret, og antall arbeidsplasser, som er størrelsen som benyttes i målstrukturen, vil være høyere enn antall årsverk. Resultatene kan også vurderes opp mot ressursinnsatsen (19,9 millioner kroner i programbudsjett) og størrelsen på næringslivet i kommunen (513 selskaper med arbeidssted i kommunen ved oppstarten av omstillingsarbeidet i 2013). På et slikt grunnlag er resultatene i Måsøy meget gode, sammenlignet med en lang rekke andre omstillingsprogrammer som Oxford Research har evaluert. Målsettingen om støtte til ti nye gründere er også oppnådd. Programmet har registrert støtte til tolv nye gründere og 25 bedriftsetableringer. Målsettingen om stabilisering av befolkningstallet på 1300 er ikke nådd. Per tredje kvartal 2018 var befolkningstallet 1237. Befolkningstallet har vært relativt stabilt siden 2011, etter å ha vært sterkt synkende før dette. Befolkningsutvikling er imidlertid ikke en god resultatindikator for et omstillingsprogram, ettersom utviklingen styres av en rekke faktorer utenfor programmets kontroll. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Innovasjon Norge anbefaler derfor å ikke benytte befolkningsstørrelse som målsetting for omstillingsprogrammer.

Et viktig resultatmål for omstillingsprogrammer er å sikre en varig forbedret utviklingsevne i kommunens næringsliv og kommunale apparat. Utviklingsevnen i næringslivet er forbedret som følge av programmet. Et stort antall bedrifter har fått erfaring med bedriftsinterne utviklingsprosjekter, og mange har også deltatt på PLP-kurs. 73 prosent av bedriftene støttet av programmet oppgir at de i stor eller noen grad har fått styrket sin utviklingsevne. Antall bedriftsetableringer har også steget markant i omstillingsperioden, fra om lag fem årlig før omstillingsperioden til om lag 17 årlig i perioden.

Utviklingsevnen til kommunen er knyttet til de ressurser som stilles til rådighet for denne oppgaven. Oxford Research observerer at Måsøy kommune kom sent i gang med å planlegge og implementere videreføringen av programmet, og at oppfølgingen ikke var operativ ved programavslutning. Det er imidlertid et godt resultat at et nytt kommunalt foretak med ansvar blant annet for næringsutvikling er vedtatt etablert, og at kommunen vil opprettholde finansieringen på nivået i omstillingsperioden. Bemanningen av foretaket med relevant kompetanse vil være avgjørende for å sikre at det fungerer som utviklingsressurs for næringslivet i kommunen.

5.4 Overordnet vurdering

Omstillingsprogrammet i Måsøy har hatt betydelig påvirkning på Måsøy-samfunnet og næringslivet i kommunen. Måsøy er en liten kommune, og en stor andel av befolkningen og næringslivet er konsentrert i kommunesenteret Havøysund. Næringslivet i kommunen er dermed relativt oversiktlig, og Måsøy i Vekst KF hadde en godt synlig lokalisering i Havøysund. Lokaliseringen og kommunikasjonen fra programmet bidro til at Måsøy i Vekst ble en profilert ressurs og en aktiv møteplass for næringslivet. Oxford Research mener at programmet har bidratt til etablering av et betydelig antall arbeidsplasser og til en varig oppgradering av utviklingsevnen i kommunens næringsliv. Til tross for dette har

antall arbeidsplasser i kommunen (netto) blitt redusert med om lag fem prosent i omstillingsperioden, mens befolkningstallet har holdt seg relativt stabilt. Det er grunn til å anta at situasjonen ville vært mer negativ uten omstillingsprogrammet. Blant bedriftene som er støttet av programmet gir 90 prosent uttrykk for at programmet i stor eller noen grad har vært et godt tiltak for kommunen.

Oxford Research mener omstillingsprogrammet i Måsøy er gjennomført på en kompetent, strukturert og strategisk måte, og kan vise til svært gode resultater. Resultatene, i fremste rekke i form av nye arbeidsplasser og forbedret utviklingsevne, må vurderes ut fra ressursinnsatsen og omfang av vekstkraft i det næringslivet som programmet skulle bidra til å utvikle. Det ble arbeidet godt med å få opp en portefølje av bedriftsprosjekter, og programmet ga også viktige bidrag i andre prosesser, blant annet når det gjaldt adgangsriteriene for kongekrabbefiske.

Oppstarten var meget langsom, og må ses i sammenheng med fylkeskommunens daværende prosedyre med å la omstillingsstatus gå på rundgang mellom kommunene i fylket. Kommunen var ikke selv initiativtaker til omstillingsprogrammet, og det vil være krevende for en liten kommuneorganisasjon å snu seg rundt og ta eierskapet til en slik satsing. Oxford Research anbefaler at Innovasjon Norge involveres i nye programmer fra tidlig fase. Innovasjon Norge er nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid, og kan bidra med kunnskap om god praksis for rigging og gjennomføring av omstillingsprogrammer.

En svakhet ved programmet var kommunens noe fraværende rolle i gjennomføringen, som til dels forklares av hyppige personellskifter på ledernivå både politisk og administrativt i kommunen. Ettersom programmet også ble levert på en god måte av Måsøy i Vekst var det heller ikke nødvendig for kommunen å ta en aktiv rolle i omstillingsarbeidet. Oxford Research vil imidlertid argumentere for at effekten av omstillingsprogrammer kan forventes å styrkes dersom kommunen er aktiv og engasjert i omstillingen. Enkelte typer oppgaver, som tilrettelegging av næringsarealer og planverk for næringsutvikling, samt oppgaver knyttet til bosetting og attraktivitet, tilhører kommunens domene.

En sentral funksjon for et omstillingsprogram er veiledning og sparring med bedriftene som mottar finansiell støtte fra programmet. Kompetansetilførsel gjennom veiledning vil kunne utgjøre en verdioøkende aktivitet for bedriftene og for utviklingsprosjektene som støttes finansielt av programmet. Veiledningen kan tenkes levert på ulike måter, som fra programleder (krever da kompetanse innen forretningsmodellering), gjennom SMB-utvikling (konsept der finansiering og veiledning kombineres), fra ekstern konsulent med spisskompetanse eller fra Innovasjon Norge (aktiv kundedialog). Fra Innovasjon Norge kan det potensielt sett være observatøren i omstillingsstyret eller andre som involveres, selv om en slik funksjon ikke per i dag er en del av observatørrollen. En slik dialog kan omhandle ulike sider ved bedriftenes forretningsmodell, og har som formål å identifisere utviklingsmuligheter og bistå med veiledning i gjennomføringen av utviklingsprosjekter der slike muligheter adresseres. I Måsøy ble denne funksjonen levert i den løpende dialogen med bedriftene som ble støttet. Oxford Research anbefaler at omstillingsprogrammer tar nødvendige grep for å sikre at veiledningsressurser er tilgjengelige for alle bedrifter som bistås av programmet. En slik sparring kan bidra til spissing og relevant innretning av utviklingsprosjekter.

**DANMARK**

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

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

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67142503
http://oxfordresearch.lv
info@oxfordresearch.lv