

Omstilling Osen 2020-2025

Organisering av omstillingsarbeidet

Prosjektnotat – 12. mai 2020

Til: Styringsgruppen	Fra: Proneo
----------------------	-------------

I henhold til Innovasjon Norges mal for omstillingsplan (www.regionalomstilling.no) skal organisering av omstillingsarbeidet beskrives i planen. Som en del av arbeidet med å lage forslag til omstillingsplan har Proneo utarbeidet dette notatet, slik at styringsgruppen, kommunen og andre berørte aktører kan behandle og ta stilling til organisering parallelt med at omstillingsplan utarbeides og forankres.

Forslaget til omstillingsplan, inkludert organisering av omstillingsarbeidet, skal godkjennes av styringsgruppen og behandles og vedtas i kommunestyret i Osen. Omstillingsarbeidet skal gå i 5,5 år, fra 01.07.2020.

Overordnede prinsipper for organisering

Osen kommune som eier av omstillingsarbeidet ønsker å legge følgende forutsetninger inn i arbeidet med organisering:

- Omstillingsstyret skal oppnevnes av kommunestyret i Osen kommune
- Kommunen skal oppnevne leder av omstillingsstyret
- Omstillingsstyret skal ha tung næringslivsrepresentasjon – gjerne flertall
- Osen kommune ansetter programleder
- Det er ønskelig med enkel og ressurseffektiv organisering
- Det er ønskelig å utvikle og bygge kompetanse lokalt
- En vil involvere, bygge på og forsterke eksisterende utviklingsressurser og –miljøer dersom det er mulig
- Det legges opp til en organisering som ivaretar behovet for tett samarbeid mellom kommunens politiske og administrative ledelse og omstillingsorganisasjonen.

Roan kommune, som fra 1.1.20 er slått sammen med Åfjord kommune, ble i juli 2019 gitt status som omstillingskommune.

Omstillingsarbeidet i Åfjord, og Trøndelag fylkeskommune, som den som kam gi status som omstillingskommune, er godt kjent med at Osen opplever mange av de samme utfordringer som gamle Roan kommune, og at det arbeides for at Osen kommune også får status som omstillingskommune. Trøndelag fylkeskommune påpeker i sitt tilsagn om omstillingsmidler til Roan at omstillingsarbeidet vil ha et regionalt perspektiv for hele Nord-Fosen.

For å gjennomføre omstillingsarbeidet har Åfjord kommune valgt å etablere selskapet Nord-Fosen Utvikling AS. Dette ble stiftet den 21. april 2020.

Som et resultat av dialogen mellom Åfjord og Roan om omstillingsarbeidet i regionen Nord-Fosen, har Åfjord invitert Osen kommune inn som eier i dette selskapet, slik at Osen kommune eier 1/3 og Åfjord kommune 2/3. Det er åpnet for at eiersitsen kan endres, slik at begge kommuner eier 50 % hver. Selskapet har ni styremedlemmer, hvorav tre er oppnevnt av Osen kommer. Ordfører i Osen er en av disse tre, mens de to andre er representanter for næringslivet i Osen.

Selskapets formål er å drive ekstraordinært arbeid innen næringsutvikling i Osen og Åfjord kommuner, og selskapet skal gjennom tilretteleggende og bedriftsrettede tiltak utøve sin funksjon på oppdrag fra de to eierkommunene. Selskapet kan gi tilskudd til infrastrukturtiltak, bedrifter eller personer. Selskapet har ikke erverv som formål, og selskapet skal ikke utbetale utbytte.

Osen kommune kan velge å bruke omstillingsprogrammet til å gjøre langsiktige og strategiske valg. Ett av disse er å se helhet. Det kan da være et godt valg å se både økonomiske, faglige og menneskelige ressurser fra Osen kommune, omstillingsprogrammet og nabokommuner i en sammenheng. En kan da utvikle et sterkere miljø på f.eks. informasjon/kommunikasjon, et bredere team og totalt sett et større, bredere og mer kompetent utviklingsmiljø. Den modell som er valgt ivaretar disse hensyn.

Nord-Fosen Utvikling er altså et regionalt utviklingsselskap som skal drive omstillingsarbeidet både i Osen og i Roan. Dette vil ha flere fordeler jamført med andre modeller for organisering av omstillingsarbeid, se tabell under.

Modellene skisseres på et overordna nivå, der en forsøker å synliggjøre fordeler og ulemper ved de forskjellige forslagene. Disse er selvsagt ikke uttømmende, men gis for å kunne ha ei prinsipiell tilnærming slik at omstillingsstyret og kommunen har et godt grunnlag for sine drøftinger.

Modellene:

1. Programorganisering. Programleder tilsatt i Osen kommune, tjenestested sentraladministrasjonen.
2. Kommunalt foretak – KF. Det etableres eget KF som ansetter programleder.
3. Lokalt utviklingsselskap. Det etableres eget aksjeselskap, heleid av Osen kommune eller sammen med lokalt næringsliv. Programleder tilsettes i selskapet.
4. Regionalt utviklingsselskap. Osen kommune etablerer sammen med en eller flere kommuner i regionen, eventuelt også sammen med regionalt næringsliv, et regionalt utviklingsselskap, organisert som aksjeselskap. Programledelse leveres av selskapet. Det må forutsettes at programledelsesressurs er tilgjengelig i Osen.
5. Innleie. Omstillingstjenester kjøpes/leies fra andre. Må stilles krav om tilstedeværelse lokalt.

Stiftelse, kommunal avdeling eller interkommunalt foretak (IKS) er ikke vurdert som aktuelle organisasjonsformer.

Modell 1 Programorganisering

Programleder er ansatt i Osen kommune, i rådmannens stab, men sjølstendig. Programleder har arbeidsplass på rådhuset eller lokalisert sammen med næringsliv.

Fordeler	Ulemper
Programleder er tett på øvrig kommunal administrasjon	Jobber alene - sårbart
Programleder er tett på beslutninger som tas i Osen kommune	Rollekonflikt - ressurser kan bli brukt på kommunal forvaltning på bekostning av utviklingsoppgaver
	Programleder oppfattes som "kommunal" selv om en ikke sitter i kommunehuset

Modell 2 Kommunalt foretak - KF

Programleder ansatt i KF-et, og har arbeidsplass på rådhuset eller lokalisert sammen med næringsliv.

Fordeler	Ulemper
Programleder er tett på øvrig kommunal administrasjon	Jobber alene - sårbart
Programleder er tett på beslutninger som tas i Osen kommune	Adskilt fra øvrig kommunalt næringsarbeid og annet kommunalt arbeid/kommunale beslutningsprosesser
Programleder framstår som mindre "kommunal" – men er samtidig en del av kommunen	Programleder kan oppfattes som "kommunal" selv om en er ansatt i et KF, og en ikke sitter i kommunehuset
Lettere å unngå at ressurser brukes på kommunal forvaltning	

Modell 3 Lokalt utviklingsselskap

Det etableres eget aksjeselskap. Aksjeselskapet kan være heleid av kommunen, eller kommunen kan eie sammen med andre. Program leder tilsettes i selskapet. Tjenestested rådhuset eller lokalisert sammen med næringsliv.

Fordeler	Ulemper
Det vil være et klart skille fra ordinært kommunalt nærings- og utviklingsarbeid	Tid og ressurser vil bli brukt på etablering av selskapet
Videreføring etter omstillingsperioden kan bli enklere	Innovasjon Norge anbefaler ikke løsningen, særlig der private eiere kan ha andre interesser/hensyn
Tydelige roller for omstillingsstyret - aksjeloven (personlig ansvar)	Krever aksjekapital
Næringsliv kan engasjeres – eierskap mulig	Økte driftskostnader (regnskap, revisjon med mer)
Eierskap kan utvides dersom det er hensiktsmessig	Jobber alene - sårbart
Bygger utviklingskompetanse lokalt	

Modell 4 Regionalt utviklingsselskap

Osen kommune etablerer sammen med en eller flere kommuner i regionen, eventuelt også sammen med regionalt næringsliv, et regionalt utviklingsselskap, organisert som aksjeselskap. Programledelse leveres av selskapet. Det må forutsettes at programledelsesressurs er tilgjengelig i Osen, og at andre utviklingsressurser fra selskapet er disponible i Osen ved behov

Fordeler	Ulemper
Et større utviklingsselskap – et utviklingsmiljø - mere ressurser, mindre sårbart, bredere kompetansebase	Tid og ressurser vil bli brukt på etablering av selskapet

Det vil være et klart skille fra ordinært kommunalt nærings- og utviklingsarbeid	Krever aksjekapital
Eventuell idereføring etter omstillingsperioden kan bli enklere	Økte driftskostnader (regnskap, revisjon med mer)
Tydelige roller for omstillingsstyret - aksjeloven (personlig ansvar)	Lojalitetskonflikt hos ansatte – Osen eller andre steder?
Næringsliv kan engasjeres – eierskap mulig	
Bygger utviklingskompetanse lokalt	

Modell 5 Innleie

Omstillingstjenester kjøpes/leies. Må stilles krav om tilstedeværelse lokalt.

Fordeler	Ulemper
Ta i bruk et etablert utviklingsselskap – et utviklingsmiljø - mere ressurser, mindre sårbart, bredere kompetansebase	Osen bruker ikke anledningen til å bygge kompetanse lokalt
Får ta del av og dra nytte av de erfaringer andre kan har opparbeidet seg på omstilling	Gjør seg avhengig av andre – har ingen ressurser som kun tenker Osen
Det vil være et klart skille fra ordinært kommunalt nærings- og utviklingsarbeid	Lojalitetskonflikt hos ansatte – Osen eller andre steder?
	Ansatte må tjene to «herrer» – arbeidsgiver samt et omstillingsstyre

Osen kommune har gjennom å etablere regionalt utviklingsselskap sammen med Åfjord kommune valgt organisering etter modell 4.

Erfaring fra andre omstillingsprogram og større prosjekter/program tilsier at det er svært viktig at programleder blir en del av et team eller et større kompetansemiljø.

Måten en organiserer omstillingsarbeidet må ivareta en utadrettet og ekstern funksjon. Programleder jobber i stor grad med prosjekter i næringslivet, med bedriftsutvikling, nettverksbygging og kompetansetiltak.

Når kommunene Åfjord og Osen velger å legge omstillingsarbeidet ut i et aksjeselskap kommer Lov om offentlige anskaffelser inn i bildet, idet kommunene da pr definisjon kjøper tjenester fra selskapet. Penger overføres fra kommunen til selskapet og det ytes en motytelse – omstillingsarbeid – for dette.

Løsningen med aksjeselskap kan lettere anbefales dersom selskapet er heleid av en kommunene, slik at en kan benytte unntaket for utvidet egenregi i forhold til Lov om offentlige anskaffelser. Da har kommunen samme kontroll med selskapet som sine egne avdelinger (kontrollkriteriet) og selskapets aktivitet skal primært være å utføre oppgaver for eieren (aktivitetskriteriet). Selskapet må dessuten ha totalt fravær av privat kapital. Dersom disse kriterier er oppfylt kan Osen kommune kjøpe tjenester fra et eventuelt aksjeselskap etter unntaket for utvidet egenregi.

Om unntaket for utvidet egenregi kan benyttes når to kommuner er eiere er ikke avklart. Dette spørsmålet må tas opp med juridisk kompetanse på offentlige anskaffelser.

Dersom utvidet egenregi ikke kan benyttes, enten ved at eierskap fra to kommuner viser seg problematisk, at selskapet tilføres privat kapital eller at selskapet utfører oppgaver fra andre, vil et eventuelt kjøp av tjenester måtte legges ut på anbud. Dette kan innebære risiko for at tiltenkt aktør må konkurrere med andre om oppdraget. Selve jobben med å legg ut anbud vurderes som overkommelig, men må utføres i henhold til lovkrav.

Proneos vurdering

Osen kommunes beslutning om å legge omstillingsarbeidet inn i et regionalt utviklingsselskap sammen med Åfjord kommune oppfattes som svært fornuftig. Det er bare på denne måten man kan bygge større, regionale kompetente utviklingsmiljø til nytte for hele regionen – også Osen. Løsningen gir mindre avhengighet av enkeltpersoner og deres kompetanse og den gir tydelig rollefordeling og grenseoppgang mot kommunal forvaltning.

Ulempene er først og fremst knyttet til muligheter for lojalitetskonflikt hos ansatte - jobber de for Osen eller er det mer opptatt av utvikling og resultater i Roan? Dette tror vi kan løses med likt eierskap, klare forventninger mellom partene, god internkommunikasjon og bred forståelse av hva som er best for regionen.

Det må forutsettes at en klarer å etablere gode rutiner for dialog, koordinering og samhandling mellom omstillingsarbeidet i regi av det regionale utviklingsselskapet og det kommunale næringsarbeidet og kommunens sentraladministrasjon. Det anbefales derfor at både ev. næringsmedarbeider og rådmann fra begge kommuner gis observatørstatus i omstillingsstyret.

Omstillingsstyret for begge kommuner bør være identisk med selskapsstyret i Nord-Fosen Utvikling AS. Omstillingsstyret får sitt mandat fra både Åfjord og Osen kommuner, og det er kommunestyrene som oppnevner omstillingsstyret. Begge ordførere bør sitte i styret. Dette sikrer et aktivt eierskap.

Proneos anbefaling

Det er bare etablering av selskapet Nord-Fosen Utvikling AS for utførelse av omstillingsarbeidet i Åfjord og Osen som i tilstrekkelig grad bidrar til etablering av et større, regionalt utviklingsmiljø, med mere ressurser, mindre sårbarhet og bredere kompetansebase.

Eiersitsen bør endres slik at kommunene eier 50 % hver. Det gjør det enklere å avvise beskyldninger om skjevfordeling av ressursbruk og fokus.

Selskapsstyret reduseres fra dagens ni personer til mellom fem og sju, med to vararepresentanter (ikke personlig vara). For å ivareta hensynet til næringslivets innflytelse må næringslivet være tungt representert i omstillingsstyret, gjerne med tre eller fire næringslivsrepresentanter.

Osen kommune må formelt oppnevne selskapsstyret som omstillingsstyre for Osen.

Selskapets personressurser må ha lokal tilstedeværelse og synlighet i begge kommuner.

Om unntaket for utvidet egenregi kan benyttes når to kommuner er eiere er ikke avklart. Dette spørsmålet må tas opp med juridisk kompetanse på offentlige anskaffelser.

Dersom unntaket ikke kan benyttes må omstillingsarbeidet konkurranseutsettes. Prosessen må da kunne legges opp slik at Nord-Fosen Utvikling er eneste reelle alternativ.

Det anbefales å utarbeide instruks for omstillingsstyret og for programleder samt delegasjonsreglement for programleder.

Styringsgruppas vurdering og anbefaling

Styringsgruppa anbefaler at Osen kommune legger omstillingsarbeidet inn i Nord-Fosen Utvikling AS, som forutsatt ved stiftelse av selskapet. Styringsgruppa anbefaler videre:

- Eierskapet endres slik at kommunene eier 50 % hver. Det gjør det enklere å kommunisere at selskapet vil være like opptatt av omstillingsarbeidet i begge kommuner
- Selskapsstyret reduseres fra dagens ni personer til mellom fem og sju, med to vararepresentanter (ikke personlig vara). For å ivareta hensynet til næringslivets innflytelse må næringslivet være tungt representert i omstillingsstyret, gjerne med tre eller fire næringslivsrepresentanter
- Osen kommune må formelt oppnevne selskapsstyret som omstillingsstyre for Osen
- Rådmann og næringsressurs må gis observatørstatus i styret
- Det må forutsettes at selskapets personressurser må ha lokal tilstedeværelse og synlighet i begge kommuner
- Osen kommune må utrede lovligheten omkring denne løsningen ifh Lov om offentlige anskaffelser og bruk av unntaket for utvidet egenregi
- Det anbefales å utarbeide instruks for omstillingsstyret og for programleder samt delegasjonsreglement for programleder.