



TROMS fylkeskommune

ROMSSA fylkkasuohkan

OMSTILLINGSUTFORDRINGER I TROMS 2012-2013

Mål og strategier for omstillingsarbeid i Troms

Revidert og vedtatt i fylkesrådssak 225/11



Foto forside: Utsikt fra Flakstadvåg, Klara Johansen

Vedtak i fylkesrådet 13.12.2011 sak 225/11:

1. Vedlagte forslag til revidert plan ”OMSTILLINGSUTFORDRINGER I TROMS 2012-2013” vedtas.
2. Ramme for omstilling 2012 og 2013 disponeres i tråd med plan.
3. Troms fylkeskommune åpner for nye initiativ til mulig omstillingsarbeid fra kommuner med store utslag på omstillingsindikatorer.
4. Kommuner som får tilskudd til hovedprosjekt for omstilling innvilges ekstra påfyll på næringsfondet. Påfyllet markeres ved tildeling som *til realisering av omstillingstiltak, i tråd med godkjenning/vedtak i styringsgruppa for omstilling*. Det gjelder for øvrig samme registrerings-, behandlings- og rapporteringskrav som til næringsfondet. Påfyllet belastes ramme for omstilling.
5. Bevilgning til påfyll av næringsfond i omstillingsområder synliggjøres i sak om behandling av rammer/RUP.

1. INNLEDNING

Gjennom årene er det gjennomført ulike omstillingsprosesser på en rekke områder. Det er derfor gjort en del erfaring med omstillingsarbeid. I 1999 ble det utarbeidet et rundskriv med retningslinjer for omstilling. På bakgrunn av erfaringer og dette rundskrivet er det utarbeidet et veiledningshefte for omstillings og nyskappingsarbeid¹. Komprimert versjon foreligger som vedlegg 1 til denne plan. De strategier og mål som er utarbeidet for Troms baserer seg på på ovennevnte. Omstillingssatsinger fra Troms fylkeskommune forutsetter at fylkeskommunen innvilges rammer over statsbudsjettet til omstilling og nyskaping.

2. AKUTT VERSUS STRUKTURELL OMSTILLING

Det skilles mellom akutte omstillingsbehov og områder som på grunn av endringer over tid er i en vanskelig situasjon.

2.1 Akutte situasjoner

De senere år har det i Troms vært arbeidet med akutte omstillingsbehov. Troms har hele 2000- tallet hatt flere kommuner med omstillingsstatus. Kommunene har jobbet med omstilling ut fra konkrete utfordringer i hjørnesteinsvirksomheter/næring.

2.2. Strukturell utvikling

NORUT- rapportene² viser at flere kommuner har store utfordringer dersom en ser på historiske tall og utviklingen innen sysselsetting, næringsutvikling samt sentrale faktorer omkring sosioøkonomisk utvikling. Rapportene knytter egne kommentarer til sju kommuner som har store utslag på indikatorene, og der behovet for omstilling antas å være størst.

Tidligere planer for omstillingsarbeid åpnet derfor for omstilling også i områder med langsiktige utfordringer.

3. OMSTILLING OG NYSKAPING TROMS (pr. november 2011)

Troms får øremerkede midler over statsbudsjettets kap. 551 post 60 til omstillings- og nyskappingsarbeid. I tillegg er det ved fylkesrådsføringer lagt midler til rammen. Midlene fra Kommunal- og regionaldepartementet gis på bakgrunn av innspill fra Troms fylkeskommune om spesielle utfordringer.

Omstillings og nyskappingsprogrammet forvaltes i tråd med *Plan for omstillingssatsing i Troms* (vedtatt i fylkesrådet sak 150/08,1/2010). Planen fokuserer på å legge gode rammer for omstilling- og nyskaping i kommuner/områder med akutte hendelser eller langsiktige utfordringer. Planen er utformet med tanke på å være veiledende for kommuner som skal i gang med eller arbeider med omstilling og nyskaping. For å ha økt handlingsrom lokalt til realisering av tiltak, innvilges områder med omstillingsstatus ekstra påfyll til kommunalt næringsfond.

I 2011 er det fire kommuner i Troms med omstillingsbevilgning over omstillingsprogrammet. Dette er Skjervøy, Karlsøy, Torsken og Ibestad. Skjervøy avslutter sin omstillingsperiode ved årsskiftet. Omstillingsprosjektene er innvilget inntil en og en halv stilling til drift av prosjektet. Alle har også midler til arena/prosessarbeid, reise, kjøp av tjenester og

¹ Veiledningshefte i omstillings- og nyskappingsarbeid, Innovasjon Norge

² Tromskommunene-indikatorer for omstillingsutfordringer NORUT 2006:8 , 2008:8 og 2011:7

administrasjon og ekstra påfyll til næringsfondet. Øvrige tiltak må søkes særskilt. I tillegg til de midler fylkeskommunen bevilger kommer også satsing på tiltak i omstillingsområdene fra Innovasjon Norge, SIVA, kommunen og andre.

Oppdatert indikatorrapport i 2011 viser at flere av kommunene som i 2008 hadde særlige omstillingsutfordringer fortsatt har store utfordringer, rapporten også peker på nye kommuner. Dersom noen av disse ønsker å gå i gang med et omstillings- og nyskappingsarbeid kan det bli utløst behov for finansiering av flere omstillingsområder.

Planen åpner for mulig omstilling og nyskaping. Initiativet og søknader kommer fra den aktuelle kommune.

Utfordringene er knyttet til en rekke ulike faktorer; etableringsrate, andel kvinnelige næringsdrivende, næringsensidighet, utdanningsnivå, KIFT-andel, yrkesdeltakelse og befolkningsnedgang.

4. MÅL OG STRATEGI FOR OMSTILLINGSARBEID I TROMS

4.1 Målsetting

Målet for omstillingsarbeidet er å styrke næringsgrunnet og utvikle en bredere og mer robust næringsstruktur.

Verdiskapingen skal økes og nye lønnsomme arbeidsplasser etableres slik at området gir sysselsettingsmuligheter for både menn og kvinner.

Den langsiktige næringsutviklingsevnen skal styrkes. Det skal legges vekt på et helhetlig samfunnsperspektiv.

4.2 Strategier

1. For å definere omstillingsarbeid må graden av ensidighet i næringsgrunnet og akutte utfordringer i lokalsamfunnet/området tilsi ekstraordinær innsats. Omstillings- og nyskappingsarbeidet skal ha utspring i en konkret situasjon eller utvikling over tid. Ved prioritering av nye områder vektlegges de siste tre års utvikling.
2. Troms fylkeskommune åpner for å sette i gang nye prosesser med sikte på omstillings- og nyskappingsprosjekter i noen av de sju kommunene som har store utslag på omstillingsindikatorer (NORUT- 2011:7).
3. Fylkeskommunen skal arbeide med grunnlagsmateriale gjennom rapporter, planverk, dialog og innspill til Kommunal og Regionaldepartementet (KRD) samt ulike møteplasser for kommunene. Utvikling av omstillings- og nyskappingsarbeid skal skje i en prosess mellom det aktuelle området og Troms fylkeskommune og andre virkemiddelaktører. Innovasjon Norge har på oppdrag

av KRD utarbeidet ulike verktøy for omstilling og nyskappingsarbeid som kan benyttes.

4. Alle områder som vurderes for omstilling- og nyskappingsarbeid skal forholde seg til de ulike faser; avklaring, strategi- og forankring, gjennomføring samt avslutnings/oppfølgingsfasen. Kjønnsperspektivet skal fokuseres i alle faser.
5. Det må utarbeides en langsiktig plan for omstillings- og nyskappingsarbeidet som grunnlag for styring og årlig konkretisering. På bakgrunn av planen kan det søkes midler til hovedprosjektfinansiering for omstilling- og nyskappingsarbeid. Den langsiktige planen skal beskrive følgende:
 - a. Bakgrunn/problemstilling og hvorfor omstilling er nødvendig
 - b. Mål
 - c. Hovedinnsatsområder med delmål og strategier for de enkelte innsatsområder. Planen bør inneholde strategier for informasjon og kommunikasjon.
 - d. Planen skal angi eierforhold og øvrig organisering. Både næringsliv og kommune skal være representert i styringsgruppa. Næringslivet bør være sterkt representert. Styringsgruppa skal ha en balansert kjønns-sammensetning og bestå av minst 40 % kvinner. For øvrig vises det til anbefalinger om organisering i vedlegg 1
 - e. Kostnadsoverslag og finansieringsplan de første 4 år. Veiledning v/utarbeiding/planlegging gis av plan- og næringsetaten i Troms fylkeskommune.
 - f. Det skal legges inn en milepæl mht. planlegging av avslutningsfase/oppfølging etter hovedprosjektperioden (jfr. strategi 6)
6. Etter avklaringsfasen kan det gis støtte til hovedprosjektet med varighet inntil 4 år. I løpet av hovedprosjektperioden skal det utarbeides en plan for avslutnings- og oppfølgingsfase. Planen skal angi hvordan det skal arbeides for å fase inn resultater, kompetanse og ressurser i ordinær drift. Det kan gis støtte til en avslutningsfase på inntil 1 år.
7. Hovedprosjekt kan finansieres med inntil 75 % fra fylkeskommunen. Resterende finansiering fra kommunen/andre.
8. Søknader om finansiering av hovedprosjekt behandles for 1 år ad gangen. Saksbehandlingen i fylkeskommunen følger gjeldende søknads- og behandlingsrutiner for virkemidler og endringer i dette punkt kan derfor forekomme. Følgende krav gjelder:
 - Søknadsskjema for RUP samt rapporteringsskjema for delutbetalinger skal benyttes og være fullstendig utfyllt
 - Statusrapportering og egnevaluering for arbeidet skal vedlegges søknad for neste prosjektperiode
 - Delregnskap og utbetalingsanmodning for forrige tilsagn skal foreligge før søknad kan behandles
 - Ved sluttutbetaling på det enkelte tilsagn skal MRS-skjema på nett være utfyllt
9. Søknader om finansiering av prosjekter/tiltak som følge av omstillings- og nyskappingsarbeidet:

- Det skal gå fram hvordan det enkelte tiltak inngår i en større sammenheng i omstillings- og nyskappingsarbeidet
- Søknad om finansiering av konkrete tiltak adresseres til den instans som har ansvar for behandling av det aktuelle tiltak, for eksempel IN ved direkte bedriftsrettede saker
- Søknader om tiltaksfinansiering vil bli vurdert i forhold til gjeldende regler for offentlig støtte. Støttenivået vil avhenge av prosjektet det søkes på
- Fra Troms fylkeskommune vil det normalt ikke bli gitt over 50 % støtte. Egenandel i form av egeninnsats og/eller egenkapital må derfor fremgå.

5. Arbeidsutvalg

Fylkeskommunen har forvaltningsansvar for omstillings- og nyskappingsbevilgningen. I tillegg er det opprettet et arbeidsutvalg mellom Troms fylkeskommune, Innovasjon Norge og NAV for kompetanse og oppfølging.

Vedlegg 1

OM OMSTILLING, BASERT PÅ UTDRAG FRA VEILEDNINGSHEFTE OM OMSTILLING OG NYSKAPING, INNOVASJON NORGE

1.1. Bakgrunn/historikk

Grunnlaget for den statlige omstillingssatsingen ble lagt i Buvik-utvalget i 1983. Utvalget drøftet fremtiden for de ensidige geografisk isolerte industristedene. Perioden fra 1983 til 1986 var preget av krisehåndtering der hver enkelt sak ble lagt fram for Stortinget for egen bevilgning. Fra 1987 ble omstillings- og nyskappingsbevilgningen en ordinær bevilgning på KRDs budsjett. Ordningen ble gjort mer generell og innrettet mot flere typer ensidighet, men fremdeles rettet mot krisesituasjoner. I tillegg ble det åpnet for innsats der man forventet omfattende strukturendringer. I 2003 overtok fylkeskommunene ansvaret for omstillingsarbeid.

1.2. Omstilling som begrep

Omstilling er en ekstraordinær innsats på inntil 6 års varighet i områder (kommuner/regioner) med ensidig næringsgrunnlag som står overfor særskilte store omstillings- og nyskappingsoppgaver. I utgangspunktet er dette områder som i større eller mindre grad er preget av nedlegging/nedbygging av en hjørnesteinsvirksomhet med betydelig tap av arbeidsplasser. Regional omstilling omfatter også regioner med store langsiktige utfordringer knyttet til omstrukturering av næringslivet og kommuner/regioner som står overfor særskilt store omstillingsbehov

Omstilling og nyskaping er en utfordring for næringsliv, lokalsamfunn og regioner. Hovedutfordringen i omstillingsarbeidet er å skape bred lokal forståelse og mobilisering som kan resultere i positive utviklingsprosesser.

1.3. Kriterier for omstillingsstatus

For å få omstillingsstatus måtte et område tidligere som hovedregel ha en direkte reduksjon i sysselsettingen ved hjørnesteinsbedriften og øvrige næringer på minimum 10 %.

Fra 2003 har fylkeskommunen det overordnede ansvar for en helhetlig regional utviklingspolitikk. Nå avgjør fylkeskommunene i stor grad selv hvordan disse omstillingsmidlene skal nyttes for å møte omstillingsutfordringene.³ Grunnlaget for tildeling av omstillingsmidler for 2007 er de innspill som ble gitt fra fylkeskommunene til departementet i 2006. I spesielle tilfeller kan det være aktuelt med en ekstrainsats fra staten. I St.meld 21 (05-06) er det definert hvilke kriterier som skal legges til grunn⁴. Innovasjon

³ Tildelingsbrev fra KRD, statsbudsjettet 2007, 19.1.07.

⁴ Kriterier som ligger til grunn for når det kan være aktuelt for staten å gå inn med en ekstraordinær innsats:

- Reduksjon i direkte sysselsetting i hjørnesteinsbedrift/næring over en 3-års periode på minst 15 % av total sysselsetting (minst 150 personer). I spesielle tilfeller kan kravene være lavere for små og isolerte steder.
- Reduksjon i indirekte sysselsetting, generell arbeidsløshet og mulighet for pendling i aktuelle bo- og arbeidsmarkedsregionen inngår i totalvurderingene. Størrelse på trygdebudsjettet, antall yrkesaktive i kommunen og kommuneøkonomi kan inngå i vurderingene for å få et mest mulig del fullstendig bilde av tilstanden i lokalsamfunnet.
- Staten kan i enkelte tilfeller gå inn med ekstramidler til små og isolerte samfunn som i utgangspunktet er for små. Spesielt gjelder dette hvis slike situasjoner oppstår i flere små og sårbare samfunn i samme område, og hvor samlet støttebehov overskrider det kan forventes at fylkeskommunen kan bidra med.

Norge er gitt rollen som nasjonalt kompetanseorgan på omstilling overfor fylkeskommunene og kommunene.

1.4.1. Om målsetting

Målet for omstillingsarbeidet er å styrke næringsgrunnlaget. Gjennom utviklingen av en bredere og mer robust næringsstruktur skal verdiskapingen økes og nye lønnsomme arbeidsplasser etableres slik at området gir sysselsettingsmuligheter for både menn og kvinner. I tillegg skal den langsiktige næringsutviklingsevnen styrkes. Det legges vekt på et helhetlig samfunnsperspektiv, hvor bl.a. kommunens utvikling av tjenester mot næringslivet er en sentral oppgave.

Et særtrekk ved omstillingsarbeid ligger i omstillingssituasjonen der graden av ensidighet i næringsgrunnlaget og graden av krise i lokalsamfunnet/området tilsier ekstraordinær innsats. I mange tilfeller vil omstillingssituasjonen være preget av en viss dramatik og forventninger om raske løsninger og resultater.

1.4.2. Om eierskap og politisk forankring

Omstillings- og nyskappingsarbeidet må sikres en lokal/regional forankring gjennom et forpliktende eierskap til prosessen. Det er spesielt viktig at næringslivet blir involvert og får et eierskap til arbeidet.

Initiativet til og hovedansvar for omstillingsprosessen må ligge lokalt, eventuelt regionalt. Dersom omstillingsområdet defineres til en kommune, vil kommunen være eier. Omfatter prosessen flere kommuner kan eierskapet f.eks. legges til regionrådet. Det politiske eierskapet må skilles fra administrasjonens rolle. En formell lokal/regional politisk forankring skal bidra til forpliktende samhandling økonomisk og administrativt.

Eierskap innebærer utarbeiding av

- ✓ strategisk plangrunnlag
- ✓ godkjenning av det strategiske plangrunnlaget
- ✓ valg av omstillingsorg /styresammensetning
- ✓ valg av styreleder
- ✓ framskaffe finansiering
- ✓ rapportering til fylkeskommunen

1.4.3. Samhandling, klare roller og felles forståelse

Utfordringene krever samhandling, mobilisering og involvering av en rekke ulike aktører, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dette stiller krav til ledelse. En første forutsetning er felles forståelse av situasjonen og behovet for ekstraordinær innsats. Dersom graden av krise ikke er åpenbar kan forståelse skapes gjennom analyser og strategiske planprosesser med analyse av muligheter og trusler.

1.4.4. Informasjon og kommunikasjon

Forventningene til resultater er ofte store. Det er derfor viktig å ha en strategi for informasjon som kan gi realistiske vurderinger av arbeidet. Det bør etableres rutiner som sikrer nødvendig kommunikasjonsflyt mellom styret og oppdragsgiver (kommunen) og til øvrige omgivelser som næringsliv, innbyggere, lokal media etc.

1.4.5. Faser i omstillingsarbeidet

Omstillingsarbeidet deles i fire faser. Dette for å bidra til å klargjøre oppgaver og roller. Videre bidra til læring og korreksjon og gi naturlige milepæler for å sikre oppfølging og framdrift.

- Avklaringsfasen (2-3 mnd).

Dokumentere den aktuelle og forventede nærings og sysselsettingsmessige situasjon for området. Fylkeskommunene gjennomfører samfunnsmessig konsekvensanalyse for å avklare om området tilfredsstillende krav til omstillingsstatus samt avdekke særskilte utfordringer.

- Strategi og forankringsfase (6-8 mnd).

Området har fått omstillingsstatus og midler for å utarbeide en strategisk utviklingsplan, der langsiktige mål og strategier skal danne grunnlaget for årlige handlingsplaner.

- Gjennomføringsfasen (inntil 6 år).

Den strategiske planen iverksettes gjennom årlige handlingsplaner med konkrete prosjekter og tiltak. Lokalt gjennomføringsansvar.

- Avslutningsfasen.

Tanker rundt hvordan utviklingsarbeidet skal drives etter omstillingsperioden bør starte allerede tidlig i gjennomføringsfasen.

Stikkord for suksessfaktorer, veiledningsheftet

- Opplæring i bruk av PLP
- Avklaring av hva midlene kan brukes til, eksempelvis:
 - Kompetanseutvikling
 - Etablering av ny virksomhet/utvikling av eksisterende virksomheter
 - Nettverksbygging mellom bedrifter
 - Bygdeutviklingsprosjekter
 - Administrativ omstillingsorg
 - Konkretisering av krav til infrastruktur for næringsvirksomhet
 - Mobilisering/tiltaksarbeid
- Forståelse av analysegrunnlaget. Arbeid med/fokus på forståelse av omstilling som utviklingsarbeid. Forståelse av helhetstenking.
- Klar vilje til engasjement også gjennom bevilgning. Inntil 25 % fra omstillingsområdet og de resterende 75 % fra fylkeskommunen.
- Fokus på mål som grunnlag for planlegging og styring. Konsentrasjon om det viktigste, strategiske valg. Strategisk planlegging som kontinuerlig prosess. Det vil si fortløpende evaluering og oppdatering av det strategiske grunnlaget gjennom årlige handlingsplaner.

- Organisering. Avklaring av roller og ansvar mellom eiere, styre og administrasjon. Avklaring av organisasjonsform. Aksjeselskap, kommunalt foretak, interkommunalt selskap, stiftelse, avdeling i kommuneorganisasjonen eller programorganisasjon. Uansett organisasjonsform er det viktig å ivareta følgende forhold ved utvelgelse av omstillingsstyre:

- ✓ Det bør ikke være mer enn 5, max 7 medl.
- ✓ Næringslivet bør være sterkt representert i styret
- ✓ Kompetanse bør telle mer enn representativitet
- ✓ Det kreves kjennskap til så vel ”politiske spilleregler” som næringslivskunnskap
- ✓ Medlemmene må ha autoritet og legitimitet overfor de sentrale aktører. Fylkeskommunen og Innovasjon Norge skal være observatører i styret (Disse har også en viktig rolle i kvalitetssikring av arbeidet gjennom krav og oppfølging). Innovasjon Norge har utarbeidet flere kvalitetssikringsverktøy og maler).
- ✓ Det bør tilstrebes minst 40 % av hvert kjønn i styret

Det er også viktig å ta hensyn til de verdier ungdom representerer. Styret skal være proaktivt i arbeidet med å realisere vedtatte mål og strategier. Styret må være bevisst på å ikke bli et ”fondsstyre” som behandler søknader og tildeler midler i omstillingsarbeidet. Dette bør være en liten del av styrets ressursbruk.

Administrasjon. Stillingen som omstillingsleder er krevende og stiller store krav til kompetanse og egenskaper. Viktige krav er:

- ✓ Resultatorientert med stor gjennomføringsevne
- ✓ Erfaring fra prosjektarbeid
- ✓ Erfaring fra næringslivet
- ✓ Strukturert og systematisk
- ✓ Evne til å motivere og begeistre aktørene innefor omstillingsarbeid

For å sikre fleksibilitet og handlekraft mellom styre og administrasjon kan det etableres et ”arbeidsutvalg” bestående av styreleder, daglig leder og nestleder i styret.