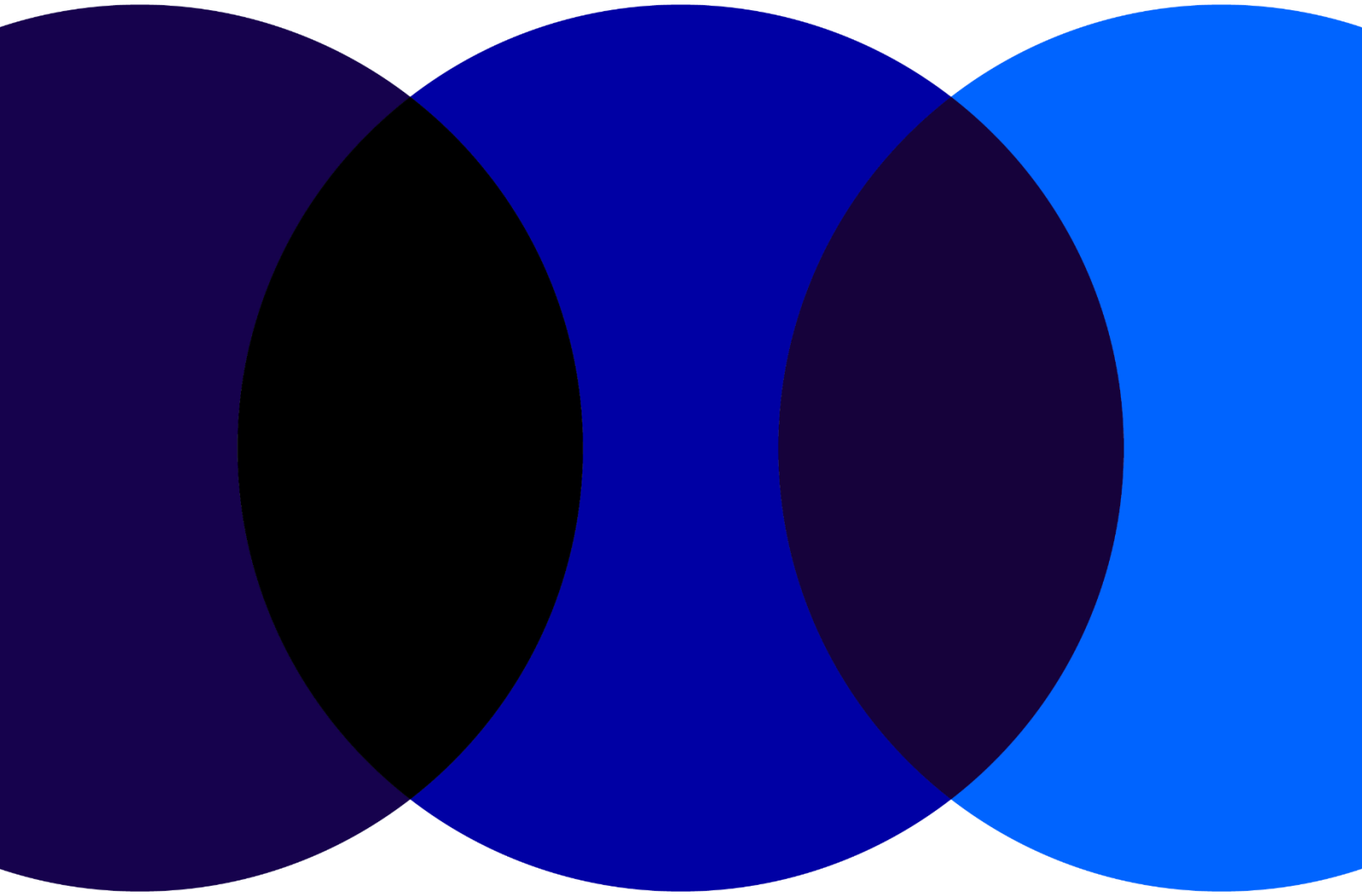
OXFORD RESEARCH



Omstilling med avtrykk

Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Nord-Fosen

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.

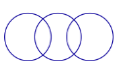
Oxford Research ble etablert i 1995 og er en del av Oxford Group. Vi har kontorer i Danmark, Norge, Sverige, Finland, Latvia og Belgia (Brussel).

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

Oppdragsgiver
Innovasjon Norge

Prosjektperiode
September 2025 – Desember 2025

Team
Sjefsanalytiker Bjørn Brastad
Administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt
Senioranalytiker phd Inna Khovrak



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 er en sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Nord-Fosen, som ble gjennomført i perioden 2020–2025. Formålet med evalueringen er å vurdere resultatene av satsingen, samt programmets organisering, innretning og måloppnåelse. Evalueringen skal i tillegg bidra til læring for andre omstillingsprogrammer.

Evalueringen er gjennomført av administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt, sjefsanalytiker Bjørn Brastad og senioranalytiker Inna Khovrak, ph.d. Oppdraget inngår i en rammeavtale med Innovasjon Norge for sluttevaluering av omstillingsprogrammer. Seniorrådgiver Anita Østby har vært ansvarlig for evalueringsoppdraget fra oppdragsgivers side. Vi har i tillegg fått god hjelp av daglig leder Karoline Larsen i Nord-Fosen utvikling.

Vi takker for oppdraget og for et godt samarbeid. Vi takker også alle som har bidratt i vår datainnsamling.

Kristiansand, 19. desember 2025

Bjørn Brastad
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag 4
1.1 Bakgrunn 4
1.2 Hovedfunn 5
1.3 Evaluators vurdering 5

2. Evalueringens formål og metode 7
2.1 Evalueringens formål 7
2.2 Evalueringsmetode 7

3. Bakgrunn, målsettinger og tiltak 10
3.1 Regional omstilling – innretning og mål 10
3.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet 11
3.3 Målstruktur 11
3.4 Budsjett 13
3.5 Omstillingsprogrammets innretning og aktiviteter 14

4. Programmets organisering og forankring 16
4.1 Programmets organisering 16
4.2 Programmets forankring 18
4.3 Videreføring 19

5. Utvikling og resultater 21
5.1 Faktisk utvikling i kommunen 21
5.2 Resultater fra omstillingsprogrammet 28
5.3 Rapportert sysselsetting 31
5.4 Utviklingsevne 34

6. Evaluators oppsummering og vurdering 39
6.1 Vurdering av organisering og drift 39
6.2 Vurdering av måloppnåelse 40
6.3 Overordnet vurdering 41
6.4 Læring for andre 42

Vedlegg 1: Resultater utviklingsevne 43

1. Sammendrag

Denne rapporten inneholder vår evaluering av omstillingsprogrammet i Nord-Fosen. Omstillingsprogrammet ble gjennomført i perioden 2020-2025. Formålet med evalueringen har vært å vurdere gjennomføringen og resultatene av satsingen, samt bidra til læring for andre fremtidige omstillingsprogram.

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

Sommeren 2018 sto Kråkøy Slakteri AS i fare for nedleggelse. En konsekvensanalyse fra Trøndelag fylkeskommune advarte om betydelig tap av arbeidsplasser, befolkningsnedgang og redusert inntekt for kommunen. Dette var spesielt kritisk siden Roan har et ensidig næringsliv. Osen kommune sto samtidig overfor utfordringer med varslede nedleggelser og flytting fra flere selskaper. I tillegg var kommunen utsatt for en jevn nedgang i sysselsetting og folketall, samt en aldrende befolkning.

For å motvirke sårbarheten og styrke arbeidsplassmulighetene på Nord-Fosen, gikk Osen kommune og tidligere Roan kommune sammen om en ekstraordinær innsats for næringsutvikling og etablerte Nord-Fosen Utvikling AS for å gjennomføre et regionalt omstillingsarbeid i perioden fra 2020 til 2025.

1.2 Hovedfunn

- Omstillingsprogrammet er gjennomført i tråd med Innovasjon Norges anbefalinger til omstillingsprosesser.
- Programledelsen har gjort en svært god jobb. De har besittet riktig kompetanse og ledet prosjektet på en strukturert måte. Det lokale næringslivet uttrykker stor tilfredshet med programledelsens oppfølging og serviceinnstilling.
- Omstillingsstyret har fungert meget godt. Arbeidet har vært preget av god kontinuitet og har speilet bredden i det lokale næringslivet. Styret har fungert som en viktig støttespiller og diskusjonspartner for den daglige driften.
- Omstillingsarbeidet har vært meget godt forankret, både politisk og i næringslivet. Det har vært en konstruktiv dialog med næringsaktørene gjennom hele omstillingsperioden.
- Videreføringsarbeidet har vært meget godt. Det er besluttet at videreføringen skal skje gjennom i utviklingsselskapet Fosen Samfunn og Næring AS.
- Folketallet i både Roan og Osen har fortsatt å gå ned i omstillingsperioden.
- Analyser av næringskonsentrasjonen i Nord-Fosen viser at det er et mer mangfoldig næringsliv nå enn ved programmets start.
- Spørreundersøkelsen rettet mot bedriftene indikerer 214 skapte og sikrede arbeidsplasser (årsverk). Dette er over det opprinnelige målet om å skape og sikre 140 arbeidsplasser.
- Flertallet av bedriftene rapporterer om tydelige effekter av programmet, særlig innen styrket produkt- og tjenesteutvikling og økt entusiasme for utviklingsarbeid. Både politikere og administrasjon vurderes som mer utviklingsorienterte.

1.3 Evaluators vurdering

Nord-Fosen er en region som er preget av flere klassiske distriktsutfordringer, noe som i utgangspunktet gjør omstillingsarbeid krevende. Til tross for dette konkluderer vi med at omstillingsprogrammet har vært svært vellykket. Vi vil trekke fram følgende elementer som særlige positive:

- **Solid organisering og kontinuitet:** Programmet har vært preget av en strukturert og gjennomtenkt drift. En stabil programledelse har sørget for kontinuitet, samtidig som de har lykkes med å involvere det lokale næringslivet tett gjennom hele perioden.
- **Bred forankring og økt utviklingsevne:** Ved å rette innsatsen mot et bredt spekter av bedrifter, har programmet løftet regionens samlede innovasjonskraft. Utvikling og nyskaping er nå blitt en naturlig del av "ryggmargen" hos mange av kommunenes virksomheter.
- **En robust modell for fremtiden:** Gjennom etableringen av Fosen Samfunn og Næring AS er ulike utviklingsmiljøer nå samlet under én fane. Denne

samkjøringen legger til rette for økt slagkraft og større innovasjonshøyde i det videre arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling.

Selv om fundamentet er solid, gjenstår likevel betydelige utfordringer. En vedvarende befolkningsnedgang kombinert med mangel på arbeidskraft utgjør et alvorlig bakteppe. Fosen Samfunn og Næring AS får derfor en sentral og krevende rolle i det videre arbeidet med å snu disse trendene og sikre regionens bærekraft.

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. Hovedformålet med denne evalueringen er å vurdere omstillingsprogrammets resultater, samt innretning, måloppnåelse og bærekraft.

Evalueringen er ikke bare en sluttrapport; den er et viktig læringsverktøy. Gjennom systematisering av oppnådde resultater og erfaringer skal den gi kunnskap som kan anvendes i andre omstillingsprogram og bidra til læring for det nasjonale kompetansesenteret for lokalt omstillingsarbeid i Innovasjon Norge. Videre vil den gi verdifulle innspill til kommunens fremtidige organisering av næringsutviklingsarbeidet.

2.2 Evalueringsmetode

For å samle inn det empiriske materialet til evalueringen, har vi benyttet en bred metodisk tilnærming. Dette inkluderer dokumentstudier, intervjuer, en spørreundersøkelse blant bedrifter i regionen og analyser av registerdata. I det følgende vil vi kort utdype av hver enkelt datakilde og deretter vurdere kvaliteten på det samlede datamaterialet.

2.2.1 Evalueringens datakilder

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

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

Det ble gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot bedriftene i Nord-Fosen, inkludert aktører som har fått tilsagn gjennom omstillingsprogrammet. Undersøkelsen ble sendt ut til 122 bedrifter og 58 respondenter besvarte undersøkelsen (13 av besvarelsene var ufullstendige). Dette gir en svarprosent på 48 prosent. Dette er en svarprosent i tråd med

andre omstillingsevalueringer, men antall svar i seg selv er vesentlig høyere enn hva som er vanlig i andre omstillingskommuner.

Evaluator innhentet i tillegg data ved å intervjue et utvalg sentrale aktører. Totalt ble det gjennomført 19 intervjuer. Informantene fremgår av tabellen nedenfor.

Tabell 1: Oversikt over informanter

Navn	Rolle
Karoline Larsen	Daglig leder
Erling Iversen	Styreleder og ordfører i Åfjord kommune
Ingrid Langklopp	Styremedlem og næringsaktør
Elin Harbak	Styremedlem
Wenche Sundet	Styremedlem og nøringsaktør
Arnar Utseth	Styremedlem
Håvard Strand	Nestleder i styret og ordfører i Osen kommune
Oddbjørn Ovesen	Styremedlem og næringsaktør
Per Johansen	Rådmann og observatør i omstillingsstyret
Grete Haugdal	Komunedirektør og observatør i omstillingsstyret
Knut Johan Monkan	Prosjektleder «Helhetlig nærings- og stedsutvikling for Nord-Fosen»
Gym1 Treningssenter	Næringsaktør
Woolero	Næringsaktør
Knabben Utvikling	Næringsaktør
Nordmeland Gårdshotell	Næringsaktør
Ingunn Rokseth	Nord-Fosen næringsforening
Peter Meinert	Trøndelag fylkeskommune, observatør i omstillingsstyret
Anita Østby	Innovasjon Norge, observatør i omstillingsstyret

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)
- Pendlingstall (SSB)
- Utviklingen i verdiskaping (Proff)
- Antall nyetableringer (Brønnøysundregistrene)
- Andel virksomheter med positivt driftsresultat (Proff)
- Differensiering av næringsstruktur (Proff/Enhetsregisteret)
- Tilsagn fra Innovasjon Norge (Innovasjon Norge 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 styrker datamaterialets pålitelighet og gyldighet. Kontrafaktiske spørsmål i spørreundersøkelsen, supplert med informantenes uttalelser i

intervjuene og det øvrige materiale, gjør oss i stand til å sannsynliggjøre effektene av omstillingsprogrammet. Slik vi vurderer det, gir det samlede datamaterialet et godt grunnlag for å vurdere problemstillingene.

Det er viktig å være klar over at det metodiske opplegget har en iboende begrensning: det er mindre egnet til vitenskapelig å påvise de kausale sammenhengene mellom et omstillingsprogram og eventuelle sysselsettingseffekter. Denne utfordringen er velkjent og påpekes blant annet i Telemarksforskning sin evaluering av regional omstilling.[1]

Dette problemet er imidlertid ikke unikt for regional omstilling. I faglitteraturen understrekes det som en gjengs utfordring ved effektevaluering av offentlige tiltak, slik som notatet "Six Steps to Heaven: Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses in Developed Economies" fremhever. [2] En direkte praktisk konsekvens av disse måleutfordringene er at det gir grunn til å anta at omstillingsprogrammets sysselsettingseffekter overestimeres.

[1] Telemarksforskning (2022) *Evaluering av ordningen med regional omstilling*. https://www.telemarksforsking.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

- Omstillingsprogrammet skal bidra til økt utviklingsevne i næringslivet og kommunene, samt økt bostedsattraktivitet og rekruttering.
- 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 Regional omstilling – innretning og mål

Tilskudd til regional omstilling er en særlig innsats for kommuner eller regioner hvor mange arbeidsplasser går tapt. Det er fylkeskommunene som har ansvar for omstillingsarbeidet i eget fylke. Fylkeskommunene prioriterer hvilke kommuner eller regioner som skal få midler og avgjør hvor mye midler disse eventuelt skal få. Kommuner med omstillingsstatus får som hovedregel midler over en periode på inntil seks år. Det er kommunene som har ansvar for gjennomføring av det konkrete omstillingsarbeidet[3].

Omstillingsordningen skal komme i tillegg til andre virkemidler. Fylkeskommunene skal vurdere omstillingsprogrammet i sammenheng med andre virkemidler og i en større geografisk sammenheng. Regional omstilling skal bidra til å styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner eller regioner som opplever vesentlig nedgang i sysselsettingen over relativt kort tid. Kommunal- og distriktsdepartmentet påpeker at kriteriene for å vurdere måloppnåelse er styrket utviklingskapasitet og kompetanse for næringsutvikling i kommunen/regionen, og tallet på arbeidsplasser som blir etablert eller sikret. Fra 2024 understrekes det at målet om styrket utviklingskapasitet og -kompetanse får større vekt enn i tidligere[4].

Innovasjon Norge er nasjonalt kompetanseorgan for arbeidet. Det innebærer at de på oppdrag fra fylkeskommunene kan hjelpe omstillingskommuner med råd, verktøy, veiledning og kvalitetssikring. Innovasjon Norge har over tid utviklet et omfattende sett av informasjon, maler og verktøy som kommunene kan benytte seg av[5]. På hjemmesiden til Innovasjon Norge gis det mer utfyllende informasjon om Regional omstilling[6].

[3] Regional omstilling - regjeringen.no
[4] https://www.regjeringen.no/contentassets/35c6fd0bde24448e96d6f191789e6c36/nn-no/pdfs/prp202320240001kdddddpdfs.pdf
[5] Verktøy for regional omstilling | Regional omstilling (innovasjonnorge.no)
[6] https://regionalomstilling.innovasjonnorge.no/artikkel/hva-er-regional-omstilling

3.2 Bakgrunn for omstillingsprogrammet

Sommeren 2018 sto Kråkøy Slakteri AS, en av de mest sentrale hjørnestensbedriftene på Nord-Fosen, i fare for nedleggelse. En konsekvensanalyse fra Trøndelag fylkeskommune konkluderte med at en nedleggelse ville føre til tap av arbeidsplasser, befolkningsnedgang og redusert skatte- og rammeinntekt for kommunen. I tillegg har Roan et ensidig næringsliv, der primærnæringer, industri, samt bygg- og anleggssektoren står for 218 av ca. 300 sysselsatte i privat sektor.

Også i Osen kommune var situasjonen utfordrende. Flere selskaper i Osen hadde varslet nedleggelse eller flytting, noe som direkte berørte rundt 20 arbeidsplasser. Osen er samtidig preget av jevn nedgang i sysselsetting og folketall, samt en aldrende befolkning.

For å motvirke sårbarheten og styrke arbeidsplassmulighetene på Nord-Fosen, gikk Osen kommune og tidligere Roan kommune sammen om en ekstraordinær innsats for næringsutvikling og etablerte Nord-Fosen Utvikling AS for å gjennomføre et regionalt omstillingsarbeid i perioden fra 2020 til 2025.

3.3 Målstruktur

Målstrukturen for omstillingsprogrammet beskrives i omstillingsplanene og årsrapportene til Nord-Fosen. Målsetningene for arbeidet ble betydelig endret fra 2023. Opprinnelig var det et sterkt fokus på næringsutvikling og arbeidsplasser. I omstillingsplanen for 2023-2025 ble det imidlertid påpekt at situasjonen for næringslivet var mer positiv enn ved oppstart:

- Kråkøy Slakteri AS hadde klart seg bra og utsiktene for bedriften var bedre enn på lenge.
- Næringslivet generelt var inne i en positiv utvikling, minst på linje med resten av Trøndelag.
- Sysselsetting, yrkesdeltakelse og andelen private arbeidsplasser holdt seg på snittet for Trøndelag.

Samtidig trådte andre utfordringer tydeligere frem. Folketallet fortsatte å synke, og andelen over 70 år i befolkningen økte. I tillegg ble rekrutteringsutfordringene i både næringsliv og offentlig sektor forsterket. Mangelen på arbeidskraft og kompetanse hindret vekst og utvikling i mange bedrifter og i kommunene.

Omstillingsplanen for 2023–2025 konkluderte derfor med at selv om næringsutvikling fortsatt er viktig, er befolknings- og demografiutviklingen, samt rekruttering/kompetanse, de største utfordringene på Nord-Fosen. Nærings- og befolkningsutviklingen syntes å gå i

hver sin retning. For å sikre programmets relevans ønsket man derfor et bredere fokus i omstillingsarbeidet, slik at det bedre kunne adressere de lokale utfordringene.

3.3.1 Visjon og hovedmål

For å lykkes med omstillingsarbeidet understreker omstillingsplanen for 2023–2025 at den negative utviklingen i folketall og demografi må stabiliseres. Nord-Fosen har behov for kompetanse, flere mennesker i arbeidsdyktig alder, samt en økning i antall barn og unge.

Dette krever at Nord-Fosen bygger et attraktivt samfunn som yngre ønsker å bo og flytte til, i kombinasjon med god næringsutvikling. Visjonen for omstillingsarbeidet er: «En attraktiv og skapende kystregion».

For å realisere visjonen er **hovedmålet** for omstillingsarbeidet å bidra til:

- Økt utviklingsevne i næringslivet og kommunene
- Økt bostedsattraktivitet og rekruttering

3.3.2 Resultat- og effektmål

Innen hvert av de to hovedmålene er det spesifisert et sett av utdypende resultatmål. For **økt utviklingsevne i næringslivet og kommunene** gjelder følgende resultatmål:

- Kommunenes evne til å drive utviklingsarbeid
- Næringslivets evne til å drive utviklingsarbeid
- Etablering av nettverk og arenaer i næringslivet og samfunnet generelt
- Kompetansetiltak i næringslivet
- Etablering av samarbeidskultur.

For **økt bostedsattraktivitet og rekruttering** gjelder disse resultatmålene:

- Flere attraktive boliger for eie og leie
- Økt rekruttering til næringsliv og samfunnet generelt
- Flere uformelle møteplasser
- Flere tilbud til barn/unge

Det er også utarbeidet noen **overordnede effektmål** for arbeidet. Effekten av et vellykket omstillingsarbeid vil være et mer attraktivt samfunn for innbyggerne. Dette vil gi impulser til vekst og optimisme, økt kompetanse og rekruttering, som igjen vil gi grunnlag for et konkurransedyktig næringsliv.

- Flere innbyggere i arbeidsfør alder
- Flere barn
- Økning i andelen med utdannelse, fagbrev etc

- Flere søkere til stillinger
- Flere boliger
- Flere møteplasser og nettverk
- Vekst i private arbeidsplasser og økning i omsetningen

3.3.3 Innsatsområder

Den opprinnelige omstillingsplanen var det seks innsatsområder som ble prioritert:

- Nytt næringsliv – Nyskaping og gründervirksomhet
- Eksisterende næringsliv – Nyskaping og vekst i etablerte virksomheter
- Sjømat – Utvikling av fangst og foredlingsbedrifter
- Reiseliv – Styrket tilbud innenfor overnatting, mat og opplevelser
- Kompetanse – Bedriftsrettede kompetansetilbud og -tiltak
- Attraktivitet for næringsliv – Tilretteleggende tiltak for næringsutvikling

For hvert av disse områdene var det spesifikt konkrete arbeidsplassmål, men dette gikk man bort fra ved revideringen av omstillingsplanen. I omstillingsplanen for perioden 2023-2025 var det tre innsatsområder som ble satset på:

- Næringsliv – Nyskaping og vekst i næringslivet
- Kompetanse, nettverk og rekruttering – Kompetansetilbud, etablering av møteplasser og nettverk
- Samfunnsattraktivitet – Tilrettelegging for bosetting, bo- og blilyst

3.4 Budsjett

Programmet i Nord-Fosen er gjennomført med et årlig budsjett på 7-8 millioner NOK i perioden. Trøndelag fylkeskommune sin årlige andel ligger på 5-6 millioner NOK, og kommunene har selv stått for 2 millioner NOK årlig i programperioden. Programmets totale budsjett vises i Tabell 3 under.

Tabell 2 Omstillingsprogrammets inntekter fordelt på kilder.

År	Trøndelag fylkeskommune	Nord-Fosen	Totalt
2021	6 000 000	2 000 000	**8 000 000**
2022	6 000 000	2 000 000	**8 000 000**
2023	‘5 000 000	2 000 000	**7 000 000**
2024	6 000 000	2 000 000	**8 000 000**
2025	6 000 000	2 000 000	**8 000 000**
Sum	**29 000 000**	**10 000 000**	**39 000 000**
Kilde: Omstillingsprogrammets handlingsplaner og årsrapporter			

3.5 Omstillingsprogrammets innretning og aktiviteter

Omstillingsprogrammet i Nord-Fosen er gjennomført i tråd med Innovasjon Norges anbefalinger for en faseinndelt gjennomføring av omstillingsprosessen. Dette inkluderer følgende faser: Avklarings-, strategi- og forankringsfasen, gjennomføringsfasen og en avsluttende fase.

I den avsluttende fasen har Ærа Strategic Innovation laget en rapport om mulighetene for videreføring av kompetanse og erfaringer etter endt omstillingsprosess. Man har allerede landet på at videreføringen skal skje i utviklingsselskapet Fosen Samfunn og Næring AS. Denne sluttevalueringen, med sine funn og anbefalinger, inngår også i den avsluttende fasen.

Nord-Fosen Utvikling AS, som eies likt av kommunene Åfjord og Osen, fikk ansvaret for å gjennomføre omstillingsprogrammet. Programmet har i hovedsak vært innrettet mot å støtte bedriftsrettede utviklingsprosjekter – det vil si prosjekter der enkeltbedrifter mottar finansiell støtte til å gjennomføre prosjekter i egen bedrift.

I løpet av omstillingsperioden har omstillingsprogrammet også initiert flere tilretteleggende prosjekter. Disse er blant annet innrettet mot kommunen og deres arbeid som tilrettelegger og samarbeidspartner for det lokale næringslivet. I tillegg har Nord-Fosen Utvikling selv fått midler til å gjennomføre ulike nærings- og samfunnsutviklingsprosjekter som kommer næringslivet og lokalsamfunnet til gode.

Fra 2023 skjedde det en dreining i programmets innretning. Målsetningen om å skape og sikre 140 arbeidsplasser ble tatt bort, og man sto igjen med to hovedmålsetninger:

- Økt utviklingsevne i næringslivet og kommunene
- Økt bostedsattraktivitet og rekruttering

Denne endringen ble gjort med utgangspunkt hva som ble oppfattet som de største utfordringene på Nord-Fosen. I årsrapporten for 2022 ble det påpekt at: «*Næringsutvikling er viktig, men befolknings – og demografiutviklingen samt rekruttering/kompetanse er de største utfordringene på Nord-Fosen i dag.»*[7]

Dreiningen i hovedmålsetninger reflekterer også et noe endret fokus innen Regional omstilling som program. Programmet er nå mer opptatt av at nærings- og samfunnsutvikling henger sammen, og at det er viktig å styrke utviklingsevnen.

I omstillingsperioden er det tildelt støtte på 34,3 millioner NOK til 315 prosjekter. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig støtte på 109 000 NOK. Støttebeløpet varierer imidlertid sterkt og ligger fra 850 000 NOK til 3 000 NOK. I årsrapportene fra Nord-Fosen Utvikling gis det en detaljert oversikt over tildelingene fra organisasjonen hvert år.

[7] Nord-Fosen Utvikling, 2023. Omstilling på Nord-Fosen. Årsrapport 2022.

4. Programmets organisering og forankring

- Programledelsen har gjort en svært god jobb. De har besittet riktig kompetanse og ledet prosjektet på en strukturert måte. Det lokale næringslivet uttrykker stor tilfredshet med programledelsens oppfølging og serviceinnstilling.
- Omstillingsstyret har fungert meget godt. Arbeidet har vært preget av god kontinuitet og har speilet bredden i det lokale næringslivet på en representativ måte. Styret har fungert som en viktig støttespiller og diskusjonspartner for den daglige driften.
- Omstillingsarbeidet har vært meget godt forankret, både politisk og i næringslivet. Regionens bedrifter har god kjennskap til støttemulighetene, og det har vært en konstruktiv dialog med næringsaktørene gjennom hele omstillingsperioden.
- Videreføringsarbeidet har vært meget godt. Det er besluttet at videreføringen skal skje gjennom i utviklingsselskapet Fosen Samfunn og Næring AS. Dette eies av Åfjord kommune (60 prosent), Osen kommune (20 prosent) og Trøndelag sparebank (20 prosent).

I dette kapittelet går vi nærmere inn på omstillingsprogrammets 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

Omstillingsprogrammet på Nord-Fosen gjennomføres av Nord-Fosen Utvikling AS, et felles utviklingsselskap der Åfjord og Osen kommuner er likeverdige eiere med 50 prosent hver. Valget om å etablere et felles selskap bidrar til å skape et større, regionalt utviklingsmiljø med økte ressurser, redusert sårbarhet og en bredere kompetansebase. Selskapets hovedformål er å gjennomføre omstillingsarbeidet på Nord-Fosen på oppdrag fra de to eierkommunene, og det har fullmakt til å bevilge tilskudd til infrastrukturtiltak, bedrifter eller enkeltpersoner.

Selskapets struktur er forankret i eierkommunene og lokalt næringsliv. Åfjord og Osen kommunestyrer utgjør selskapets generalforsamling, mens styret for Nord-Fosen Utvikling består av representanter fra både kommunene og næringslivet. Selskapet ledes av en programleder, som også har det operative ansvaret for omstillingsarbeidet. I tillegg fungerer sentrale regionale og lokale aktører som observatører i omstillingsstyret, inkludert Innovasjon Norge, Trøndelag fylkeskommune samt kommunedirektørene fra Åfjord og Osen kommuner.

4.1.1 Programledelsen

I store deler av programperioden har Nord-Fosen Utvikling hatt to ansatte. Da den første programlederen ble langtidssykmeldt og senere sluttet, fungerte programmets tidligere styreleder i administrasjonen sammen med en ansatt rådgiver frem til ny daglig leder var på plass sommeren 2021. Den andre programlederen satt i stillingen frem til høsten 2024. Etterfølgeren ble rekruttert internt fra utviklingsselskapet, noe som har bidratt til god kontinuitet i arbeidet..

Det er gjennomgående enighet blant informantene om at programledelsen har utført et meget godt arbeid. Dette bekreftes gjennom flere sentrale aspekter ved ledelsen og driften av programmet. For det første fremheves programledelsens høye og relevante kompetanse, noe som har gitt en robust og solid plattform for omstillingsarbeidet gjennom hele perioden. For det andre har arbeidet vært strukturert og ryddig, noe som gjenspeiles i en effektiv saksbehandling. Spesielt pekes det på at sakene som har vært løftet frem for styret har hatt en meget god saksforberedelse, noe som har bidratt til å lette og effektivisere styrearbeidet.

Kanskje det viktigste funnet er imidlertid programledelsens løsnings- og serviceorienterte tilnærming. De intervjuede bedriftene uttrykker gjennomgående stor tilfredshet med servicen og oppfølgingen fra Nord-Fosen Utvikling. Flere informanter trekker frem at programledelsen har demonstrert en dyp forståelse for bedriftenes unike behov. De har ikke bare gitt direkte bistand, men også aktivt henvist bedriftene videre til relevante aktører som har kunnet bidra til den videre utviklingen av prosjektene og bedriftene. Denne proaktive og tilpassede støtten har vært avgjørende for programmets suksess blant næringsaktørene.

4.1.2 Omstillingsstyret

Styret for Nord-Fosen Utvikling har bestått av representanter rekruttert fra både eierkommunene og det regionale næringslivet. Ledelsen av styret har gjennomgått en naturlig utvikling i løpet av perioden. I den innledende fasen ble styret ledet av en lokal bedriftsleder, noe som sikret god kobling til næringslivet. Fra 2022 overtok ordføreren i Osen styreledelsen, og fra 2024 har ordføreren i Åfjord fungert som styreleder, med ordføreren i Osen som nestleder.

Styret har vært preget av god kontinuitet gjennom hele omstillingsperioden. Næringslivsrepresentantene har speilet bredden i det lokale næringslivet på en representativ måte. Et særlig strategisk grep var inkluderingen av et styremedlem med erfaring fra et annet omstillingsprogram (Indre Fosen), men som samtidig hadde lokal tilknytning. Denne kombinasjonen av ekstern prosessforståelse og lokal kunnskap har vært en styrke for arbeidet.

Programledelsen beskriver styret som en svært viktig støttespiller og diskusjonspartner i den daglige driften. Den samlede kompetansen styret besitter, har gitt administrasjonen nødvendig faglig tyngde i ryggen. Samspillet mellom styret og administrasjonen karakteriseres av en ryddig og god arbeidsdeling. Styremedlemmene har utvist stort engasjement, og styremøtene har vært arena for grundige diskusjoner, både rundt konkrete søknader og mer langsiktige utviklingstrekk.

I tråd med etablert praksis for omstillingsprogrammer, har kommunedirektører og representanter fra Trøndelag fylkeskommune og Innovasjon Norge Trøndelag hatt observatørstatus i styret. Tilbakemeldingene fra informantene tyder på at denne ordningen har fungert etter hensikten. Spesielt trekkes observatørene fra virkemiddelapparatet (fylkeskommunen og Innovasjon Norge) frem som verdifulle ressurser. De har bidratt med faglige råd og veiledet både programledelsen og styret i spørsmål om retningslinjer, saksbehandling og regulatoriske krav, noe som har sikret kvaliteten i prosessene.

Selv om styret har fungert godt, er det identifisert et forbedringspunkt knyttet til sammensetningen. I lys av programmets økte fokus på samfunnsutvikling og bostedsattraktivitet, ville det vært ønskelig med representasjon fra en yngre person i styret. Et yngre styremedlem kunne tilført viktige perspektiver på hva som bør prioriteres for å tiltrekke og beholde unge i regionen fremover – perspektiver som kan skille seg fra de etablerte styremedlemmenes synspunkter.

4.2 Programmets forankring

Forankring av omstillingsprogrammet er avgjørende for å lykkes med langsiktig utvikling. I Nord-Fosen har man arbeidet systematisk med å bygge eierskap og engasjement både hos det private næringslivet og i den kommunale forvaltningen.

Allerede i strategi- og forankringsfasen ble det lagt ned en betydelig innsats for å profilere programmet og involvere lokale aktører. Arbeidet med utviklingsanalysen fungerte som en sentral arena for denne tidlige forankringen, der målet var å etablere en felles problemforståelse og kartlegge regionens muligheter. To hovedgrep var særlig viktige i denne fasen:

- **Mobilisering gjennom innspillsmøter:** Det ble arrangert to åpne møter med til sammen 75 deltakere. Dette sikret bred informasjonsspredning og mobilisering av lokalt næringsliv.
- **Dybdeintervjuer:** Gjennom samtaler med et utvalg lokale bedrifter, kommuneledelse og regionale utviklingsmiljøer fikk man kartlagt lokale konkurransefortrinn, utfordringer og vekstpotensial.

Denne brede tilnærmingen har blitt videreført i gjennomføringsfasen. Programledelsen har opparbeidet seg svært god kjennskap til bedriftene i kommunene, som hovedsakelig består av mindre virksomheter. Gjennom bedriftsbesøk, veiledning og søknadsbehandling har programmet opprettholdt en tett dialog med enkeltbedrifter. Dette bekreftes av at nesten 120 bedrifter og aktører har hatt direkte befatning med programmet og mottatt ett eller flere tilsagn. Intervjuene med bedrifter viser at man har lykkes meget godt med å nå ut til dem.

Parallelt med næringslivskontakten har programmet hatt en sterk forankring i det politiske og administrative systemet i eierkommunene. Den formelle politiske forankringen er sikret ved at både Omstillingsplanen (med målsettinger og innsatsområder) og de årlige handlingsplanene har blitt behandlet i kommunestyrene. Ordførernes rolle i omstillingsstyret har bidratt til å sikre en svært god og direkte linje mellom programmet og den politiske ledelsen.

På administrativt nivå har kommunedirektørene fulgt arbeidet tett gjennom sin status som observatører i styret. Samlet sett har disse strukturene bidratt til at omstillingsarbeidet har vært godt integrert og forankret i både Åfjord og Osen kommune gjennom hele perioden.

4.3 Videreføring

Et omstillingsprogram er en tidsavgrenset innsats. Det er derfor avgjørende å sikre at erfaringer, nettverk og kunnskap som er opparbeidet gjennom programmet, lever videre etter at perioden er over. I Nord-Fosen kom man tidlig i gang med dette videreføringsarbeidet. På politisk nivå og på styrenivå ble det besluttet å utvikle en ny struktur for et felles offentlig-privat innovasjonsmiljø for nærings- og stedsutvikling, med ambisjoner om både lokal, regional og nasjonal relevans.

For å følge opp disse vedtakene ble det, i tråd med malen for avslutning av omstillingsprogrammer, igangsatt en forstudie. Denne undersøkte ulike modeller for organisering av det fremtidige næringsutviklingsarbeidet. Forstudien ble gjennomført av Æra Strategic Innovation[8]. I sin rapport påpekte Æra Strategic Innovation at det eksisterte tre ulike miljøer i Åfjord og Osen som alle arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling:

- Nord-Fosen Utvikling: Det offentlige omstillingsprogrammet, eid av kommunene Osen og Åfjord.
- Åfjord Utvikling AS: Et offentlig-privat samarbeid med Åfjord kommune som majoritetseier.
- Bygda 2.0: Et privateid selskap.

[8] Æra Stratgic Innovation. By/landet utvikling. Leveranse og anbefalinger.

Rapporten konkluderte med at denne tredelingen førte til en fragmentering av utviklings- og innovasjonskraften. Det ble vurdert som utfordrende å opprettholde dyp innsikt og tilstrekkelig kompetanse på alle relevante områder innenfor dagens struktur. Æra Strategic Innovation mente at den eksisterende organiseringen verken gagnet nærings- eller samfunnsutviklingen i stor nok grad, da den ga for lite samlet kraft og innovasjonshøyde.

For å være i stand til å gjøre noe med dette, ble det vurdert å lage et felles utviklingsselskap som enten ble organisert som et aksjeselskap, et ideelt AS, stiftelse, ideell organisasjon eller et samvirke. Æra Strategic Innovation anbefalte å etablere et nytt (ideelt) aksjeselskap, der kommunene er majoritetseiere med 80 prosent, og det kan åpnes for privat eierskap i den resterende posten på 20 prosent.

Denne anbefalingen ble fulgt, og det er besluttet at omstillingsarbeidet skal videreføres gjennom i utviklingsselskapet Fosen Samfunn og Næring AS. Åfjord kommune har 60 prosent av aksjene i selskapet, Osen kommune 20 prosent og Trøndelag sparebank 20 prosent. Selskapet har som vedtektsfestet formål: å drive nærings-, bolig- og samfunnsutvikling, og gjennom dette arbeidet bidra til positiv utvikling og vekst for sine eiere og kunder. Selskapets virksomhet skal ha særlig fokus på bærekraft, utvikle nye forretningsområder og bidra til omstilling av lokalsamfunnet og næringslivet innenfor de krav som stilles til å oppfylle målsettingene som er satt innenfor det grønne skiftet».

5. Utvikling og resultater

- Folketallet i både Roan og Osen har fortsatt å gå ned i omstillingsperioden.
- Analyser av næringskonsentrasjonen i Nord-Fosen viser at kommunen har et mer mangfoldig næringsliv nå enn ved programmets start, noe som er positivt for robustheten.
- Spørreundersøkelsen rettet mot bedriftene indikerer 214 skapte og sikrede arbeidsplasser (årsverk). Dette er over det opprinnelige målet om å skape og sikre 140 arbeidsplasser.
- Styrket utviklings- og samarbeidskultur: Flertallet av bedriftene rapporterer tydelige effekter av programmet, særlig innen styrket produkt- og tjenesteutvikling og økt entusiasme for utviklingsarbeid. I tillegg vurderes både politikere og administrasjon som utviklingsorienterte, noe som indikerer en mer samhandlende og innovasjonsmoden næringskultur i regionen.

5.1 Faktisk utvikling i kommunen

I de kommende delkapitlene løfter vi frem den faktiske utviklingen i kommunene. Dette gjøres både ved bruk av registerdata på ulike parametere som sysselsetting og verdiskaping, samt fremstilling av data fra spørreundersøkelsen.

5.1.1 Befolkningsutvikling

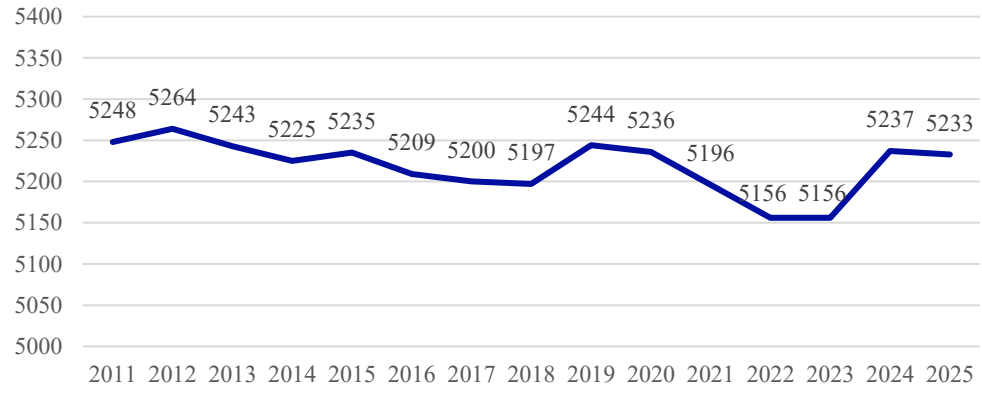
Befolkningsutviklingen i Nord-Fosen illustrerer et område som over tid har klart å opprettholde en bemerkelsesverdig stabil bosetting, til tross for de demografiske utfordringene som preger mange distriktsregioner. I perioden fra januar 2011 til 2025 har folketallet kun blitt redusert med 15 personer, eller 0,3 prosent (figur 1). De moderate svingningene i tallene vitner om en viss motstandskraft, men også om et sårbart befolkningsgrunnlag der mindre endringer får tydelige utslag.

Kommunesammenslåingen i 2020, der Roan ble innlemmet i Åfjord, gjør sammenligning over tid mer krevende. Likevel viser utviklingen at regionen, som i dag består av Åfjord og Osen, har klart å holde befolkningen på et relativt stabilt nivå gjennom hele perioden. Åfjord har hatt en svak vekst de siste årene, mens Osen har hatt en gradvis nedgang fra 1 025 innbyggere i 2011 til 891 i 2025 (tabell 8). Også i tidligere Roan kommune har det vært en tilsvarende utvikling. Folketallet har gått ned fra 994 i 2011 til 889 i 2025.

Den registrerte befolkningsveksten mellom 2023 og 2025 på om lag 80 personer sammenfaller med bosettingen av ukrainske flyktninger, men kan ikke forklares fullt ut av denne. Ved inngangen til 2025 var det registrert 91 personer fra Ukraina i Åfjord og 23

i Osen, til sammen 114 personer. Dette betyr at selv om flyktning-tilflyttingen har bidratt vesentlig til å stabilisere folketallet, har regionen samtidig hatt en underliggende nedgang som følge av fødselsunderskudd og netto utflytting. Det demografiske bildet viser derfor både en evne til å ta imot og integrere nye innbyggere og en fortsatt sårbarhet knyttet til den naturlige befolkningsutviklingen.

Figur 1: Befolkningsutvikling i Nord-Fosen, januar 2011 til januar 2025



Kilde: SSB

Tabell 8: Befolkningsutvikling pr. kommune i Nord-Fosen.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Osen	1025	1020	1010	997	1010	976	978	967	947	948	925	904	904	898	891
Åfjord	3229	3257	3237	3242	3248	3272	3263	3277	3340	3350	3349	3346	3357	3439	3453
Roan	994	987	996	986	977	961	959	953	957	938	922	906	895	900	889

Kilde: SSB pr. 01.01. hvert år

Den observerte stabiliteten i befolkningen vitner om en viss motstandskraft i regionen, men at den i stor grad hviler på midlertidige forhold. For å oppnå varig befolkningsvekst må Nord-Fosen lykkes i å gjøre tilflyttingen mer permanent gjennom arbeid, bolig og lokalsamfunn som tiltrekker og beholder innbyggere. Det langsiktige utviklingspotensialet avhenger dermed av i hvilken grad regionen klarer å redusere det vedvarende fødselsunderskuddet og dempe netto utflytting, samtidig som den viderefører den integreringskapasiteten som har vist seg de siste årene.

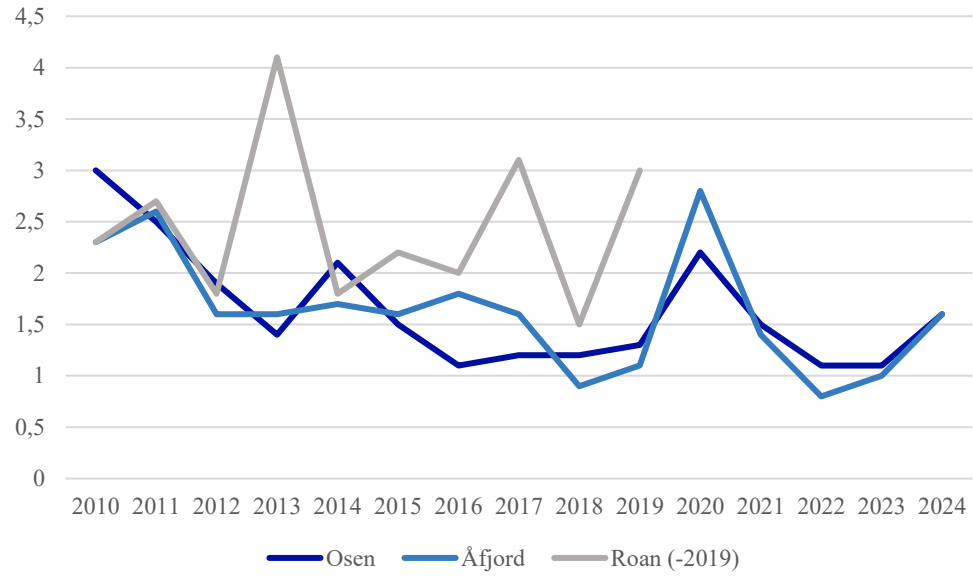
5.1.2 Arbeidsledighet

Arbeidsledigheten i Nord-Fosen har gjennom hele perioden vært lav og ligget klart under landsgjennomsnittet. Utviklingen viser et arbeidsmarked preget av høy sysselsetting og begrenset konjunkturfølsomhet.

Åfjord har hatt den laveste og mest stabile ledigheten i regionen, vanligvis under to prosent, med kun kortvarige utslag under pandemien. Osen har ligget noe høyere, men

også her har nivået vært lavt og uten vedvarende økningstendenser. Roan hadde enkelte variasjoner, blant annet en tydelig topp i 2013, men over tid et tilsvarende lavt nivå.

Figur 2: Registrert arbeidsledighet pr. kommune i Nord-Fosen, i prosent



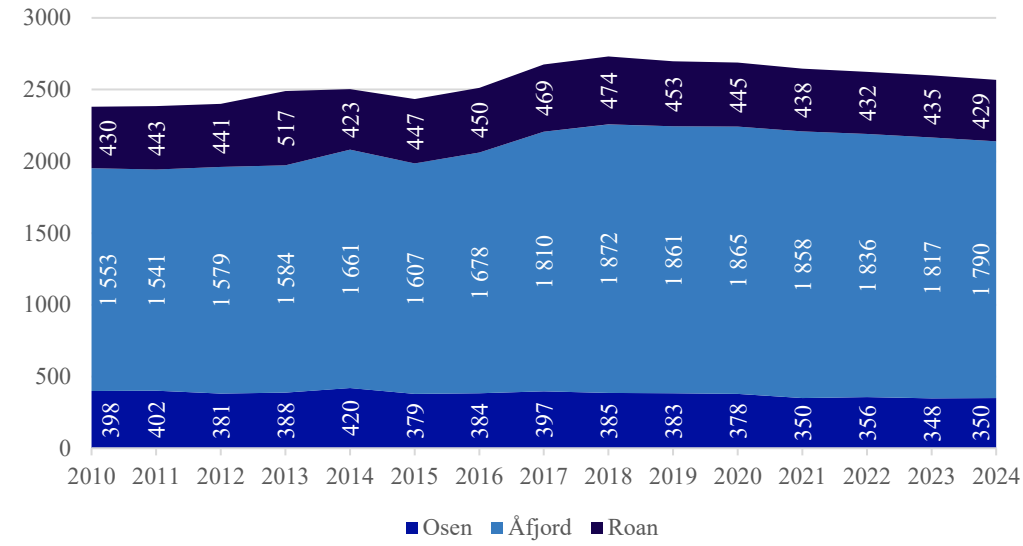
Kilde: NAV

Samlet sett fremstår Nord-Fosen som en region med et robust arbeidsmarked, der forskjeller mellom kommunene i hovedsak reflekterer størrelsesforskjeller og lokalt næringsgrunnlag, snarere enn strukturelle utfordringer.

5.1.3 Sysselsettingsutvikling

Sysselsettingen i Nord-Fosen har i hovedsak vært stabil med en svak samlet vekst over perioden 2010–2024. Antallet sysselsatte økte fra rundt 2 380 personer i 2010 til 2 570 i 2024, tilsvarende en vekst på om lag 8 prosent (13 personer per år). Utviklingen har vært preget av moderate svingninger, med en markert økning fram mot 2019–2020 og deretter en gradvis nedgang de siste årene (figur 3).

Figur 3: Antall sysselsatte pr. kommune i Nord-Fosen, 2010 til 2024



Kilde: SSB

Åfjord har hatt den klart største arbeidsstyrken i regionen og har stått for hoveddelen av veksten, fra rundt 1 550 sysselsatte i 2010 til om lag 2 220 i 2024. Osen har hatt et stabilt, men svakt fallende nivå, fra nær 400 til 350 sysselsatte, mens Roan i årene før sammenslåingen i 2020 lå mellom 430 og 470 sysselsatte.

Andelen sysselsatte i privat sektor har vært høy gjennom hele perioden, normalt mellom 60 og 67 prosent. Åfjord ligger stabilt på rundt 65 prosent, mens Osen viser en gradvis nedgang fra 67 til 59 prosent mot 2024, noe som indikerer en svak reduksjon i privat sysselsetting.

Tabell 9: Andel sysselsatte i privat sektor i omstillingsperioden.

	2020	2021	2022	2023	2024
Osen	66,9 %	63,1 %	64,0 %	63,2 %	59,4 %
Åfjord	66,5 %	66,2 %	64,7 %	64,2 %	65,7 %

Kilde: SSB 13472: Sysselsatte per 4. kvartal, etter region, sektor, statistikkvariabel og år

Samlet sett viser utviklingen et arbeidsmarked som har vært robust og lite konjunkturfølsomt, men som de siste årene har hatt begrenset vekst og tegn til strukturendringer – særlig gjennom konsolidering av arbeidsplasser og redusert privat sysselsetting i mindre kommuner.

5.1.4 Pendling

Tabell 10 og figur 4 viser omfanget av pendlingen i Nord-Fosen i perioden 2010 til 2024. Utpendling er andelen sysselsatte som har bosted i kommunen og arbeidsted utenfor kommunen. Innpendling er andelen av de sysselsatte i kommunen som har bosted utenfor kommunen. Nettopendlingen regnes ut ved å subtrahere innpendling med utpendling.

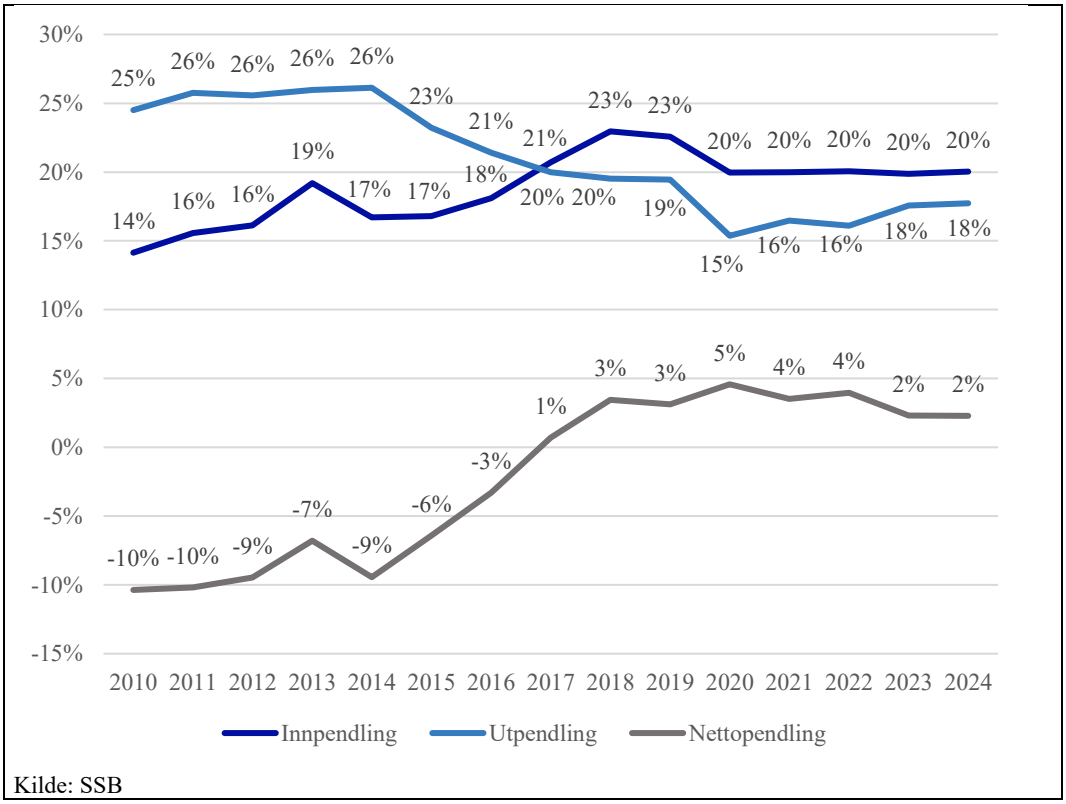
Statistikken viser en gradvis forbedring i pendlebalansen gjennom hele perioden. Samtidig så ser vi en økning i innpendling fra slutten av 2017, som kan knyttes til sterkere integrasjon mellom kommunene og vekst i lokale arbeidsplasser etter sammenslåingen i 2020. Følgelig har også nettopendlingen bedret seg tilsvarende, fra et underskudd tidlig i perioden til en svak positiv balanse i 2024. Utviklingen peker mot et mer selvstendig og integrert arbeidsmarked i Nord-Fosen, der en stadig større andel av de sysselsatte både bor og arbeider i regionen.

Tabell 10: Nettopendling pr. kommune i Nord-Fosen, i prosent, 2010 til 2024.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Osen	-25	-21	-25	-23	-21	-17	-18	-14	-17	-17	-15	-20	-16	-18	17
Åfjord	-5	-6	-5	-6	-4	-2	2	6	10	9	8	7	7	6	5
Roan	-16	-15	-13	2	-21	-12	-9	-9	-6	-4	-	-	-	-	

Kilde: SSB 11616: Inn- og utpendling for sysselsatte per 4. kvartal, etter region og år

Figur 4: Inn-, ut- og nettopendling i Nord-Fosen, i prosent, 2010 til 2024



Kilde: SSB

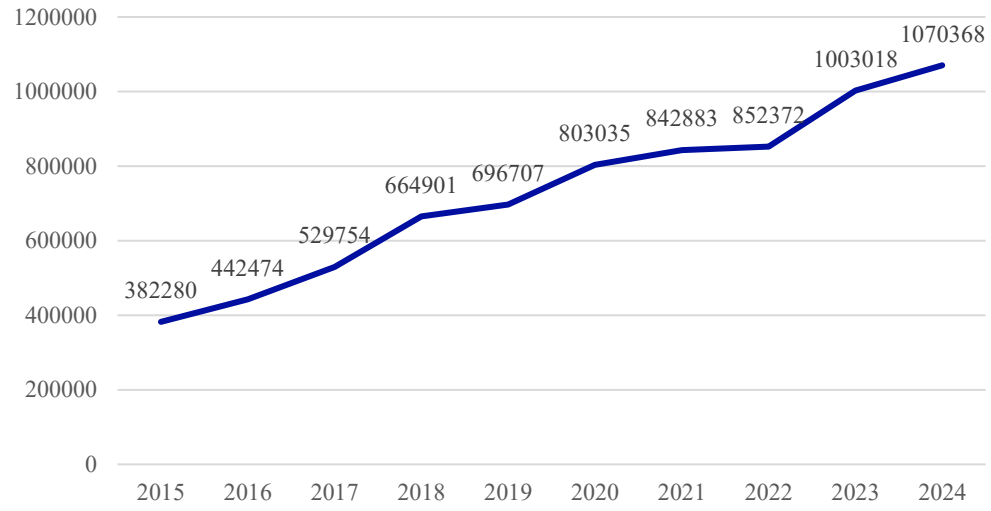
5.1.5 Utvikling i verdiskaping

Figur 5 viser utviklingen i samlet verdiskaping i Nord-Fosen i perioden 2015–2024. Samlet verdiskaping beregnes som summen av totale lønnskostnader og driftsresultat for hvert år, og omfatter kun aksjeselskap og samvirkeforetak.

Verdiskapingen i regionen har hatt en stabil og vedvarende vekst gjennom hele perioden. Fra 2015 til 2024 har samlet verdiskaping økt fra om lag 382 millioner kroner til 1,07 milliarder kroner, en økning på om lag 688 millioner kroner. I omstillingsperioden 2020–2024 har verdiskapingen økt med rundt 267 millioner kroner, med den mest markante veksten de to siste årene.

Utviklingen vitner om et robust og konkurransedyktig næringsliv som har styrket sin verdiskapingsevne over tid. Resultatene peker mot en region som har klart å omstille seg etter kommunesammenslåingen i 2020 og utnytte nye markedsmuligheter og samarbeidsformer.

Figur 5: Samlet verdiskaping i Nord-Fosen, 2015 til 2024. Tall i tusen kr.



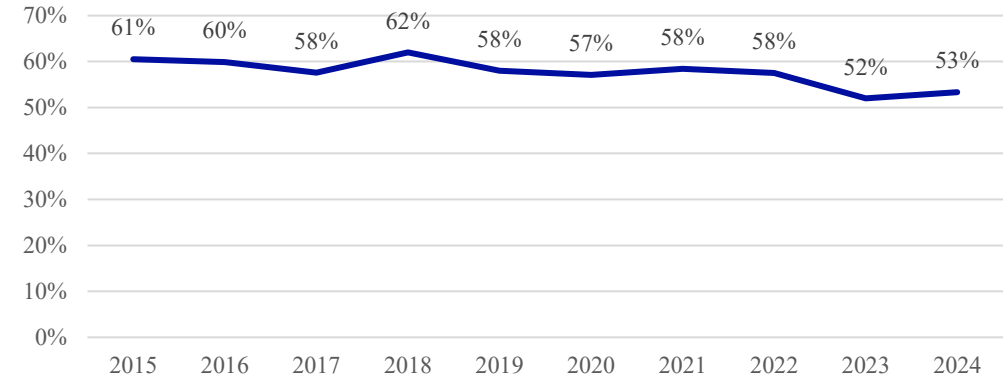
Kilde: ProffForvalt

5.1.6 Andel bedrifter med positivt driftsresultat

Andelen bedrifter i Nord-Fosen med positivt driftsresultat (figur 6) er et uttrykk for soliditet[9] blant bedriftene. Over hele perioden har soliditeten blant bedriftene i Nord-Fosen holdt seg stabilt, men med en svak nedgang de siste årene. Dette innebærer at litt over halvparten av bedriftene i regionen driver med overskudd, mens en betydelig andel fortsatt har lønnsomhetsutfordringer. Utviklingen tyder på at næringslivet i Nord-Fosen i hovedsak har hatt en robust, men presset økonomi i omstillingsperioden, påvirket av økte driftskostnader og generelle markedsendringer etter pandemien.

[9] Soliditet blant bedriftene, undersøkes ved å hente ut antall bedrifter med innrapporterte positive driftsresultater (større enn null). Dette antallet er sammenlignet med antall bedrifter med negative innrapporterte driftsresultater (mindre enn, eller er lik null), summen av de to i antall er totalen bedrifter som har rapportert på driftsresultat. Dermed regnes andelen ut ved å dele antall bedrifter med positivt driftsresultat på totalt antall bedrifter som har rapportert, før dette ganges med 100.

Figur 6: Andel bedrifter med positivt driftsresultat blant bedrifter i Nord-Fosen, fra 2015 til 2024



Kilde: ProffForvalt

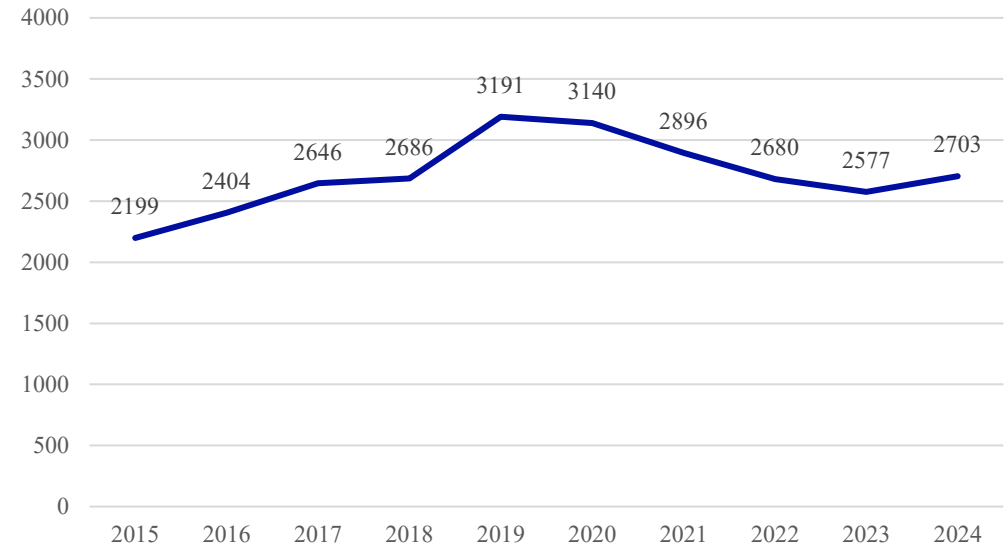
5.1.7 Mangfoldigheten i næringslivsstrukturen

I figur 7 presenterer vi en Herfindahl/Hirschmann-indeks (HHI) for næringsstrukturen i kommunene. Vi benytter Herfindahl/Hirschmann-indeksen som en indikator for å vurdere næringsdifferensieringen i Nord-Fosen.

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.

Som figuren viser, har HHI-verdien økt markant fra 2199 i 2015 til et toppnivå på 3191 i 2019, som indikerer en periode med høy næringsmessig konsentrasjon. Etter 2020 har verdiene falt gradvis til 2703 i 2024, noe som tyder på en mer variert og balansert næringsstruktur i regionen. Gjennomsnittlig HHI-verdi for perioden ligger på rundt 2760, som fortsatt tilsvarer et relativt konsentrert næringsliv, men med en positiv trend mot økt diversifisering de siste årene. Dette innebærer at næringslivet i Nord-Fosen er blitt mindre sårbart for endringer i enkeltbransjer, samtidig som regionen fortsatt har enkelte dominerende virksomheter som bidrar betydelig til verdiskapingen.

Figur 7: Herfindahl-Hirschmann-indeks for Nord-Fosen, 2015 til 2024.



Kilde: ProffForvalt

5.2 Resultater fra omstillingsprogrammet

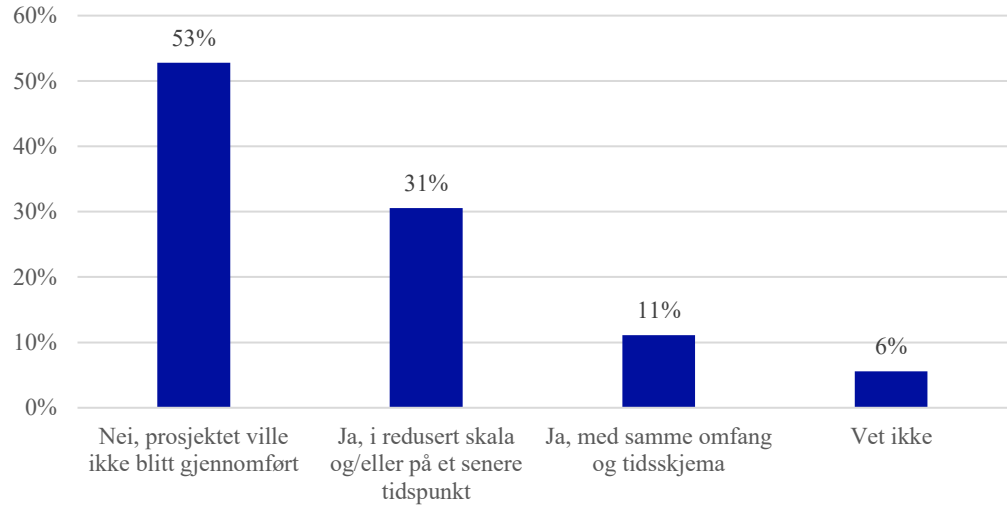
Bedriftene som har mottatt støtte gjennom omstillingsprogrammet, har blitt tilsendt en spørreundersøkelse for å kartlegge deres utbytte av og perspektiver på omstillingsprogrammet i Nord-Fosen. Støttemottakernes egne perspektiver utgjør et viktig grunnlag for å vurdere resultater av omstillingsprogrammet. I de videre figurene vises svarene fra støttemottakerne i prosentvise andeler.

5.2.1 Addisjonalitet

I undersøkelsen ble bedriftene bedt om å ta stilling til om prosjektet de mottok støtte til ville blitt realisert uten støtten fra Nord-Fosen utvikling. Vi ser her på om den offentlige støtten som bedriftene har mottatt, har vært avgjørende for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Dette omtales som innsatsaddisjonalitet. Offentlige virkemidler for næringsutvikling blir gjerne legitimert på grunnlag av deres addisjonalitet.

Som det vises i figur 8 oppgir over halvparten av bedriftene (53 prosent) at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtten fra omstillingsprogrammet. Videre svarer 31 prosent at uten støtten fra omstillingsprogrammet ville prosjektene blitt gjennomført, men på et senere tidspunkt eller i mindre skala. Samlet sett oppgir dermed 84 prosent av respondentene at støtten var viktig for at prosjektene ble iverksatt, fremskyndet eller oppskalert. Vi vurderer dermed omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet som høy.

Figur 8: Omstillingsprogrammets innsatsaddisjonalitet. «Ville prosjektet blitt gjennomført uten støtten fra omstillingsprogrammet?» Prosent. (n= 36)

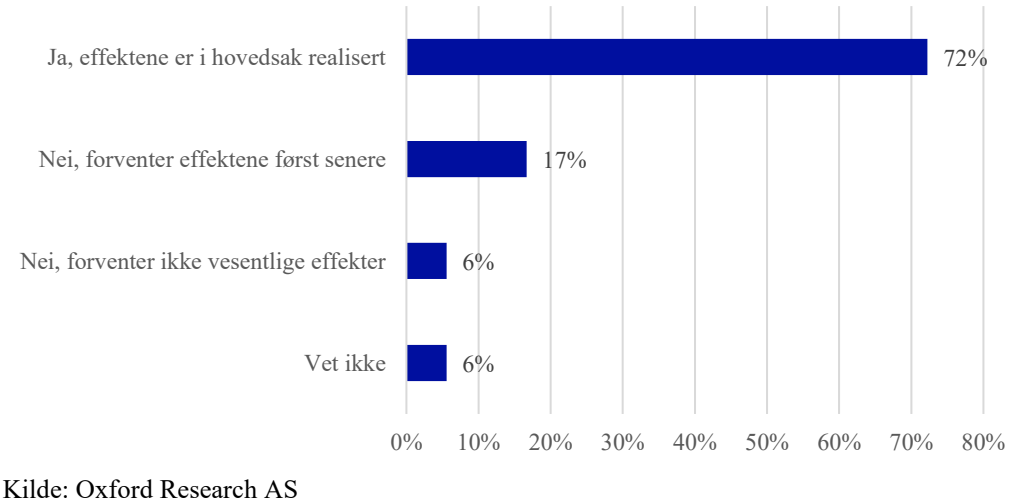


Kilde: Oxford Research AS

5.2.2 Realisering av effekter

Videre har vi spurt respondentene om prosjektets forventede effekter har blitt realisert. Flertallet (72 prosent) svarer at effektene i hovedsak er realisert, mens 17 prosent av respondentene forventer at effektene først inntreffer på et senere tidspunkt. Det innebærer at nesten 9 av 10 har eller forventer å, realisere effektene. Et lite mindretall (6 prosent) oppgir at de ikke forventer vesentlige effekter av prosjektet, og like mange svarer at de ikke vet.

Figur 9: Ble prosjektets forventede effekter realisert. Prosent. (n=36)



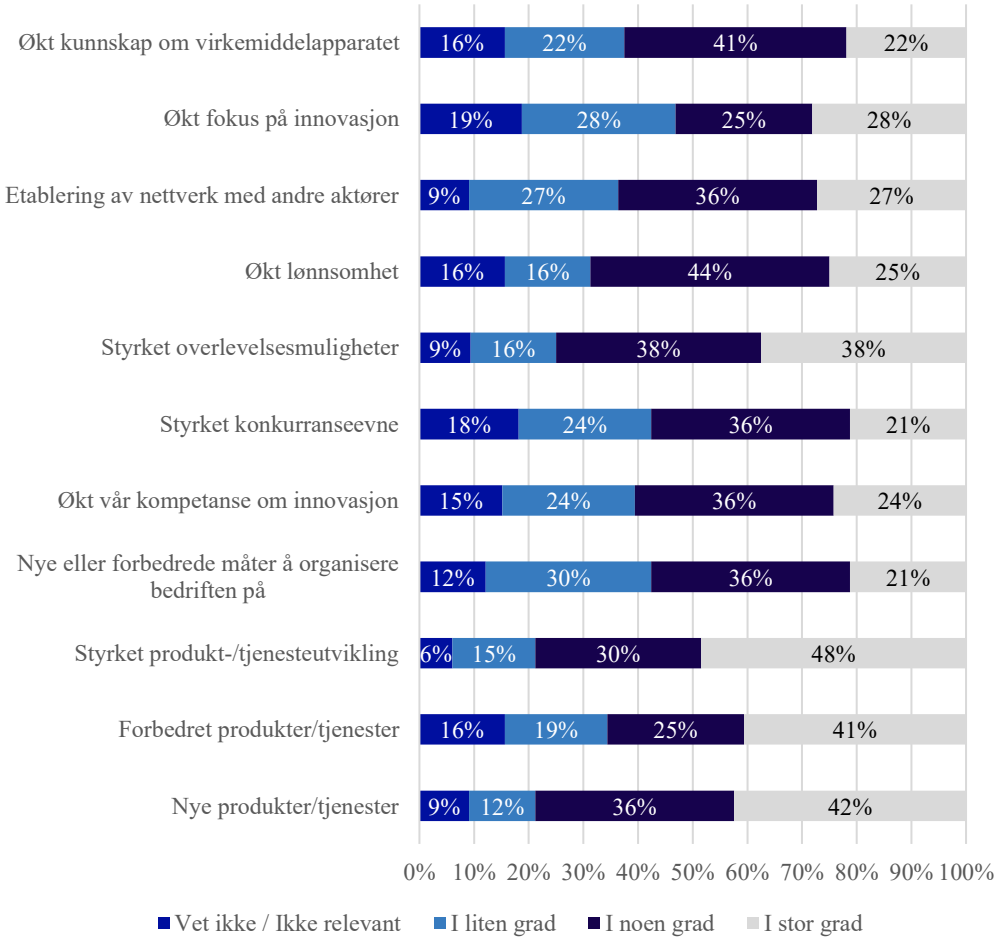
Kilde: Oxford Research AS

5.2.3 Effekten av støtten fra omstillingsprogrammet for bedriftene

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.

Figur 10 viser at respondentene opplever effekter for deres egen virksomhet på en rekke områder. Andelen respondenter som oppgir noen eller stor grad av effekter ligger i sjiktet mellom 53 til 84 prosent.

Figur 10: I hvilken grad omstillingsprogrammet har medført følgende effekter for din virksomhet? (n=33)



Kilde: Oxford Research AS

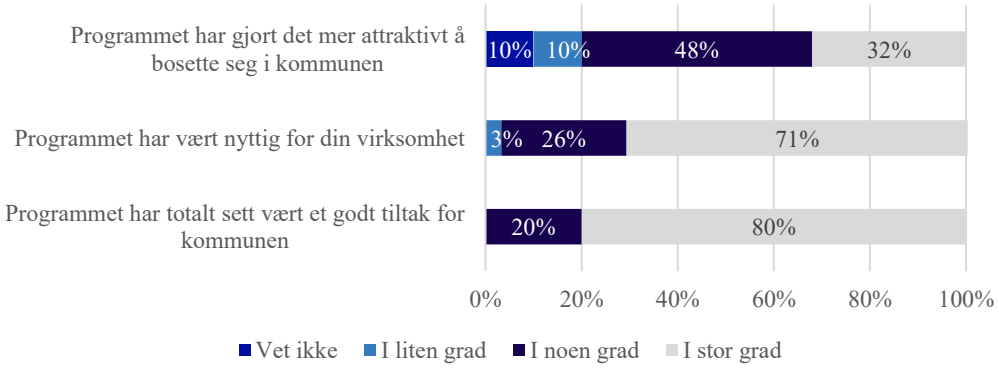
Som det vises i figur 10 oppgir flest at programmet i stor grad (42 prosent) og i noen grad (42 prosent) har bidratt til å skape entusiasme og tilslutning til utviklingsarbeid i egen virksomhet, etterfulgt av styrket produkt- og tjenesteutvikling (48 og 30 prosent) og utvikling av nye produkter og tjenester (42 og 36 prosent). Færrest oppgir at programmet har bidratt til styrket overlevelsesmuligheter, styrket bedriftens utviklingsevne og økt lønnsomhet. Dette viser at effektene i hovedsak har materialisert seg gjennom utviklings- og innovasjonsarbeid snarere enn organisatoriske endringer.

5.2.4 Samlet vurdering av omstillingsprogrammet

Respondentene ble bedt om å gjøre noen overordnede vurderinger av omstillingsprogrammet. Som figur 11 vurderer i all hovedsak bedriftene at respondentene omstillingsprogrammet har vært positivt, både for dem selv, men også for kommunen.

- 80 prosent av respondentene mener at omstillingsprogrammet i noen eller stor grad har bidratt til å gjøre det mer attraktivt å bosette seg i kommunen.
- 97 prosent av respondentene mener at omstillingsprogrammet i noen eller stor grad har vært nyttig for deres bedrift.
- 100 prosent av respondentene mener at omstillingsprogrammet i noen eller stor grad har vært et godt tiltak for kommunen.

Figur 11: Overordnet vurdering av omstillingsprogrammet i prosent. (n=31)



Kilde: Oxford Research AS

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. Alle bedriftene som svarer på undersøkelsen, har mottatt ulike former for bistand gjennom programmet. Typen støtte varierer fra bedrift til bedrift, men vil uansett være relatert til kompetanseheving og rådgivning. Kun enkelte bedrifter har fått økonomiske tilskudd til prosjekter. 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 30 bedrifter besvart spørsmålet om antallet arbeidsplasser (årsverk) støtten fra omstillingsprogrammet har bidratt til å realisere. Disse 30 bedriftene rapporterer til sammen om 28,6 nye årsverk. Arbeidsplassene oppgis å være realisert i 15 bedrifter, mens 15 bedrifter rapporterer at støtten fra omstillingsprogrammet ikke har bidratt til å skape nye arbeidsplasser. Om en stipulerer at effekten (29 årsverk) er lik for de øvrige bedriftene i populasjonen (122) ville det vært skapt 60 arbeidsplasser.

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.

Tabell 11: Skapte arbeidsplasser (årsverk) (n= 30)

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen skapte årsverk	15	0
01, til 1,0 skapte årsverk	10	7
Flere enn 1 skapte årsverk	5	22
Totalt	**30**	**29**

Kilde: Oxford Research AS

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 som er støttet fra 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. Usikkerheten kan for øvrig gå i begge retninger, og det er en naturlig tilnærming å undersøke virkningene av støtte ut fra bedriftenes egen oppfatning. Bedriftene ble også bedt om å ta stilling til et spørsmål om omstillingsprogrammets bidrag til antallet årsverk de forventer å realisere i tiden

fremover. Samlet forventer de 30 bedriftene som besvarte dette spørsmålet å realisere 77 årsverk i løpet av de neste tre årene.

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 29 bedriftene som har besvart dette spørsmålet, rapporterer om totalt 97 sikrede årsverk. Dersom en stipulerer at effekten av støtten er lik for de øvrige bedriftene i populasjonen (122), er effekten i form av sikrede arbeidsplasser på 154 årsverk. Slår man sammen de stipulerte tallene, tilsvarer dette 214 skapte og sikrede arbeidsplasser.

Tabell 12: Sikrede arbeidsplasser (årsverk) (n= 29)

Kategori	Antall bedrifter	Totalt antall årsverk
Ingen sikrede årsverk	10	0
01, til 1,0 sikrede årsverk	9	7
Flere enn 1 sikrede årsverk	10	90
Totalt	**29**	**97**

Kilde: Oxford Research AS

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, pandemi, hvorvidt det er nærhet til andre arbeidsmarkeder og næringssammensetning, bare for å nevne noen forhold av betydning.

Det kan likevel være interessant å se de rapporterte sysselsettingstallene i omstillingsprogrammet i Nord-Fosen opp mot resultater fra tidligere omstillingsprogrammer. Tabell 13 under viser rapporterte sysselsettingstall i noen ulike omstillingsprogrammer.

Tabell 13: Oversikt over sysselsettingstall i ulike omstillingsprogram.

Omstillings-program	Slutt-evaluering	Budsjett (mill kr.)	Nye årsverk (survey blant bedrifter)	Nye årsverk stipulert (survey blant bedrifter)	Nye årsverk (rapportert til omstillings-programmet)
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
Kragerø	2024	21,4	34	60	102*
Eigersund	2024	22,9	21	34	69
Sør-Varanger	2024	60,2	62	140	168*
Dyrøy	2024	24,0	9	21	53
Kvænangen	2024	25,5	19	28	Ikke oppgitt
Nord-Fosen	2025	46,0	29	60	Ikke oppgitt

Kilde: Oxford Research AS. *Per årsrapport 2022

5.4 Utviklingsevne

En viktig målsetting i regional omstilling er det enkelte programs bidrag til styrket utviklingsevne. Muligheten for å drive frem en ønsket samfunnsutvikling og ha evnen til å tilpasse seg endringene i rammebetingelser, marked og omgivelser er viktig for kommunene og næringslivet som berøres av omstillingsprosessene. Styrket utviklingsevne har alltid vært en viktig målsetting i regional omstilling. En vurdering av bidraget til styrking av utviklingsevne er dermed et sentralt vurderingskriterium for måloppnåelse i det enkelte omstillingsprogram. Viktigheten av styrket utviklingsevne understrekes også i Telemarksforskning sin evaluering av ordningen med regional omstilling[10], her fremheves det som det viktigste målet for kommuner og regioner i omstilling. En anbefaling er å satse ytterligere på å skape en varig utviklingsevne.

Med dette som bakteppe har det de siste årene vært en økende oppmerksomhet rundt utviklingskapasitet og -evne. Blant annet fremhever Telemarksforskning i sin evaluering av ordningen med regional omstilling, utviklingsevne som det viktigste målet for kommuner og regioner i omstilling. Kommunal- og Distriktsdepartementet har også etablert og utvidet flere programposter som omhandler utviklingsevne og -kapasitet innenfor distrikts- og regionalpolitikken på statsbudsjettet.

En refleksjon vi ofte møter er at utviklingsevne er et mangefasettert og litt «ullent» begrep. Det finnes mange måter å angripe og operasjonalisere det på. I tidligere sluttevalueringer av regionale omstillingsprogram har det blitt tatt utgangspunkt i et næringslivsperspektiv (antall bedriftsetableringer og tilsagn fra Innovasjon Norge og Skattefunn), mens denne evalueringen også supplerer det med et bredere samfunnsperspektiv. Mer utdypende baserer vi oss på et utviklingsprosjekt som

[10] Telemarksforskning.(2020). Evaluering av ordningen med regional omstilling.

gjennomføres i samarbeid mellom Innovasjon Norge, Innlandet fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Distriktssenteret, BDO og Proneo. Deres operasjonalisering av utviklingsevne presenteres i kapittel 5.4.3. I tillegg gis det en oversikt over alle enkeltkomponentene i vedlegg 1: «Resultater fra pilotstudie om utviklingsevne».

5.4.1 Antall bedriftsetableringer

Tabell 14 og figur 12 viser utviklingen i antall nyetableringer i Nord-Fosen i perioden 2009–2023. Antallet nyetablerte foretak har variert mellom 7 og 29 per år, med en tydelig økning etter 2020. I 2021 og 2022 ble det registrert henholdsvis 29 og 29 etableringer, før en svak nedgang til 23 i 2023.

Utviklingen drives i hovedsak av Åfjord, som står for majoriteten av etableringene i regionen, og har hatt en markert vekst de siste årene. Osen har hatt en jevnt lav etableringsaktivitet, vanligvis mellom 2 og 5 nyetableringer per år, mens Roan viste moderat aktivitet fram til sammenslåingen i 2020.

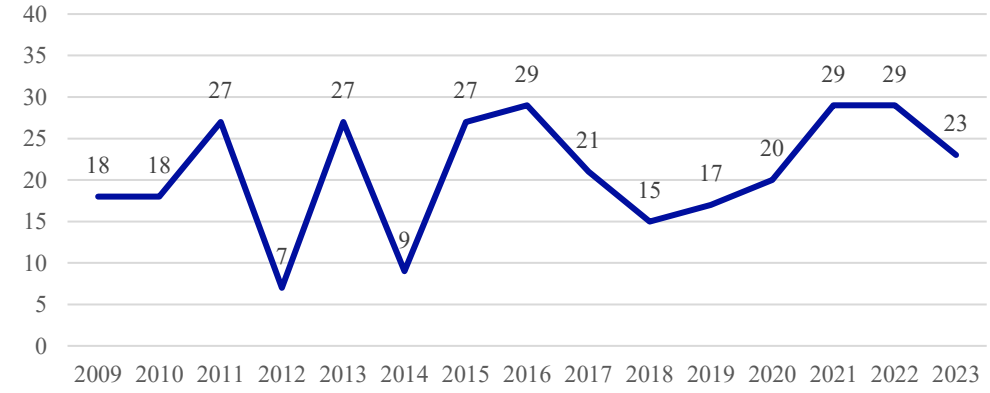
Samlet peker utviklingen mot en gradvis styrking av entreprenørskap og næringsdynamikk i regionen etter 2020. Samtidig understreker variasjonene mellom kommunene behovet for å stimulere etableringsmiljøene bredere for å sikre en mer balansert næringsutvikling i hele regionen.

Tabell 14: Antall nyetableringer pr. kommune i Nord-Fosen, 2009 til 2023.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Osen	0	3	3	2	2	1	4	1	4	2	4	4	5	3	2
Åfjord	13	10	20	4	17	7	19	22	8	12	10	16	24	26	21
Roan	5	5	4	1	8	1	4	6	9	1	3	-	-	-	

Kilde: 07359: Rolleinnehavere i personlig eide foretak. Nyetableringer, etter statistikkvariabel, region, organisasjonsform og år

Figur 12: Antall nyetableringer i Nord-Fosen, 2009 til 2023



Kilde: SSB

5.4.2 Intervjuer og spørreundersøkelse blant bedriftene

For å styrke kommunene i arbeidet med utviklingsevne, har Innovasjon Norge og Distriktssenteret i samråd med aktører fra fylkeskommunene i Innlandet og Telemark igangsatt et prosjekt som skal se nærmere på hvordan man kan måle og arbeide for å skape varig utviklingsevne. Som en del av dette prosjektet har BDO og Proneo fått i oppdrag å se nærmere på hvordan man kan definere utviklingsevne. De peker på at utviklingsevnen både handler om kultur og ressurser, og hvordan man får disse elementene til å fungere sammen.

- Utviklingskulturen handler i stor grad om tillit, vilje og holdninger blant næringsliv, kommunen og samfunnet for øvrig.
- Utviklingsressursene er innsatsmidlene som må være på plass for å skape utviklingsevne. De legger til rette for gjennomføringskraft og bidrar til å skape varige strukturer som støtter opp under utviklingskulturen.

Basert på disse overordnede definisjonene er det etablert et sett med indikatorer som ytterligere operasjonaliserer begrepet. Som en del av evalueringen av omstillingsarbeidet har vi i spørreundersøkelsen testet ut de indikatorene som BDO og Proneo har foreslått. I de neste delkapitlene summerer vi opp hovedfunnene knyttet til utviklingskultur og utviklingsressurser i Nord-Fosen. Vi gjør oppmerksom på at spørsmålene til BDO og Proneo ikke omhandler omstillingsprogrammets bidrag til styrking av utviklingsevnen, men er mer generelle påstander som knytter seg til næringslivets oppfattelse av situasjonen i kommunen.

Utviklingskultur

Punktene under summer opp de viktigste funnene knyttet til utviklingskulturen i Nord-Fosen. Felles for disse funnene er at minimum 60 prosent av respondentene er enig i dem i stor eller noen grad:

- Politikere i kommunen ønsker å skape utvikling (88 prosent)
- Det kan være en del usunn patriotisme og dragkamp mellom ulike steder i kommunen (82 prosent)
- Politikerne i kommunen har evnene og ferdighetene som skal til for å sikre en positiv utvikling av kommunen (78 prosent)
- Administrasjonen i kommunen ønsker å skape utvikling (78 prosent)
- Nye initiativ og ideer møtes med interesse og nysgjerrighet i kommunen vår (74 prosent)

Felles for disse funnene er at minimum 60 prosent av respondentene er enig i dem i liten eller noen grad:

- Administrasjonen i kommunen har evnene og ferdighetene som skal til for å sikre en positiv utvikling av kommunen (76 prosent)

På alle disse områdene er det slik at det er en tydelig overvekt av bedrifter som svarer at de i noen eller stor grad er enig. Dette indikerer at Nord-Fosen har en relativt godt forankret utviklingskultur, der både politikere og administrasjon i hovedsak oppfattes som utviklingsorienterte og opptatt av å skape framdrift. Samtidig viser resultatene at enkelte opplever noe usunn lokal rivalisering mellom ulike steder, og at vurderingen av administrasjonens kompetanse og kapasitet er mer delt.

I vedlegget gis det en nærmere oversikt over respondentenes svar på alle spørsmålene som er knyttet til utviklingskultur. Vi vil understreke at svarene må tolkes med stor grad av forsiktighet og ikke nødvendigvis er representative for bredden av næringslivet. Funnene er imidlertid i overenstemmelse med hva som avdekkes gjennom de kvalitative intervjuene, noe som gjør dem mer robuste.

Utviklingsressurser

Vi har også sett nærmere på hvordan bedriftene vurderer utviklingsressursene, og i punktene under summeres de mest sentrale funnene. Også her er minimum 60 prosent av respondentene enig i dem i stor eller noen grad, men med en klar overvekt på «i noen grad»:

- Det er vanskelig for næringslivet i kommunen å rekruttere relevant kompetanse (83 prosent)
- Kommunen mangler kapasitet til å arbeide med næringsutvikling (74 prosent)
- Næringsliv og kommune jobber sammen mot et felles mål for utvikling av kommunen (66 prosent)

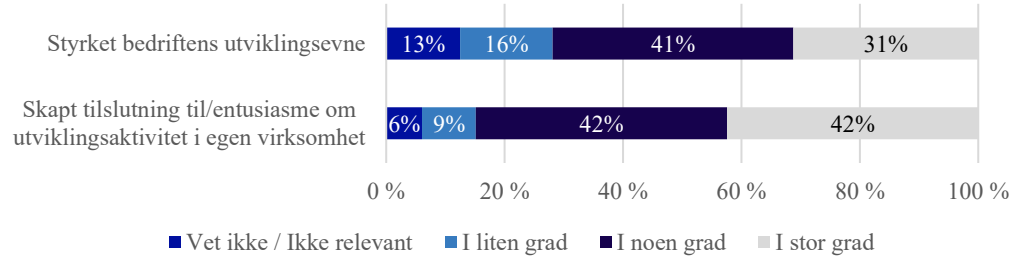
Samlet indikerer svarene at næringslivet opplever utfordringer særlig knyttet til tilgang på relevant kompetanse og kommunens kapasitet til å arbeide systematisk med næringsutvikling. Samtidig vurderes samarbeidet mellom kommune og næringsliv som forholdsvis godt, men med rom for ytterligere styrking. Dette taler for å prioritere tiltak som både tiltrekker og utvikler kompetanse lokalt, og som samtidig sikrer tilstrekkelige ressurser til næringsutviklingsarbeidet i kommunene.

I vedlegget gis det en nærmere oversikt over respondentenes svar på alle spørsmålene som er knyttet til utviklingsressurser.

Omstillingsprogrammets bidrag til bedriftens utviklingsvene

Av figur 13 kommer det frem at 84 prosent av respondentene mener omstillingsprogrammet i noen eller stor grad har bidratt til å skape tilslutning til/entusiasme om utviklingsaktivitet i egen virksomhet. 72 prosent påpeker at omstillingsprogrammet har bidratt til å styrke utviklingsevnen i stor og i noen grad.

Figur 8: I hvilken grad har omstillingsprogrammet bidratt til å … (n=33)



Kilde: Oxford Research AS

Gjennom de kvalitative intervjuene fremgår det tydelig at omstillingsprogrammet har fungert som en katalysator for økt satsingsvilje blant både etablerte bedrifter og gründere. En sentral observasjon er den positive smitteeffekten av lokale suksesshistorier; når enkelte aktører lykkes, fungerer dette som en viktig inspirasjonskilde for andre. Dette har skapt en grobunn for nyetableringer og vekst, med en særlig tydelig effekt blant regionens entreprenører.

Samlet sett tyder funnene på at det har skjedd en holdningsendring, der utvikling nå er i ferd med å bli en integrert del av bedriftenes «ryggmarg». Mange jobber nå mer proaktivt og strategisk med innovasjon enn tidligere. Oxford Research vurderer det slik at denne positive utviklingen kan spores tilbake til to hovedfaktorer:

- Det systematiske mobiliseringsarbeidet. Dette har senket terskelen for å sette i gang nye initiativer.
- Det bedriftsrettede fokuset. Dette har preget store deler av programperioden og gitt konkrete resultater for den ankeltaktører.

6. Evaluators oppsummering og vurdering

Dette kapittelet inneholder Oxford Researchs oppsummering og vurdering av omstillingsprogrammet i Nord-Fosen. Vurderingen er basert på kvantitative og kvalitative data presentert i de foregående kapitlene, men trekker også på erfaringer fra gjennomførte omstillingsprogram i andre kommuner.

6.1 Vurdering av organisering og drift

I Nord-Fosen valgte man å organisere omstillingsarbeidet gjennom selskapet Nord-Fosen Utvikling AS, eid i fellesskap av Åfjord og Osen kommuner. Basert på Oxford Research sine erfaringer fra en rekke evalueringer, finnes det ikke én fasit på hva som er den optimale organisasjonsformen; suksessen avhenger i stor grad av lokal kontekst og tilgjengelige ressurser. Gitt at dette programmet har omfattet to kommuner, vurderer vi imidlertid at den valgte modellen har vært et meget vellykket grep. Vi vil særlig trekke frem to forhold som underbygger dette:

- **Dedikerte ressurser:** Gjennom et eget utviklingsselskap har man sikret øremerkede ressurser til nærings- og samfunnsutviklingsarbeid over en lengre periode, skjermet fra den daglige kommunale driften.
- **Robust fagmiljø:** Valget om å etablere et felles selskap har bidratt til å skape et større, regionalt utviklingsmiljø. Dette har gitt økte ressurser, redusert sårbarhet og en bredere kompetansebase – faktorer som er avgjørende i et arbeid som krever innsikt i et bredt spekter av fagområder.

Gjennomføringen av programmet har vært kjennetegnet av en solid operativ drift. Vi ser at kontinuitet har vært en nøkkelfaktor, muliggjort av et tett og tillitsfullt samarbeid mellom programledelsen og omstillingsstyret. Både individuelt og som enhet har disse funksjonene levert på et høyt nivå.

Spesielt organiseringen med to personer i programledelsen viste seg å være et strategisk heldig grep. Dette ga ikke bare økt kapasitet i den løpende driften, men gjorde også organisasjonen mer robust mot endringer. Verdien av dette ble tydelig da daværende programleder i 2024 fikk ny jobb. Takket være overlapp og delt ansvar kunne den gjenværende (og nye programlederen) ta arbeidet videre umiddelbart, og dermed opprettholde trykket i prosessen.

En sterk forankring er en forutsetning for å lykkes med videreføring av arbeidet, særlig når programmet er organisatorisk fristilt fra kommuneadministrasjonen. Programmet har hatt en meget god forankring mot næringslivet og kommunene:

- **Mot næringslivet:** Programmet har lykkes svært godt med å nå ut. Mulighetene programmet tilbyr er godt kjent i regionen, noe som bekreftes av at det er bevilget tilskudd til nesten 120 ulike bedrifter og aktører.
- **Mot kommunene:** Den politiske koblingen har vært sterk. Ordførerne har hatt sentrale roller som henholdsvis leder og nestleder i styret. På den administrative siden har arbeidet vært godt forankret i Osen kommune gjennom kommunedirektørens deltakelse som observatør i styret.

Samlet sett vurderer Oxford Research at omstillingsprogrammet i Nord-Fosen har vært organisert på en svært hensiktsmessig måte. Gjennom prosessen har man lagt et solid grunnlag for å bygge videre på erfaringene. Etableringen av det nye selskapet Fosen Samfunn og Næring AS er et direkte resultat av dette fundamentet. Ved å samkjøre tre ulike utviklingsmiljøer i den nye strukturen, legger man til rette for sterkere utviklingskraft og større innovasjonshøyde i det videre arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling i regionen.

6.2 Vurdering av måloppnåelse

Oxford Research vurderer at omstillingsprogrammet i Nord-Fosen er gjennomført med svært god kontinuitet i arbeidsmetoder og tilnærminger. Gitt regionens størrelse var det innledningsvis hensiktsmessig med en bred tilnærming, der programmet primært besto av bedriftsinterne utviklingsprosjekter[11]. Dette grepet var vellykket for å skape interesse og bygge en kultur for utvikling og entreprenørskap.

Midtveis i programperioden ble det tydelig at demografiutvikling og rekruttering var de mest kritiske utfordringene på Nord-Fosen. Fra 2023 justerte derfor programmet innretningen mot økt utviklingsevne i næringsliv og kommune, samt bostedsattraktivitet. Dette medførte flere *tilretteleggende prosjekter*. I ettertid kan det likevel diskuteres om en enda tydeligere satsing på større kompetanse- og samfunnsutviklingsprosjekter ville vært hensiktsmessig.

I omstillingsprogrammene er det et sterkt fokus på sysselsettingstall, 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. Med forbehold om denne usikkerheten, estimerer vi likevel at programmet har bidratt til å skape og sikre 212 arbeidsplasser. Det opprinnelige målet om 140 arbeidsplasser er dermed nådd med god margin.

[11] Prosjekter der enkeltbedrifter mottar finansiell støtte til å gjennomføre prosjekter i egen bedrift.

I omstillingsperioden har det vært en sterk vekst i verdiskapingen. En viktig forutsetning for å lykkes på sikt med å realisere verdiskapingspotensialet i næringslivet, er bedriftenes og kommunens utviklingsevne. Selv om det er vanskelig å kvantifisere, er det flere av dem vi har intervjuet, som trekker fram at omstillingsprogrammet har forbedret viljen og evnen til utvikling blant bedriftene i kommunen. En annen sentral forutsetning for utvikling og realisering av verdiskapingspotensialet er velfungerende relasjoner mellom kommunene og næringslivet. Selv om det alltid er et forbedringspotensial, viser evalueringen at det er et godt forhold mellom kommunene og næringslivet.

Selv om mange piler peker oppover, står regionen fortsatt overfor betydelige utfordringer. Befolkningsnedgang i de berørte områdene, kombinert med mangel på arbeidskraft, tegner et alvorlig bakteppe. Det nyopprettede selskapet Fosen Samfunn og Næring AS får derfor en viktig rolle i å videreføre arbeidet med å snu disse trendene.

6.3 Overordnet vurdering

Nord-Fosen er en region som er preget av flere klassiske distriktsutfordringer, noe som i utgangspunktet gjør omstillingsarbeid krevende. Til tross for dette konkluderer vi med at omstillingsprogrammet har vært svært vellykket. Vi vil trekke fram følgende elementer som særlige positive:

- **Solid organisering og kontinuitet:** Programmet har vært preget av en strukturert og gjennomtenkt drift. En stabil programledelse har sørget for kontinuitet, samtidig som de har lykkes med å involvere det lokale næringslivet tett gjennom hele perioden.
- **Bred forankring og økt utviklingsevne:** Ved å rette innsatsen mot et bredt spekter av bedrifter, har programmet løftet regionens samlede innovasjonskraft. Utvikling og nyskaping er nå blitt en naturlig del av "ryggmargen" hos mange av kommunens virksomheter.
- **En robust modell for fremtiden:** Gjennom etableringen av Fosen Samfunn og Næring AS er ulike utviklingsmiljøer nå samlet under én fane. Denne samkjøringen legger til rette for økt slagkraft og større innovasjonshøyde i det videre arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling.

Selv om fundamentet er solid, gjenstår likevel betydelige utfordringer. En vedvarende befolkningsnedgang kombinert med mangel på arbeidskraft utgjør et alvorlig bakteppe. Fosen Samfunn og Næring AS får derfor en sentral og krevende rolle i det videre arbeidet med å snu disse trendene og sikre regionens bærekraft.

Samtidig er ikke alle utfordringer løst. Fortsatt befolkningsnedgang i omstillingsarbeidet kombinert med mangel på arbeidskraft, tegner et alvorlig bakteppe. Fosen Samfunn og Næring AS får en viktig rolle og krevende i å videreføre arbeidet med å snu disse trendene.

6.4 Læring for andre

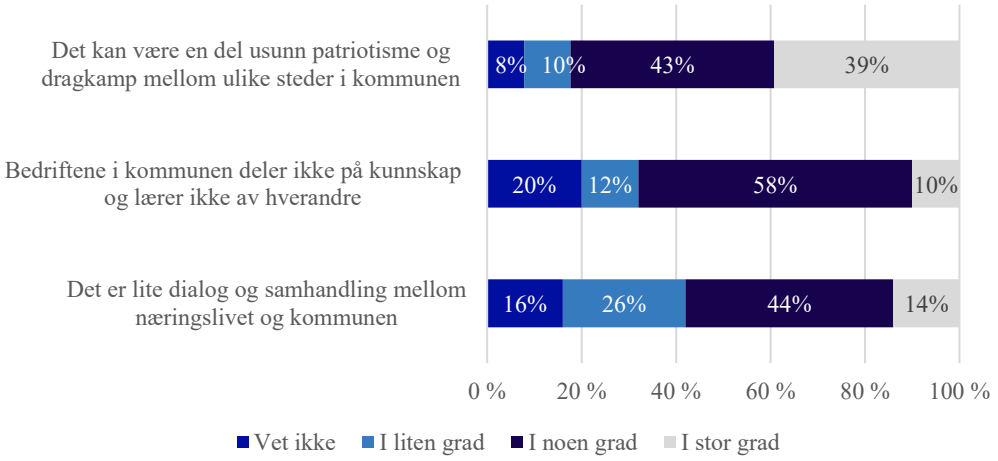
Avslutningsvis vil vi trekke frem forhold ved prosessen i Nord-Fosen som har høy overføringsverdi til Regional omstilling som program, og som andre omstillingskommuner kan dra lærdom av. Dette gjelder både praktisk gjennomføring og strategiske grep for langsiktig måloppnåelse:

- **Kraftsamling gjennom konsolidering:** I arbeidet med videreføring har Nord-Fosen valgt en offensiv strategi. I stedet for kun å videreføre prosjektorganisasjonen, er denne slått sammen med to andre utviklingsaktører til Fosen Samfunn og Næring AS. Dette motvirker silotenkning og sikrer bedre koordinering og utnyttelse av ressursene. En slik modell gir økt gjennomføringskraft i det videre arbeidet med samfunns- og næringsutvikling, og er en organiseringsform andre kommuner og regioner kan la seg inspirere av.
- **Redusert sårbarhet gjennom teambasert ledelse:** Programledelsen har i store deler av perioden bestått av to personer. Dette har gitt dobbel gevinst. Det har økt kapasiteten til å følge opp bedriftene tett, samtidig som det har sikret organisatorisk robusthet. Da den ene programlederen sluttet, sikret den gjenværende ressursen at kunnskap og fremdrift ble bevart uten "nedetid". For prosjekter med økonomisk handlingsrom til det, er en slik to-ledermodell et svært effektivt grep for å sikre kontinuitet og redusere personavhengighet.
- **Strategisk forankring gjennom politisk eierskap:** Kontinuitet er en nøkkel til suksess. På Nord-Fosen ble dette ivaretatt gjennom stabil deltakelse i både administrasjon og styre. Et avgjørende strategisk grep i sluttfasen var å involvere den politiske ledelsen i de to kommunene enda sterkere. Ved at ordførerne fungerte som henholdsvis leder og nestleder i styret, sikret man nødvendig politisk tyngde for å realisere etableringen av Fosen Samfunn og Næring AS. Erfaringen illustrerer viktigheten av at politisk ledelse ikke bare fungerer som passive eiere, men deltar aktivt i strategiske veivalg og gjennomføringen av disse.

Vedlegg 1: Resultater utviklingsevne

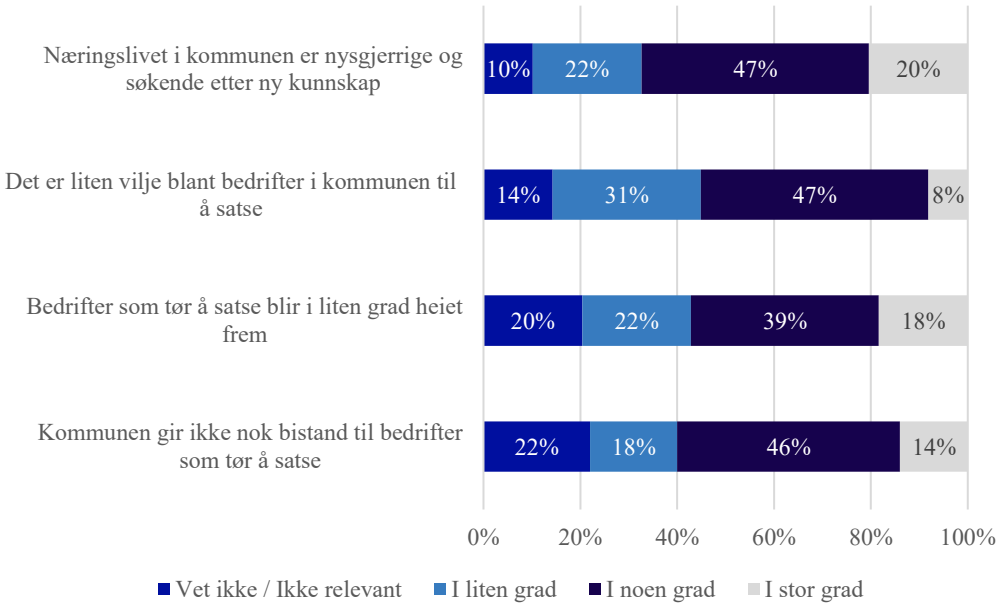
I det videre gis det en oversikt over resultatene knyttet til utviklingsevne. Utgangspunktet for undersøkelsen er de bedriftene som har deltatt i spørreundersøkelsen knyttet til omstillingsprogrammet i Nord-Fosen.

Figur 9: Vurdering av påstander om kulturen for samarbeid og utvikling (n= 51)



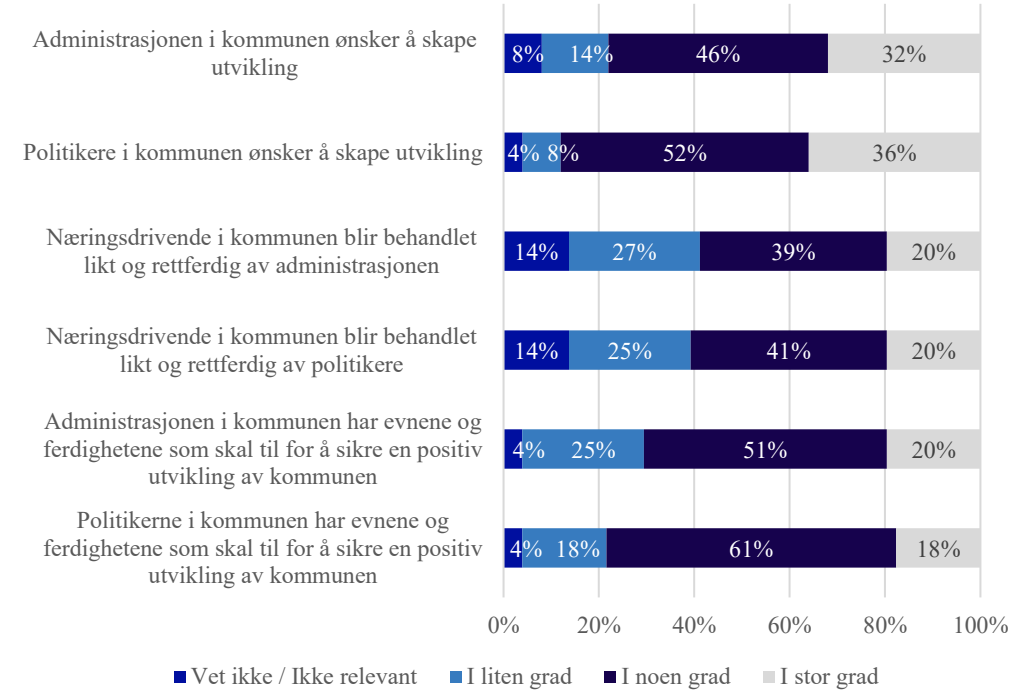
Kilde: Oxford Research AS

Figur 10: Respondentenes overordnede vurderinger av næringslivet og kommunen (n= 50)



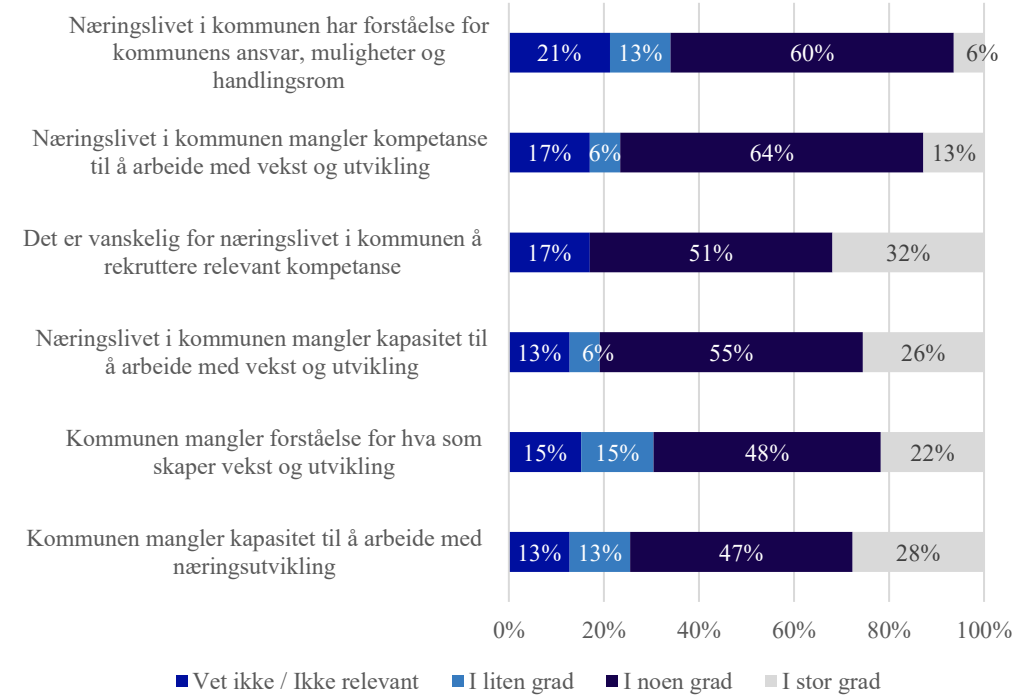
Kilde: Oxford Research AS

Figur 11: Vurdering av påstander om forhold for utvikling i kommunen (n= 51)



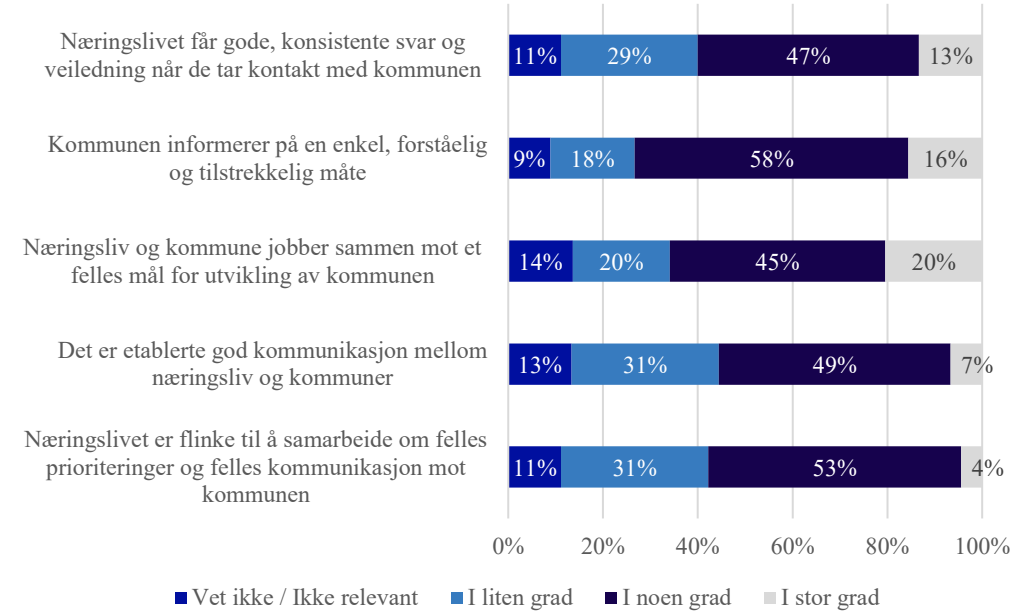
Kilde: Oxford Research AS

Figur 12: Vurderinger av næringslivets og kommunens forståelse av hverandre (n= 47)



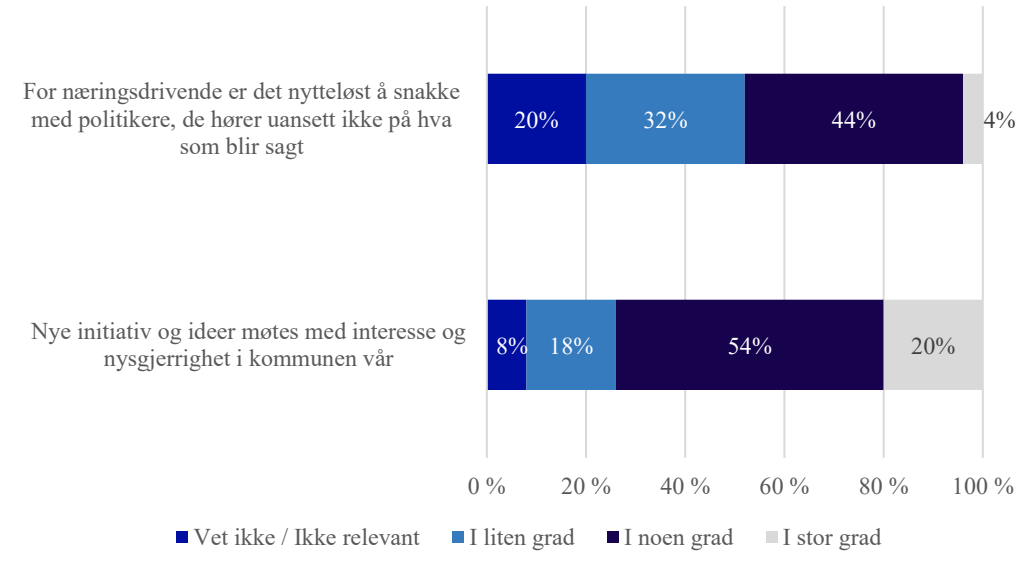
Kilde: Oxford Research AS

Figur 13: Vurderinger av kommunikasjonen mellom næringslivet og kommunen (n= 45)

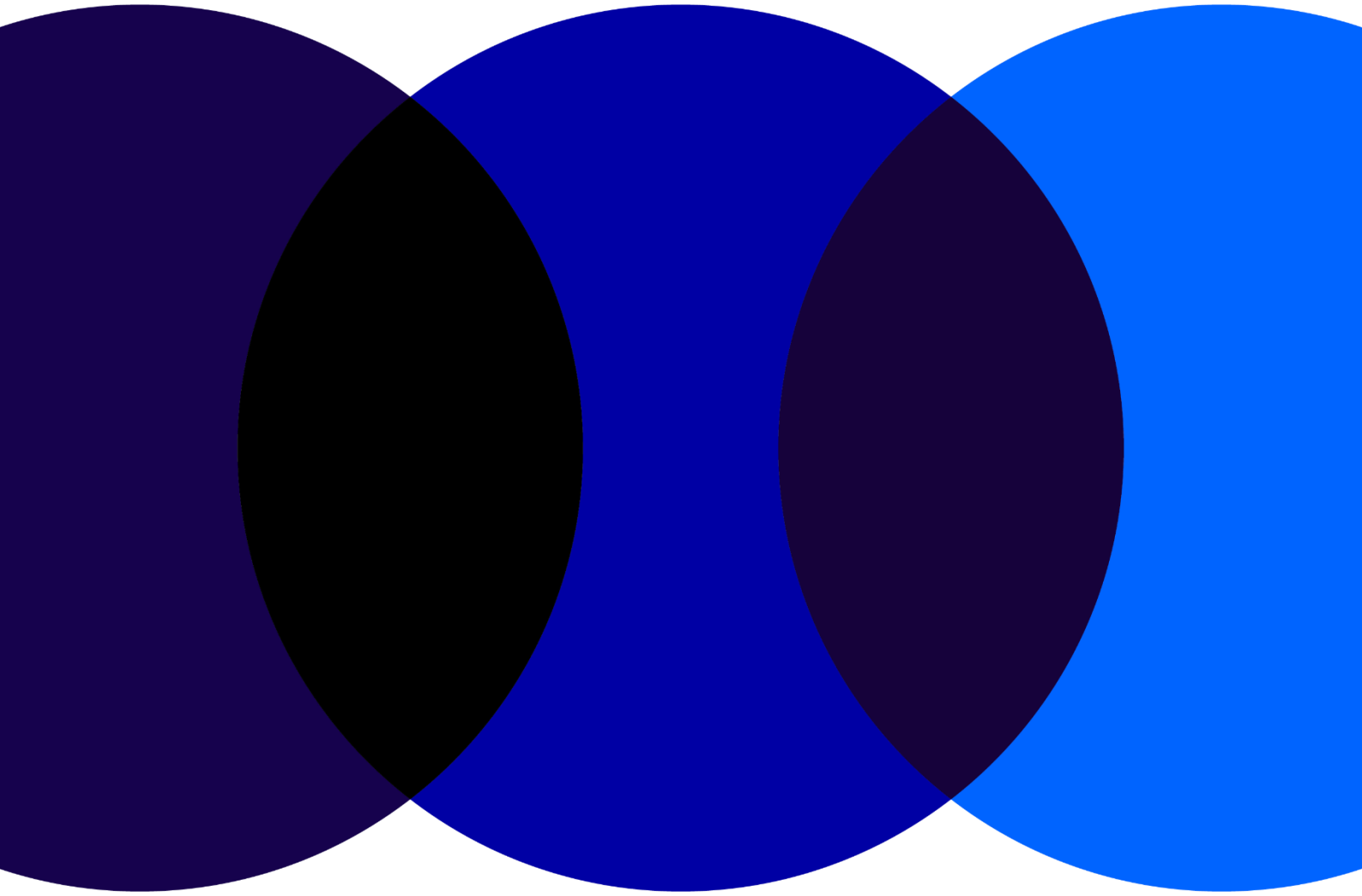


Kilde: Oxford Research AS

Figur 14: Vurdering av påstander om kontakten med politikere og kommunen (n= 50)



Kilde: Oxford Research AS



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
Norrlandsgatan 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 Archiméde
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu