

Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551, post 60

## Harmoni innen vide rammer

Oxford Research og NIBR

Februar 2009



Oxford Research er et skandinavisk konsultentselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har nå selskaper i de skandinaviske land og kontor i Brussel.

Se [www.oxford.no](http://www.oxford.no) for mer informasjon om selskapet.

<b>Tittel:</b>	Harmoni innen vide rammer.
<b>Undertittel:</b>	Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551 post 60.
<b>Oppdragsgiver:</b>	Kommunal- og regionaldepartementet
<b>Prosjektperiode:</b>	Desember 2007 - februar 2009
<b>Prosjektleder:</b>	Harald Furre
<b>Forfatter(e):</b>	Harald Furre, Steinar Johansen, Bjørn Brastad, Frants Gundersen.
<b>Kort sammendrag:</b>	Årlig bevilger Kommunal- og regionaldepartementet 1,2 til 1,5 milliarder kroner til fylkeskommunene for regional utvikling. Midlene er plassert i kapittel 551, post 60 på statsbudsjettet. KRD har ønsket å få utviklet et indikatorsystem for hvilke effekter midlene skaper. De har også ønsket å få gjennomført en evaluering av posten. Prosjektet er gjennomført av Oxford Research og NIBR i samarbeid og har inkludert en strategisk analyse, case-studier, utvikling av et effektindikatorsystem, pilotmåling og en samlet drøfting av tilskuddsordningens effekter og utforming.

## Forord

Kommunal- og regionaldepartementet gav i desember 2007 Oxford Research i samarbeid med NIBR oppdraget med å utvikle et effektindikatorsystem for og evaluere kapittel 551 post 60 på statsbudsjettet. Posten inneholder den årlige bevilgningen til landets fylkeskommuner for regional utvikling.

Arbeidet i prosjektet har vært strukturert i tre hoveddeler. For det første har det vært foretatt en strategisk analyse av posten. Videre er det gjort case-studier av et utvalg prosjekter som er helt eller delvis finansiert av midlene. For det tredje er det utviklet et indikatorsystem der hensikten er å forsøke å fange opp mest mulig av de effektene som midlene skaper. Som et ledd i dette arbeidet er det gjennomført pilotmålinger. Mot slutten av prosjektet er det gjort en samlet vurdering av tilskuddsordningens utforming og effekter.

Denne oppsummeringsrapporten bygger på en rekke delrapporter. Den samlede rapporteringen fra prosjektet består for uten av denne sluttrapporten av følgende delrapporter:

- Virkemidler i distriktpolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60. (Johansen 2008)
- Vedlegg til strategisk analyse a: Satsingsområder og strategier per fylke. En summarisk gjennomgang av alle fylkeskommunenes beskrivelse av utfordringer, mål og strategier.
- Vedlegg til strategisk analyse b: Bruk av midlene fra post 60 i 2006 og 2007 – en beskrivelse av hvordan midlene benyttes.
- Casestudier av et utvalg prosjekter.
- Effektindikatorsystem for post 60.
- Hva kommer ut av pengene?: Resultat fra pilotmålingene.

Alle rapportene kan lastes ned fra [www.oxford.no](http://www.oxford.no)

Prosjektet har vært utført av et team bestående av Frants Gundersen og Steinar Johansen i NIBR og Bjørn Brastad, Rune Stiberg-Jamt og Harald Furre i Oxford Research med sistnevnte som prosjektleder. I arbeidet med case-studiene bidro også andre medarbeidere i Oxford Research; Stine Meltevik, Andre Flatnes og Anja M. Husa.

Avdelingsdirektør På Erik Holte og rådgiver Una Sjørbotten i KRD har vært ansvarlig for prosjektet fra KRDs side. Det har også vært opprettet en egen referansegruppe for prosjektet. Denne har vært ledet av KRD og har bestått av: Gleny Fosli fra Sør-Trøndelag fylkeskommune, Ivar Skjerve fra Innovasjon Norge i Trøndelag, Bjørn Nordby fra Innovasjon Norges hovedkontor, Lars Hustveit fra Sogn og Fjordane fylkeskommune, Åshild Pettersen fra Nordland fylkeskommune. Fra KRD har På Erik Holte, Una Sjørbotten og Henrik Bull deltatt. Fra og med tredje møte tiltrådte også Rolf Corneliussen fra SSØ og Anja Gjørnum fra Forskningsrådet gruppen.

Oxford Research og NIBR vil takke referansegruppen og KRD for god dialog og gode innspill i arbeidet. Vi vil også takke alle de vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet og alle prosjektlederne som har svart på spørreskjema. Det er til sammen

svært mange som har bidratt i arbeidet med dette prosjektet.

Kristiansand, februar 2009.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Harald Furre". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Harald Furre

Oxford Research AS

# Innhold

<b>Kapittel 1. Sammendrag .....</b>	<b>9</b>
<b>Kapittel 2. Executive summary.....</b>	<b>11</b>
<b>Kapittel 3. Innledning.....</b>	<b>13</b>
<b>Kapittel 4. Strategisk analyse.....</b>	<b>15</b>
4.1 Målstrukturen i distrikts- og regionalpolitikken.....	16
4.1.1 Hovedmål 1: Verdiskaping.....	16
4.1.2 Hovedmål 2: Rammebetingelser.....	17
4.1.3 Hovedmål 3: Attraktivitet.....	17
4.1.4 Satsinger på tvers av hovedmål og delmål .....	18
4.1.5 Nasjonale retningslinjer for virkemiddelbruken.....	18
4.2 Omfanget av virkemiddelet .....	20
4.2.1 Fordeling av virkemiddelet på fylker .....	20
4.2.2 Tilsagn etter forvalter.....	22
4.2.3 Tilsagn etter målsettinger.....	24
4.3 Nasjonale mål, regionale mål og strategier og fylkesvis virkemiddelbruk	26
4.3.1 Utfordringer – mål – strategier og prioriterte områder.....	28
4.3.2 Oppsummering.....	30
4.4 Oppsummering av den strategiske analysen .....	31
4.4.1 Midlene over kapittel 551.60 og andre statlige virkemidler.....	31
4.4.2 Målsettingene i distriktpolitikken.....	31
4.4.3 Fylkeskommunenes endrede rolle.....	32
<b>Kapittel 5. Case-studier.....</b>	<b>34</b>
5.1 Bruk av midlene .....	35
5.1.1 Virkemiddelaktørene og deres forhold til KRDs målsettinger .....	35
5.1.2 Hvordan brukes midlene? .....	36
5.1.3 Proaktivitet og oppfølging.....	36
5.1.4 Forholdet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge.....	37
5.2 Resultater av prosjektene .....	38
5.2.1 Verdiskaping.....	39
5.2.2 Rammebetingelser .....	39
5.2.3 Attraktivitet.....	40

5.3	Innspill til utvikling av effektindikatorsystemet?	41
5.3.1	Muligheter for operasjonalisering	42
5.3.2	Bidrag til operasjonalisering	42
5.3.3	Utfordringer ved måling	42
<b>Kapittel 6. Indikatorsystem</b>		<b>44</b>
6.1	Bakgrunn	44
6.2	Målhierarkiet	44
6.3	Om effektmåling	45
6.4	Prinsipper for indikatorene	46
6.4.1	Forholdet mellom aktivitet, resultat og ulike effekter	46
6.4.1.1	Ulike formål	46
6.4.1.2	Tidsforskyvningen	47
6.5	Målesystem	49
6.5.1	Overordnet system	49
6.5.2	Delsystemene	50
6.5.2.1	Survey prosjektledere	50
6.5.2.2	Survey bedrifter	54
6.5.2.3	Porteføljedata koblet mot registerdata	55
6.5.2.4	Monitoreringsystem	57
6.6	Analysemuligheter	58
6.7	Organisatoriske utfordringer	59
6.8	Oppsummering	60
<b>Kapittel 7. Pilotmålingene</b>		<b>62</b>
7.1	Midlene til bedriftsrettede tiltak	62
7.1.1	Verdiskaping på overordnet nivå	62
7.1.2	Styrke regionale næringsmiljøer	64
7.1.3	Videreutvikle etablerte bedrifter	65
7.1.4	Entreprenørskap	66
7.1.5	Kompetanse	67
7.1.6	Infrastruktur	68
7.2	Bedrifter med og uten støtte fra IN i 2005	68
7.3	Midlene til tilretteleggende prosjekter	70
7.3.1	Verdiskaping på overordnet nivå	71
7.3.2	Styrke regionale næringsmiljøer	71
7.3.3	Videreutvikle etablerte bedrifter	72

7.3.4	Entreprenørskap .....	72
7.3.5	Kompetanse .....	73
7.3.6	Infrastruktur .....	74
7.3.7	Tjenester.....	75
7.3.8	Stedsutvikling .....	76
7.3.9	Måloppnåelse sett i forhold til prosjektformål .....	77
7.3.10	Forskjeller i måloppnåelse mellom kvinnerettede og ungdomsrettede prosjekter? .....	79
7.4	Monitoreringsdata.....	79
<b>Kapittel 8. Ordningens utforming og effekter – en oppsummering .....</b>		<b>80</b>
8.1	Effekter av midlene over post 60 .....	80
8.1.1	Tall og tro .....	80
8.1.2	Midler til bedriftsrettede tiltak .....	81
8.1.2.1	Bedrifter med og uten støtte fra IN i 2005 .....	81
8.1.3	Midler til tilretteleggende tiltak .....	82
8.1.4	Samlet måloppnåelse .....	83
8.2	Vurdering av tilskuddsforvaltningen.....	84
8.2.1	Nasjonale og regionale mål samt retningslinjer for posten .....	84
8.2.2	Forvaltning og prioritering av midler .....	84
8.2.3	Rollefordelingen mellom KRD og fylkeskommunene.....	85
8.2.4	Rollefordelingen mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge.....	86
8.2.5	Rapporteringssystemet.....	86
8.2.6	Kostnadseffektivitet i forvaltningen .....	87
8.3	Vurdering av ordningens utforming .....	87
8.3.1	Målformuleringer.....	87
8.3.1.1	Overordnet nivå.....	87
8.3.1.2	Operasjonalisert nivå.....	88
8.3.1.3	Målenes karakter .....	88
8.3.2	Måloppnåelse.....	89
8.3.3	Mål og påregnelige effektkjeder.....	89
8.3.4	Monitorerings- og evalueringssystem .....	89
8.4	Innspill til diskusjon.....	90
<b>Kapittel 9. Litteratur .....</b>		<b>92</b>





# Kapittel 1. Sammendrag

På oppdrag for KRD har Oxford Research og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomført en evaluering av virkemiddelbruken over kapittel 551.60 i statsbudsjettet. Disse midlene representerer en vesentlig del av KRDs portefølje innenfor distriktpolitikken. Ansvaret for å beslutte hvordan midlene skal brukes er delegert til fylkeskommunene. Fylkeskommunene benytter pengene på tre hovedmåter. De gir rammetilsagn til Innovasjon Norge (brukes primært til distriktsrettede risikolån, distriktsutviklingstilskudd og etablererstipend), direkte tilsagn til tilretteleggende prosjekter og tilsagn til andre kilder (kommunale og regionale næringsfond, Interreg med mer).

Evalueringen er delt inn i tre hoveddeler. Det er gjennomført en strategisk analyse for å finne ut om det er samsvar mellom de nasjonale målsettingene og hvilke prioriteringer som blir gjort i fylkene. I tillegg er det gjennomført casestudier som går i dybden på utvalgte prosjekter samt utviklet et indikatorbasert system for å kartlegge resultater og effekter av pengebruken.

Den strategiske analysen konkluderer med at midlene over kap. 551.60 er en distriktpolitisk ekstrainsats. Sammenlignet med de øvrige distriktpolitiske virkemidlene representerer midlene et betydelig beløp (i overkant av 1,2 milliarder kroner i 2008), men sett i forhold til de omfattende målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken er det snakk om lite penger. Den strategiske analysen viser at det er samsvar mellom de nasjonale målsettingene og hvordan midlene brukes regionalt. En viktig årsak til dette er at målsettingene er så brede at fylkeskommunene opplever at de har tilstrekkelig handlingsrom.

Casestudien viser at de regionale aktørene har stor tro på at midlene virker, men at det er vanskelig å måle effektene – spesielt for de tilretteleggende midlene. Selv om det er en viss variasjon fra prosjekt til prosjekt, er tilsagnsmottakerne ut fra en samlet vurdering i stor grad avhengig av midlene for å kunne gjennomføre prosjektene. Casestudien avdekker også noen utfordringer i forhold til hvordan midlene brukes. For det første er de prosjektene som fylkeskommunene selv bevilger midler til for aktivitetsorienterte, dvs. at det legges for lite vekt på hvilke resultater og effekter som prosjektene skaper. For det andre er rapporteringen til KRD preget av lav datakvalitet.

Som en del av dette prosjektet er det utviklet et indikatorbasert system for å kartlegge resultater og effekter av pengebruken. Dette indikatorsystemet dekker alle KRDs 7 delmålsettinger for distrikts- og regionalpolitikken. Systemet baserer seg på to hoveddatakilder; Innovasjon Norges Kundeeffektundersøkelser samt en elektronisk undersøkelse blant de som er prosjektansvarlige/prosjektledere for de prosjektene som fylkeskommunene selv bevilger midler til. I tillegg suppleres systemet av en sammenligning mellom bedrifter med tilsagn innen den delen av midlene som bevilges gjennom Innovasjon Norge og bedrifter uten slike tilsagn. Som et bakteppe er det også etablert et monitoringsystem som beskriver generell regional utvikling knyttet til sider av samfunnsutviklingen som er relevant for midlenes syv delmål.

Samlet viser evalueringen at fylkeskommunene følger de nasjonale føringene i sin bruk av midlene over post 60. Midlene er imidlertid små i forhold til de brede målsettingene, og det blir derfor utfordrende, men mulig, å måle effekter av midlene. Pi-

lotmålingene viser likevel klart at prosjektene bidrar til måloppnåelse.

Styringsmessig befinner posten seg i en mellomposisjon. De nasjonale føringene som ligger til grunn følges, men dette skyldes i stor grad at disse er så romslige at de fleste aktiviteter kan inngå. Fylkeskommunene rapporterer pengebruken til KRD, men evaluator mener at datakvaliteten i denne rapporteringen er lav. Dermed får rapporteringen begrenset troverdighet. Evaluator mener det er grunn for å enten stramme til ordningen både hva gjelder målformuleringer og rapporteringssystem eller overlate ansvaret fullt og helt til fylkeskommunene ved å la midlene inngå i rammetilskuddet. Hvis midlene fortsatt skal være en øremerket bevilgning, anbefaler evaluator å innføre et permanent evalueringssystem for posten basert på det foreslåtte effektindikatorsystemet.

## Kapittel 2. Executive summary

The Ministry of Local Government and Regional Development (KRD) has assigned Oxford Research and the Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) the task of evaluating the use of the policy instrument which constitutes chapter 551.60 of the National Budget. These funds constitute a considerable portion of KRD's disposable means for regional development. The authority of funding decisions has been delegated to the county level. The counties employ the funds in three ways. They allocate funds to Innovation Norway (primarily utilized for grants and high risk loans to businesses, as well as installation grants for entrepreneurs, in designated regions), directly to projects facilitating regional development and to other recipients (municipal and regional development funds, Interreg, etc.).

This evaluation is divided into three main parts. It has been produced a strategic analysis to establish the level of correlation between national policy objectives and the dispositions made by the counties. In addition, comprehensive case studies of selected projects have been carried out and a system of indicators has been developed to map results and effects of this public spending.

The strategic analysis concludes that the funds allocated by chapter 551.60 have the character of a supplementary policy instrument within the field of regional development. Compared to the other policy instruments it constitutes a considerable amount (exceeds 1.2 billion Norwegian kroner in 2008), but in light of the comprehensive objectives of the regional development policy, the funds are limited. The strategic analysis shows a correlation between national policy objectives and de facto allocation of funds in the regions. A major reason for this is the general nature of the objectives which leaves the counties with sufficient room to maneuver.

The case studies document that regional actors believe strongly in effects from the funds, but these effects are difficult to measure, particularly the effects of facilitating projects. Although some variation exists between projects, the receivers of funding are in general dependant on this funding to effectuate their projects. The case studies also uncover some challenges in relation to the spending of funds. First of all, the projects receiving funding directly from the counties are too oriented toward activities, neglecting attention to results and effects of the projects. Secondly, reporting to KRD is characterized by low data quality.

As part of this project a system of indicators has been developed to map results and effects of this public spending. This system of indicators covers all seven sub-objectives set by KRD for the regional development policy. The system is based on two main sources of data: Innovation Norway's annual surveys on effects of funding and a web survey to leaders of projects receiving funds directly from the counties. In addition, the system is supplemented by a comparison of businesses receiving funds from Innovation Norway and businesses not receiving such funds. It is also established a monitoring system describing general regional development linked to societal development relevant to the seven sub-objectives.

In sum, this evaluation concludes that counties abide by the national guidelines when allocating funding over chapter 551.60. However, the level of funding is limited in light of the ambitious objectives, hence it is challenging, but possible, to measure

their effect. The pilot surveys strongly suggest the projects contribute in reaching the objectives.

As a tool for policy implementation chapter 551.60 is elusive. National guidelines for allocation are followed, but this is largely due to the general character of these guidelines, which allow most activities to be included. The county authorities report all spending to KRD. However, this evaluator finds the quality of this reporting insufficient, which limits the credibility of the report. The evaluator finds reason for either focusing the policy instrument, regarding both objectives and reporting, or leave all responsibility for the funding decision to the county authorities. If the means continue to be earmarked, the evaluator suggests establishing a permanent evaluation system for chapter 551.60 based on the produced system of indicators of effect.

## Kapittel 3. Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har blant annet et hovedansvar for distrikts- og regionalpolitikken i Norge. Dette ansvaret kan deles i to hoveddeler. Departementet har for det første et *koordineringsansvar* for det en kan kalle den store eller brede regionalpolitikken. Dette henger sammen med at sektorpolitikken på en rekke områder, både innenfor og utenfor KRDs budsjett, ofte har regional- eller distriktpolitiske *formål* i tillegg til de rent sektorpolitiske. Samtidig har sektorpolitikken på de fleste områder regionale og distriktpolitiske *effekter*. KRDs koordineringsansvar er knyttet både til formål og virkninger av sektorpolitikken, eller den store regionalpolitikken. For det andre har KRD et ansvar for virkemiddelbruken innenfor det en kan kalle den smale distriktpolitikken. Virkemidlene innenfor den smale distriktpolitikken bevilges over statsbudsjettets programkategori 13.50, og beløp seg samlet til omtrent 2,4 milliarder kroner i budsjettproposisjonen for 2008. Programmet er igjen organisert i flere (7) underkapitler (virkemidler eller poster). Vi viser til St prp nr 1 (2007-2008) for en detaljert oversikt over de ulike virkemidlene. Tilskudd til fylkeskommunene<sup>1</sup> for regional utvikling er ett av disse kapitlene (kapittel 551.60), og det er dette kapittelet som er fokus i denne analysen.

I 2008 bevilget Stortinget i overkant av 1,2 milliarder kroner over kapittel 551.60 på statsbudsjettet. Dette tilsvarer i overkant av halvparten av de totale midlene over programkategori 13.50. Midlene over 551.60 distribueres til hver av fylkeskommunene. Disse prioriterer selv bruken av dem med utgangspunkt i på forhånd definerte regionale utfordringer, mål og strategier, men innenfor nasjonale mål, rammer og retningslinjer for bevilgningene. Det står altså fylkeskommunene *fritt* å prioritere bruken av midlene, men det finnes et sett av regler for denne bruken. Tidligere foretok departementet denne prioriteringen selv. Delegeringen til fylkeskommunen ble gjennomført i 2003 og kalles gjerne *ansvarsreformen*. Dette ble gjort som ”..et ledd i moderniseringen av offentlig forvaltning og fornyelse av regional- og distriktpolitikken” (KRD 2003, s. 1).

Effektmåling og evaluering av virkemiddelbruken er en viktig del av økonomireglementet i Staten. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) varslet KRD at de ville få gjennomført en evaluering av bruken av midlene over kapittel 551.60 (Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling), relatert til målene for programkategori 13.50 (Distrikts- og regionalpolitikk). Målet med evalueringen var at resultatene skal bidra til å gi et bedre faglig grunnlag for distrikts- og regionalpolitikken og videre legge grunnlag for departementets rapportering til Stortinget. I tillegg var målet at evalueringen skal resultere i et verktøy som kan bidra til å utvikle dialogen mellom stat, fylkeskommuner og virkemiddelaktører om mål- og resultatstyring i regionalpolitikken. Endelig var hensikten at arbeidet skal være til nytte for fylkeskommunene i deres arbeid med mål- og resultatstyring.

Prosjektet har vært delt i tre hoveddeler:

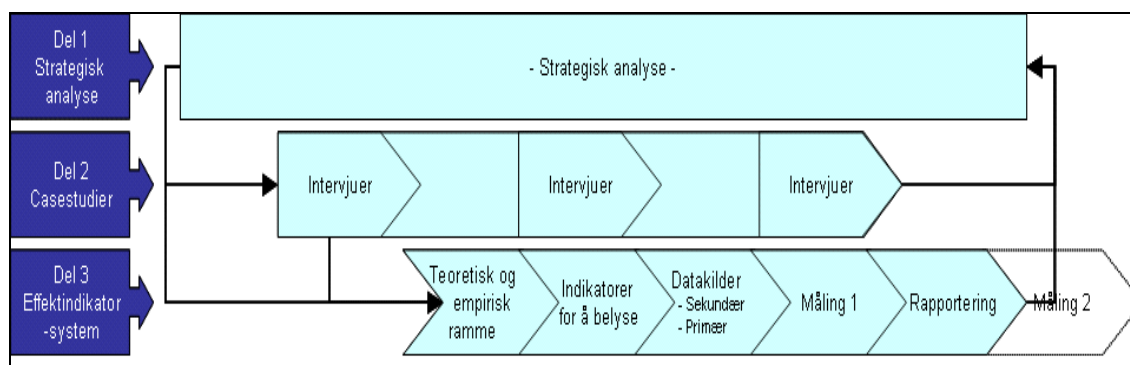
---

<sup>1</sup> Det gis også tilskudd til fylkeskommunene i form av næringsretta midler til regional utvikling og kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift (551.61) og utviklingsmidler til "Fritt Fram" i Oppland (551.64). Disse ordningene er ikke i fokus i denne analysen.

1. *En strategisk analyse*, som har omfattet en vurdering av *graden av samsvar* mellom fylkeskommunens oppfatning av utfordringer og deres mål, innsatsområder og resultater i forhold til nasjonale mål og rammer for kapittel 551.60.
2. *Kvalitative casestudier* er gjennomført med sikte på at de kan bidra med komplementær informasjon til indikatorsystemet (se nedenfor) og den strategiske analysen, det vil si bidra med informasjon en ikke vil få fram der. Casestudiene har omfattet et begrenset antall enkelttiltak og satsinger, med fokus på presentasjon og vurdering av resultater for lokalsamfunn, næringsmiljøer etc.
3. *Utvikling av et helhetlig, kvantitativt effektindikatorsystem for bruken av virkemidlene*. Formålet med dette er å legge grunnlag for jevnlig, kvantitative målinger av samfunnseffekter av virkemiddelbruken over kapittel 551.60. Det er viktig at systemet skal kunne brukes over tid og bidra til å gi kunnskap om utvikling og variasjon i effekter, også sett i forhold til geografi og målgrupper. Departementet ønsket at det utvikles et *fåfall* indikatorer, som illustrerer samfunnseffektene av midlene i et *helhetlig* system, der alle mål så vel som målstrukturen for programkategori 13.50 skal inngå og sees i sammenheng. Indikatorsystemet er også testet ut, og konkrete effektmålinger er gjennomført.

Dette er illustrert i neste figur, der tiden løper langs den horisontale aksen, mens de tre hoveddelene er illustrert langs den vertikale aksen:

#### Prosjektmodell for evalueringen av kapittel 551.60



Kilde: Oxford Research (2008)

## Kapittel 4. Strategisk analyse

### I dette kapitlet kan en bl.a. lese at:

- Fylkeskommunene formulerer sine utfordringer, mål og strategier på forskjellige måter og midlene benyttes ulikt. Fylkene tilpasser seg ansvarsreformen på sin egen måte, noe som er i tråd med intensjonen bak den.
- Fylkeskommunene forholder seg til målene for distriktspolitikken, målene for kapittel 13.50 og til de nasjonale retningslinjene som er laget for virkemiddelbruken.
- Dersom subsidiaritetsprinsippet er et godt prinsipp, representerer ansvarsreformen en vinn-vinn-situasjon for nasjonen som helhet.
- De nasjonale målene er imidlertid så vide at de knappest kan sies å representere noen begrensning på prosjektnivå

Fram til 2002 hadde KRD ansvaret for prosjektbevilgninger over kapittel 551.60 i statsbudsjettet. Fra og med 2003 ble midlene, og med dette ansvaret for bevilgningene, delegert til fylkeskommunene gjennom den såkalte *ansvarsreformen*. Denne reformen har vært et ledd i en desentraliseringsstrategi som skulle bidra til at ansvaret for virkemiddelbruken, og dermed for å prioritere mellom ulike tiltak, ble flyttet nærmere brukerne (mottakerne av virkemidlene). Reformen skulle bidra til å styrke fylkeskommunene i deres rolle som utviklingsaktører. Den er i tråd med *subsidiaritetsprinsippet*, som innebærer at ansvaret for virkemiddelbruken legges til det lavest mulige, effektive regionale nivået. Tanken er naturligvis at det er det lavest mulige nivået som best kjenner de utfordringene man står overfor regionalt og som dermed også er best egnet til å definere mål og tilpasse virkemidler til utfordringene og målene.

Imidlertid kan ikke fylkeskommunene bestemme helt fritt hva de vil bruke de desentraliserte midlene over kapittel 551.60<sup>2</sup> til. De nasjonale føringene gis i statsbudsjettet og er oppsummert i kapittel 2.4 hos Johansen (2008):

- Midlene er i sin helhet desentralisert til fylkeskommunene, som skal forvalte dem i forpliktende partnerskap med regionale aktører.
- Midlene skal bidra til å realisere nasjonale og fylkeskommunale mål for regional utvikling, tilpasset regionale forutsetninger.
- Fylkeskommunene skal selv, i samråd med partnerskapet, prioritere mellom ulike typer innsats ut fra regionale utfordringer, mål og strategier.
- Midlene skal bevilges innenfor nasjonale mål og rammer for politikken.
- Midlene skal bevilges innenfor nasjonale retningslinjer for bruk.

Denne lista illustrerer at fylkeskommunene står relativt fritt til å tilpasse virkemiddelbruken til de behov de har regionalt, men at det er visse rammer for denne friheten. I den strategiske analysen (Johansen 2008, Oxford Research 2008a og 2008b) har vi diskutert fylkeskommunenes virkemiddelbruk med sikte på å kartlegge i hvilken grad

---

<sup>2</sup> Oppland fylkeskommune er en del av forsøket "Fritt fram". Midler til dette forsøket bevilges over kapittel 551.64 i statsbudsjettet.

det er samsvar mellom fylkeskommunenes oppfatning av utfordringer og deres mål, innsatsområder og resultater. Fylkeskommunenes virkemiddelbruk er også sett i forhold til nasjonale mål og rammer for virkemiddelbruken over kapittel 551.60. I diskusjonen har vi også sett på omfanget av virkemiddelet og diskutert de nasjonale målene for regional- og distriktpolitikken i forhold til omfanget av virkemiddelet. Vi har altså fokusert mest på de tre siste punktene i lista ovenfor. I den strategiske analysen har vi ikke sett på *effekter* av virkemiddelbruken.

Nedenfor ser vi først på målstrukturen i regional- og distriktpolitikken. Deretter fokuserer vi på selve ressursbruken, altså på tildelingen av virkemiddelet til den enkelte fylkeskommune, på den enkelte fylkeskommunes bruk av pengene og på om midlene tildeles i tråd med punktene ovenfor<sup>3</sup>. Til slutt oppsummeres kapittelet ved at vi diskuterer virkemiddelet i et noe bredere perspektiv.

## 4.1 Målstrukturen i distrikts- og regionalpolitikken

De overordnede målene for distrikts- og regionalpolitikken er å legge til rette for likeverdige levekår i hele landet, og å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Økt verdiskaping og styrket lokal og regional vekst skal bidra til dette, samtidig som veksten er et mål i seg selv. Politikken skal bidra til en balansert utvikling mellom by og land, der en både gjennom tilpassing av nasjonal politikk og desentralisering av ansvar og virkemidler tar omsyn til at utfordringene er ulike i forskjellige deler av landet. Det er konkretisert en operativ målstruktur for de overordnede strategiske målene for distrikts- og regionalpolitikken, bestående av tre hovedmål med delmål (arbeidsmål), se Johansen (2008) og St prp nr. 1 (2007-2008). Disse målene gjelder alle kapitlene under programkategori 13.50.

### 4.1.1 Hovedmål 1: Verdiskaping

Hoveddelen av innsatsen under programkategori 13.50 har tradisjonelt skjedd, og forutsettes fortsatt å skje, innenfor hovedmål 1 (verdiskaping). Verdiskapingsmålet kan slik sett tolkes som det viktigste hovedmålet, i følge St prp nr. 1 (2007-2008). Gjennom næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap skal distrikts- og regionalpolitisk innsats bidra til økt verdiskaping, sysselsetting og utvikling av et internasjonalt konkurransedyktig næringsliv. Den tyngste innsatsen under dette hovedmålet er *bedriftsstøtte*, som kan gis i form av investeringstilskudd, bedriftsutviklingstilskudd og risikolån. Omtrent halvparten av de desentraliserte midlene over kapittel 551.60 er fordelt videre til Innovasjon Norges (INs) distriktskontorer, som forvalter disse støtformene. I tillegg til midlene over kapittel 551.60 bidrar departementet direkte, gjennom å finansiere programmer i regi av SIVA, IN og Norges forskningsråd.

Hovedmålet er splittet i tre delmål eller arbeidsmål:

- *1.1 Styrke næringsmiljøer*: Politikken skal bidra til å utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping. Politikken skal tilpasses regionale utfordringer.

<sup>3</sup> Det presiseres at vi i analysen ikke har studert tildelingsbrevene som KRD hvert år sender til fylkeskommunene, men holdt oss på et mer overordnet nivå.



- *1.2 Videreutvikle etablerte bedrifter:* Politikken skal bidra til å øke både innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter. Politikken skal tilpasses regionale utfordringer.
- *1.3 Entreprenørskap:* Politikken skal bidra til å øke omfanget av lønnsomme etableringer. Politikken skal tilpasses regionale utfordringer.

Vi ser at politikk rettet mot alle tre delmålene forutsettes tilpasset regionale utfordringer. Dette er i tråd med forutsetningene for midlene som bevilges til fylkeskommunen over kapittel 551.60. Midler over dette kapitlet har da også en sentral funksjon i forhold til alle delmålene under hovedmål 1.

#### 4.1.2 Hovedmål 2: Rammebetingelser

---

Gode rammebetingelser er viktig som grunnlag for regional nærings- og befolkningsutvikling. Rammebetingelser kan defineres relativt vidt. I utgangspunktet dreier det seg om "alt mulig" (fra internasjonale forhold, naturgitte forhold, skatte- og avgiftspolitik til velferdsproduksjon og sosiale ordninger). En viktig betingelse for bruk av de midlene som bevilges over programkategori 13.50 er at disse midlene ikke skal erstatte eksisterende sektoransvar. De er da også for små til å kunne gjøre det. Midlene må derfor sees på som en *ekstrainnsats* som enten stimulerer til samarbeid og gir grunnlag for nye løsninger og/eller større utviklingsprosjekt som ikke oppstår av enkelttiltak alene, eller som ligger i gråsonen mellom flere aktører. Fokus for bruk av midlene er rettet spesielt mot to typer rammebetingelser, nemlig kompetanse og infrastruktur. Dette reflekterer også de delmålene som er satt opp under hovedmål 2:

- *2.1 Styrke kompetanse:* Kompetanseutvikling er viktig for den enkelte og for arbeidslivet i privat og offentlig sektor. Politikken skal bidra til å styrke formal- og realkompetansen, spesielt utenfor større byområder, og den må tilpasses lokale behov. Man kan ikke bruke midler til å støtte løpende drift av etablerte utdanningstilbud.
- *2.2 Infrastruktur:* I områder med få innbyggere og små markeder kan det være vanskelig å finansiere lokal infrastruktur gjennom brukerbetaling eller andre markedsorienterte finansieringsformer. Midler kan brukes til realisering av grunnlagsinvesteringer for næringsutvikling, som vann, avløp, kommunale veger og kaianlegg, til bredbåndsutbygging og til andre lokale infrastrukturtiltak som kan fremme regional utvikling.

- 

#### 4.1.3 Hovedmål 3: Attraktivitet

---

Innenfor hovedmål 3 skal bevilgningene over programkategori 13.50 bidra til å utvikle attraktive steder, regioner og sentra for befolkning og næringsliv. For å være attraktivt, må et sted kunne tilby lokalbefolkningen tjenester av høy kvalitet, gode møteplasser og godt bomiljø. Attraktiviteten gjelder med andre ord mer enn det å styrke arbeidsmarkedet, den gjelder også tjenestetilgang og stedsutvikling. Tilsvarende som for hovedmål 2 må midlene som bevilges til stedsutvikling og utvikling av lokalt tjenestetilbud sees på som en *ekstrainnsats*. De skal *ikke* erstatte eksisterende sektoransvar. Midler til hovedmål 3 hentes blant annet fra kapittel 551.60.

- *3.1 Tjenester:* God tilgang på offentlige og private tjenester er en viktig lokaliseringsfaktor for befolkningen og helt sentralt for at folk skal kunne bosette seg der de ønsker. Tiltak under delmål 3.1 er i hovedsak rettet inn mot å opprettholde et

godt tilbud av *dagligvarebutikker* i områder med små markeder. I tillegg støttes utvalgte utviklingsprosjekter som har som formål å bedre tilbudet av andre typer offentlige eller private tjenester i utsatte områder.

- *3.2 Stedsutvikling*. Bevisste satsinger som tar utgangspunkt i et steds sterkeste sider, som derigjennom bidrar til å styrke den lokale samhörighet og stedsidentitet, og som bidrar til å gi stedet en unik profil, er nødvendige for å sikre en positiv lokal utvikling. Dette er en særlig utfordring i småsamfunn, bygdesenter og småbyer. Tiltak under delmål 3.2 omfatter blant annet opprustning av kommunesentra og møtesteder for befolkningen, utvikling av kultur- og fritidstilbud og stedsprofilering overfor både utflyttet ungdom og turister.

#### **4.1.4 Satsinger på tvers av hovedmål og delmål**

---

I tillegg til satsinger innenfor de tre hovedmålene (syv delmålene) diskutert ovenfor, gjennomføres også satsinger som berører flere mål samtidig. Disse skal supplere lokal og regional innsats på politisk prioriterte tema og/eller i utvalgte geografiske områder, bidra til å bedre utnyttelsen av eksisterende virkemidler eller fremme internasjonalt regionalpolitisk samarbeid.

#### **4.1.5 Nasjonale retningslinjer for virkemiddelbruken**

---

Virkemidlene som fylkeskommunene bevilger skal gis i tråd med nasjonale mål og med utgangspunkt i regionale utfordringer, mål og strategier. I tillegg er det utarbeidet retningslinjer for virkemiddelbruken, som er gitt av KRD, og som blant annet forholder seg både til internasjonale regler og nasjonale prioriteringer. Disse retningslinjene finnes i Del I, kapittel 3, i KRD (2003) og er fornyet i KRD (2007). Gjennomgangen her er basert på KRD (2007) og er gjengitt hos Johansen (2008), kapittel 2.4.4. Retningslinjene gjelder både for kapittel 551.60 og kapittel 551.61.

## Retningslinjer for post 60

### Geografiske avgrensninger i virkemiddelbruken

Flere fylker består av kommuner både innenfor og utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, og i noen fylker finnes det ikke kommuner innenfor virkeområdet. Som hovedregel skal virkemidlene over kapittel 551.60 tildeles virksomhet/tiltak *innenfor* det distriktpolitiske virkeområdet (sone II til IV). Midlene skal tildeles i tråd med statsstøtteregulverket innenfor EØS-avtalen.

Direkte bedriftsstøtte kan bare bli gitt innenfor sone III og IV i virkeområdet, med høyere sats i sone IV enn i sone III. Satsene for sone IV kan også nyttes i sone III i spesielle tilfeller, dvs. i tilfeller der det er aktuelt med ekstraordinær statlig omstillingsinnsats eller i tilfeller der fylkeskommunen selv mener det er behov for ekstraordinær omstillingsinnsats.

Det kan ikke bli gitt støtte til fysiske grunnlagsinvesteringer i sone I.

### Generelle avgrensninger i virkemiddelbruken

Midlene skal ikke nyttes til å finansiere investeringer i og/eller ordinær drift og vedlikehold av statlig, fylkeskommunal eller kommunal velferdsproduksjon og offentlig forvaltnings- eller forretningsvirksomhet. Dette gjelder, med unntak for vannforsyning, også for virksomhet der private aktører har overtatt det operative ansvaret fra det offentlige.

Midlene skal normalt ikke nyttes til direkte eller indirekte investeringer i egenkapital i virksomheter.

Midlene kan nyttes til å finansiere regional transportstøtte.

Fylkeskommunene skal hente inn uttalelser fra ansvarlige forvaltningsorgan når søknader på områder der det finnes slike organ skal behandles.

Fylkeskommunene må ta hensyn til gjeldende nasjonale føringer og mål innenfor den enkelte sektor.

Virkemidlene skal dessuten forvaltes i tråd med *Reglement for økonomistyring i Staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i Staten* av 12. desember 2003.

### Kort gjennomgang av ulike former for tilskudd

Det *operative ansvaret* for virkemiddelbruken over kapittel 551.60 kan legges til fylkeskommunene, kommunene eller virkemiddelapparatet (dvs. IN, SIVA eller Norges forskningsråd).

Det kan bevilges midler til kommuner og regionråd. Kommuner og regionråd skal nytte midlene i samsvar med mål og strategier nedfelt i fylkesplaner og handlingsprogram.

Det kan bevilges midler direkte til bedrifter (bedriftsstøtte). IN skal være operatør for slike virkemidler, i den forstand at bedriftsstøtte skal bevilges gjennom IN. Kommuner og regionråd kan bevilge direkte bedriftsretta støtte innenfor reglene for bagatellmessig støtte (og de til en hver tid gjeldende gruppeunntak).

Det kan gis investeringsstøtte til fysiske investeringer i forbindelse med etablering av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende virksomhet. Det kan også gis støtte til investeringer som fører til utvikling av nye produkter eller til en vesentlig endring av produktet eller produksjonsprosessen i en eksisterende bedrift. Investeringer i eiendom, bygninger, anlegg og maskiner, eller kjøp av informasjon og rettigheter som noen har eiendomsrett til, kan støttes. Slik støtte kan gis i sone III eller IV. Maksimal støtteintensitet (tilskudd) er større i sone IV enn i sone III, og større jo mindre mottaker er (bedriftsstørrelse).

Støtte kan gis i form av tilskudd eller risikolån.

Det kan gis støtte til konsulenthjelp og kunnskapsformidling. Slik støtte kan gis til små og mellomstore bedrifter (SMB) slik de er definert i KR D (2007), men gjelder bedrifter i hele landet. Støtte til konsulenthjelp og kunnskapsformidling må tilfredsstillende et engangsbehov. Man kan ikke støtte aktiviteter som er kontinuerlige eller periodiske, det vil si der støtten er med på å dekke de ordinære driftskostnadene til bedriften.

Det kan gis støtte i forbindelse med etablering av samarbeid og nettverk mellom SMB, men heller ikke her kan det gis støtte til finansiering av rutineoppgaver.

Det kan gis støtte til å dekke utgifter til opplæringstiltak i bedrifter. Støtteintensiteten varierer med størrelse på bedriftene, med lavere satser for store bedrifter enn for SMB. Støtteintensiteten er større for generelle opplæringstiltak (tiltak som gir kompetanse som kan overføres til andre virksomheter) enn for spesifikke opplæringstiltak (tiltak som er relevant for den nåværende eller framtidige jobben til vedkommende som læres opp).

Det kan gis støtte og støtteordninger innrettet mot å skape nye arbeidsplasser over hele landet og i alle sektorer. Maksimal støtteintensitet er større innenfor regionalstøtteområdet enn utenfor, og større for små enn mellomstore bedrifter.

Det kan gis støtte til FoU-virksomhet knyttet til industriell forskning, utviklingsaktiviteter før konkurransetadiet og til tekniske forstudier i forkant av disse aktivitetene. Støtte kan gis i område III og IV, med høyere støtteintensitet i område IV enn i III og høyere støtteintensitet for SMB enn for store bedrifter.

Det kan gis såkalt bagatellmessig støtte (de minimis) etter nærmere regler. Denne gjelder for hele landet.

## 4.2 Omfanget av virkemiddelet

KRDs aktivitet innenfor distrikts- og regionalpolitikken omfattes generelt av budsjettet for programkategori 13.50<sup>4</sup> i statsbudsjettet. Midlene som bevilges skal brukes til å følge opp politikken fra distrikts- og regionalmeldinga<sup>5</sup>, og de skal særlig bidra til *å utvikle næringsliv og arbeidsplasser innenfor det distriktspolitiske virkeområdet*. Utgiftene i budsjettet for 2008, på i alt 2,37 milliarder kroner, er fordelt på tre hovedkapitler:

- 551 Regional utvikling og nyskaping (ca 83 prosent)
- 552 Nasjonalt samarbeid for regional utvikling (ca 16,5 prosent)
- 554 Kompetansesenter for distriktsutvikling (ca 0,5 prosent)

Hvert av disse hovedkapitlene er fordelt på poster (eller underkapitler), som for øvrig alle er underlagt det samme målhierarkiet. Vårt kapittel (post), 551.60, er en del av hovedkapittel 551. På statsbudsjettet for 2008 er det bevilget midler over tre poster under dette hovedkapitlet, der 551.60 er det største. Bevilgningene fordeler seg slik:

Tabell 1:	
Post/betegnelse	Beløp i 1000 kr
60 Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	1.231.850
61 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	663.750
64 Utviklingsmidler til Oppland fylkeskommune ("Fritt Fram")	67.129

Kilde: St prp nr 1 (2007-2008)

Vi ser at det meste av midlene (over halvparten av 13.50-midlene) bevilges over kapittel 551.60. Midlene som i de andre fylkene bevilges over kapittel 551.60, overføres for Opplands del som en del samlebevilgningen over kapittel 551.64 (inngår i forsøket "Fritt Fram"). Evalueringen av kapittel 551.60 omfatter i utgangspunktet ikke denne bevilgningen, men den tas med nedenfor i den grad vi mener det er behov for det for sammenlikningens skyld.

Midlene over kapittel 551.61 er ment å skulle bidra til regional utvikling og kompensere for økt arbeidsgiveravgift. I likhet med midlene over kapittel 551.60 er også forvaltningen av midlene over kapittel 551.61 desentralisert til fylkeskommunene fra 2007 av. Dette skyldes at sentrale myndigheter ønsket bedre koordinering og tettere kopling mellom virkemiddelbruken over de to kapitlene. Det kan i praksis være vanskelig for den enkelte fylkeskommune, og dermed også for evaluator, å skille mellom bruken av midlene over de to kapitlene. Evalueringen fokuserer likevel på midlene som er bevilget over kapittel 551.60.

### 4.2.1 Fordeling av virkemiddelet på fylker

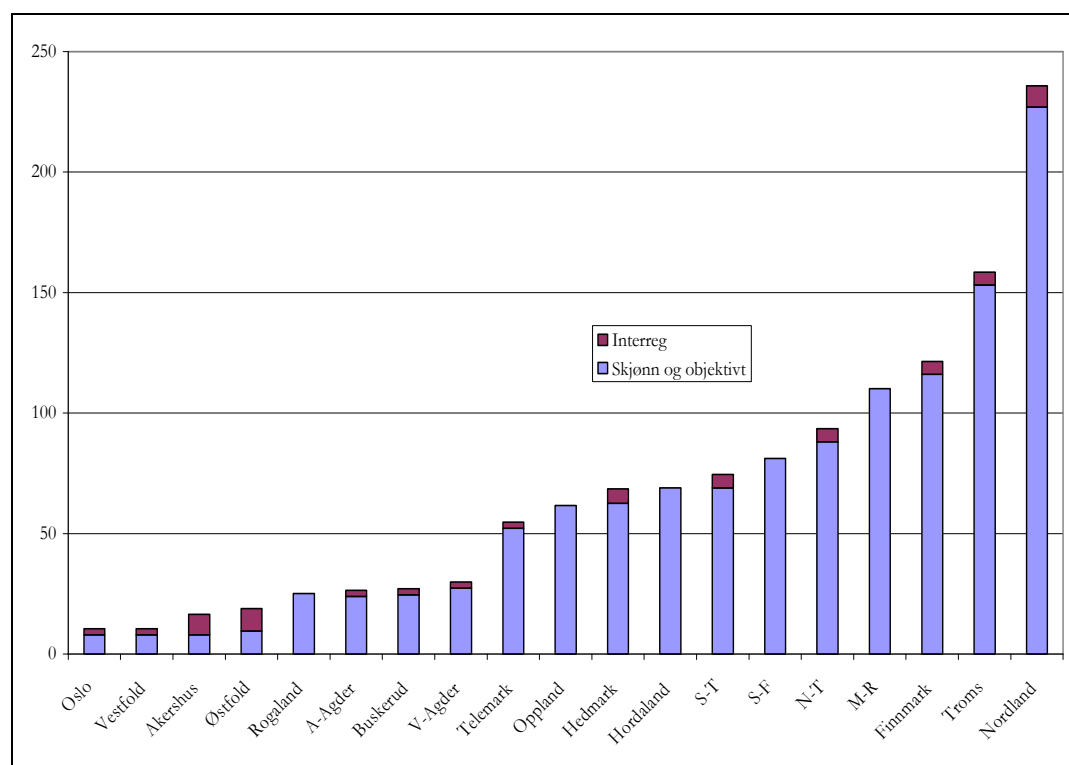
Hvert fylke mottar bevilgninger over kapittel 551.60 fra KRD etter visse kriterier (se St.prp. nr 1 (2007-2008)). Kriteriene er delvis objektive, delvis basert på skjønn. Alle fylker fikk i utgangspunktet en minimumspott på 2 millioner kroner uavhengig av de objektive og skjønnsbaserte kriteriene. Alle fylker har imidlertid fått en garantium, som for 2008 var på 8 millioner kroner. Det var i alt tre fylker (Akershus, Oslo og

<sup>4</sup> KRD har også et samordningsansvar i regional- og distriktspolitikken, knyttet til virkemidler som disponeres over andre departementers budsjetter (men som har regional- og distriktspolitiske effekter), se bl.a. NOU 2004:2.

<sup>5</sup> St meld nr. 21 (2005-2006)

Vestfold) som ikke fikk mer enn dette i tilskudd over kapittelet. De *objektive kriteriene* er ellers basert hovedsakelig på folketall innenfor de enkelte sonene av det distriktspolitiske området. Sonene er vektet etter distriktspolitisk prioritet, slik at innbyggere i sone IV gis høyest vekt. I tillegg er det gitt ekstrabevilgning til tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark som innebærer høyere per capita-tilskudd til Troms og Finnmark. Tildeling av midler basert på *skjønn* er naturligvis nettopp det, basert på skjønn. I 2008 var det fylker med omstillingsbehov og tilskudd til kommunale næringsfond som ble regnet som skjønnstilskudd. I tillegg har en del fylker fått tilskudd til å delta i EUs grenseregionale samarbeid.

#### Tilskudd til den enkelte fylkeskommune over kapittel 551.60 og 64 i 2008. Mill kr.



Kilde: Johansen (2008)

Vi ser at tilskuddene til å delta i det grenseregionale samarbeidet ("Interreg") er begrenset (ca 70 millioner kroner totalt), sammenliknet med det som er gitt med utgangspunkt i objektive kriterier og som skjønnstilskudd, men at det er mange fylker som deltar i det internasjonale samarbeidet. Tilskuddene til grenseregionalt samarbeid gis i form av egne bevilgningsbrev til fylkeskommunene.

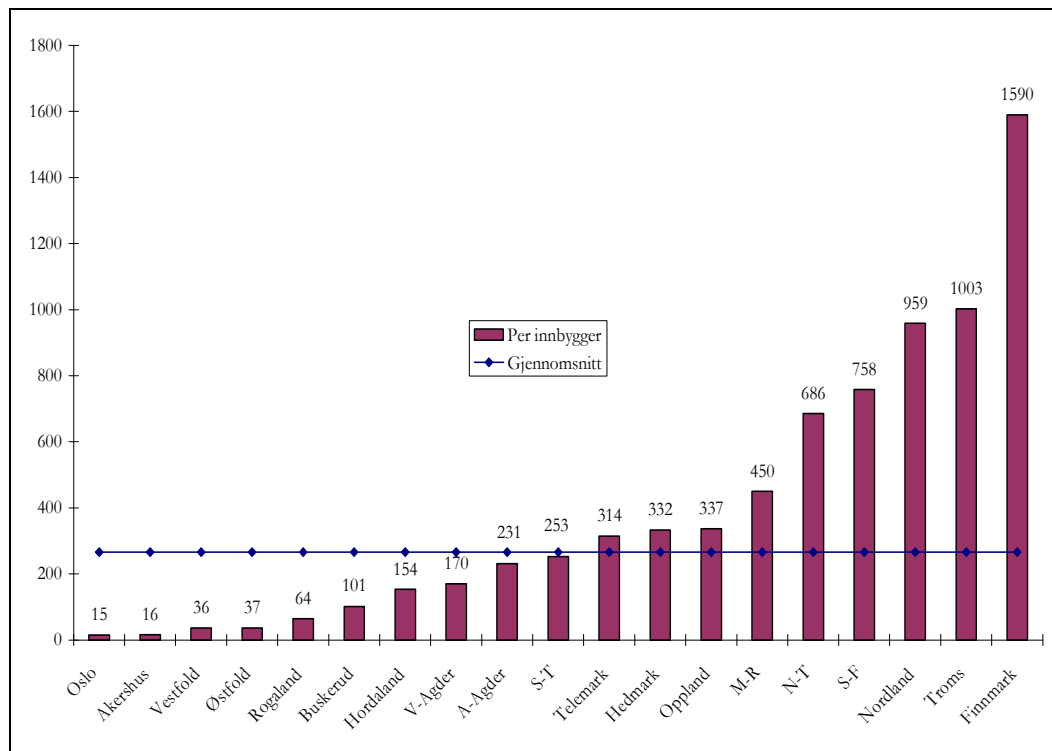
De viktigste bevilgningene er imidlertid de generelle<sup>6</sup> bevilgningene, som fordeles ved hjelp av objektive kriterier og skjønn. Vi ser at det er en klar distriktspolitisk profil på tilskuddene. Høyest bevilgninger får fylkene i Nord-Norge, mens fylkene rundt Oslofjorden og Rogaland ligger lavest. Det er også interessant å se at innlandsfylkene<sup>7</sup> ligger relativt lavt, slik at fylkene langs kysten (nord for Rogaland) gjennomgående mottar høyere tilskudd enn dem. Dette henger imidlertid sammen med tildelingskriteriene, der antall innbyggere innenfor virkeområdets ulike soner er det avgjørende objektive kriteriet. De høye bevilgningene til Nordland henger sammen med at det er et

<sup>6</sup> "Objektive" kriterier utgjør omtrent 1080 millioner kroner, mens skjønn (eksklusive tilskudd til grensesamarbeid) som kriterium utgjør omtrent 180 millioner kroner.

<sup>7</sup> Tilskuddet til Oppland blir overført til kapittel 551.64 i forbindelse med forsøket "Fritt Fram".

relativt folkerikt fylke, som samtidig har alle sine innbyggere bosatt innenfor virkeområdet. Vektleggingen av tiltakssonen som eget, objektivt kriterium bidrar til å trekke opp bevilgningene til Troms og Finnmark.

Tilskudd til fylkeskommunene over kapittel 551.6/64 i 2008. Eksklusive tilskudd til interreg. Kroner per innbygger. Gjennomsnitt = 266 kr/innb.



Kilde: Johansen(2008)

Når vi måler per innbygger er det også de tre nordligste fylkene som mottar mest. Ikke overraskende ligger Finnmark høyest, og hele 50 prosent over det nest høyest fylket, Troms. Lavest tilskudd per innbygger mottar fylker som ligger helt, eller har en stor del av befolkningen sin, utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, som fylkene rundt Oslofjorden og Rogaland.

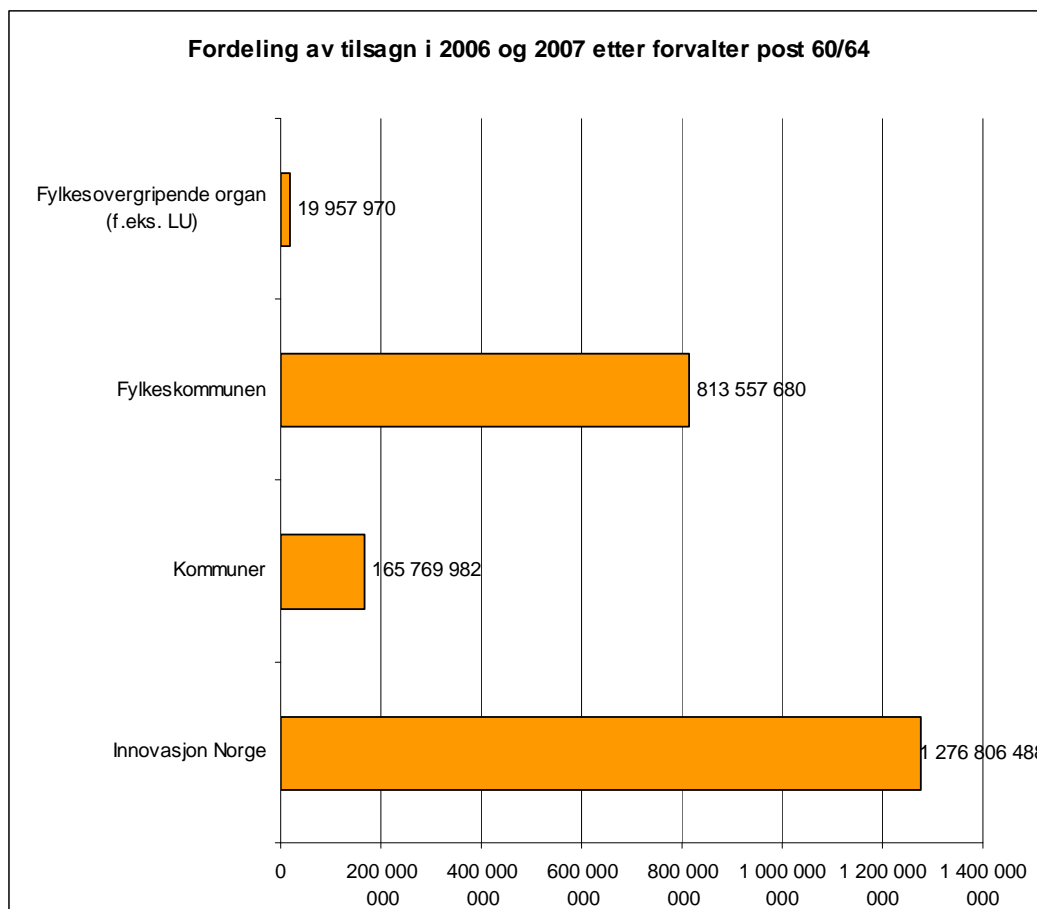
#### 4.2.2 Tilsagn etter forvalter

Midlene forvaltes av ulike organ i fylkene. Nedenfor har vi presentert noen tall basert på tilsagn *gitt av forvalterne* for 2006 og 2007 samlet. De to årene er slått sammen for å få et mer robust tallmateriale. Analysene er basert på et datamateriale som er hentet fra KRD. KRDs materiale er delvis hentet fra systemet SPINE, delvis fra Innovasjon Norge (IN). Informasjonen fra SPINE er innrapportert av fylkeskommunene selv, mens dataene fra IN er hentet fra deres saksoppfølgingssystem (SOPP).

Tallene for 2008 (ovenfor) er basert på midler bevilget *til forvalterne*, mens gjennomgangen nedenfor altså knytter seg til *tilsagnsbeløp*. Det betyr at midlene for det første ikke trenger være utbetalt, og for det andre at bevilgninger som ikke har medført tilsagn ikke er med i gjennomgangen.

De to klart største forvalterne er Innovasjon Norge og fylkeskommunen selv. Av figuren under framgår det at Innovasjon Norge forvalter 1278 mill. kr, noe som utgjør 57 prosent av pengene de to årene. Fylkeskommunen forvalter i underkant av

814 mill. kr, noe som tilsvarer 36 prosent av midlene. Av de resterende midlene er det 7 prosent som går gjennom kommunene (ofte gjennom kommunale næringsfond) og 1 prosent som forvaltes av fylkesovergripende organer (for eksempel Landdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag).



Kilde: Oxford Research (2008b)

Det er svært stor variasjon i hvordan midlene over post 60/64 forvaltes i de ulike fylkene. De fylkene som i størst grad forvalter midlene gjennom Innovasjon Norge er Akershus (72 prosent), Sogn og fjordane (70 prosent) og Rogaland (70 prosent), mens andelen som går gjennom Innovasjon Norge er minst i Østfold (28 prosent) og Vest Agder (30 prosent). Fylkeskommunen brukes i størst grad som forvalter i Østfold (72 prosent) og Vest Agder (70 prosent), mens andelen er minst i Sogn og fjordane (22 prosent) og Aust Agder (23 prosent). Aust Agder skiller seg ut når det gjelder bruk av kommunale næringsfond. I Aust Agder blir en så stor andel som 23 prosent av tilsagnene gitt gjennom slike.

Tabell 2: Prosentvis fordeling av midlene over kapittel 551.60/64 etter forvalter og fylke. Midler bevilget i 2006 og 2007.

	Innovasjon Norge	Kommuner	Fylkeskommunen	Fylkesover-gripende organ (f.eks. LU)	Total
Finnmark	56 %	9 %	34 %	1 %	100 %
Troms	48 %	8 %	41 %	2 %	100 %
Nordland	53 %	8 %	37 %	2 %	100 %
Nord-Trøndelag	62 %	3 %	34 %	2 %	100 %
Sør-Trøndelag	44 %	12 %	44 %	0 %	100 %
Møre og Romsdal	62 %	8 %	30 %	0 %	100 %
Sogn og Fjordane	70 %	8 %	22 %	0 %	100 %
Hordaland	59 %	8 %	33 %	0 %	100 %
Rogaland	70 %	4 %	26 %	0 %	100 %
Vest-Agder	30 %	0 %	70 %	0 %	100 %
Aust-Agder	54 %	23 %	23 %	0 %	100 %
Telemark	53 %	0 %	47 %	0 %	100 %
Vestfold	39 %	0 %	61 %	0 %	100 %
Buskerud	41 %	6 %	53 %	0 %	100 %
Oppland	59 %	7 %	34 %	0 %	100 %
Hedmark	59 %	9 %	32 %	0 %	100 %
Oslo	52 %	0 %	48 %	0 %	100 %
Akershus	72 %	0 %	28 %	0 %	100 %
Østfold	28 %	0 %	72 %	0 %	100 %
Totalt	56 %	7 %	36 %	1 %	100 %

Kilde: Oxford Research (2008b)

#### 4.2.3 Tilsagn etter målsettinger

Midlene som er bevilget til ulike prosjekter og tiltak kan også grupperes i forhold til målsettingene med midlene i distriktspolitikken, som er gjennomgått ovenfor. Vi vil først gå gjennom de aggregerte tallene, før vi ser nærmere på de regionale forskjellene. Det bevilges klart mest penger til målene *videreutvikle etablerte bedrifter* og *entreprenørskap*. Samlet utgjør disse to målene nesten 2/3 av tilsagnene, og de fordeler seg på henholdsvis 42 prosent på førstnevnte og 22 prosent på sistnevnte. Dette innebærer at det er delmålene knyttet til verdiskaping som prioriteres klart sterkest. Dette forsterkes ytterligere av 8 prosent av tilsagnene går til å styrke regionale næringsmiljøer. Blant de midlene som ikke går til delmålene knyttet til verdiskaping, går det mest penger til *stedsutvikling*. Dette delmålet omfatter 11 prosent av tilsagnene.



Tabell 3: Fordeling av tilsagn over kapittel 551.60/64 etter målsetting. Midler bevilget i 2006 og 2007. Hele landet.

Mål	Kroner	Prosent
STYRKE REGIONALE NÆRINGSMILJØER Arbeidsmål 1.1 Utvikling av innovasjonssystemer og næringsrettede nettverk	178.975.034	8 %
VIDEREUTVIKLE ETABLERTE BEDRIFTER Arbeidsmål 1.2 Videreutvikle etablerte bedrifter: Økonomisk bedriftsstøtte og næringsrettede kompetansehevingstiltak	953.232.460	42 %
ENTREPRENØRSKAP Arbeidsmål 1.3 Økonomisk bedriftsstøtte og andre entreprenørskapstiltak som øker omfanget av lønnsomme etableringer	493.193.555	22 %
KOMPETANSE Arbeidsmål 2.1 Utvikling av utdanningstilbud for befolkningen og samfunnsliv	85.419.054	4 %
KOMMUNIKASJON Arbeidsmål 2.2 Utvikling av infrastruktur og kommunale næringsarealer	111.384.404	5 %
TJENESTER Arbeidsmål 3.1 Mobiliserings- og utviklingstiltak for å bedre lokale tilbud til befolkningen	93.289.160	4 %
STEDSUTVIKLING Arbeidsmål 3.2 Stedsutvikling og profilering	256.687.927	11 %
Annet	103.910.526	5 %
Total	2.276.092.120	100 %

Kilde: Oxford Research (2008b)

Tabell 4: Fordeling av tilsagn over kapittel 551.60/64 etter fylke og målsetting. Midler bevilget i 2006 og 2007

	1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	3.1	3.2	Annet	Total
Finmark	5 %	35 %	28 %	3 %	5 %	2 %	13 %	9 %	100 %
Troms	14 %	37 %	18 %	3 %	7 %	3 %	10 %	9 %	100 %
Nordland	7 %	48 %	15 %	4 %	11 %	2 %	10 %	5 %	100 %
Nord-Trøndelag	5 %	50 %	14 %	3 %	5 %	9 %	6 %	7 %	100 %
Sør-Trøndelag	10 %	36 %	15 %	4 %	4 %	17 %	12 %	2 %	100 %
Møre og Romsdal	5 %	50 %	23 %	1 %	6 %	5 %	8 %	3 %	100 %
Sogn og Fjordane	3 %	45 %	29 %	2 %	1 %	3 %	13 %	4 %	100 %
Hordaland	12 %	38 %	36 %	1 %	1 %	4 %	8 %	1 %	100 %
Rogaland	12 %	38 %	36 %	1 %	1 %	4 %	8 %	1 %	100 %
Vest-Agder	26 %	13 %	23 %	5 %	5 %	4 %	23 %	0 %	100 %
Aust-Agder	3 %	48 %	32 %	2 %	0 %	6 %	10 %	0 %	100 %
Telemark	4 %	33 %	28 %	11 %	5 %	3 %	15 %	1 %	100 %
Vestfold	28 %	0 %	52 %	5 %	9 %	0 %	3 %	2 %	100 %
Buskerud	9 %	27 %	19 %	6 %	0 %	5 %	32 %	1 %	100 %
Oppland	7 %	44 %	18 %	12 %	1 %	1 %	16 %	2 %	100 %
Hedmark	12 %	49 %	16 %	7 %	2 %	5 %	9 %	1 %	100 %
Oslo	8 %	16 %	70 %	0 %	0 %	0 %	5 %	0 %	100 %
Akershus	11 %	1 %	83 %	1 %	0 %	0 %	5 %	0 %	100 %
Østfold	21 %	7 %	25 %	5 %	6 %	0 %	13 %	23 %	100 %
Totalt	8 %	42 %	22 %	4 %	5 %	4 %	11 %	5 %	100 %

Kilde: Oxford Research (2008b)

Fylkene prioriterer middelbruken i forhold til de ulike delmålene for distrikts- og regionalpolitikken forskjellig. Generelt er det slik at de fylkene som har mest midler tilgjengelig i større grad dekker alle delmålene, mens de med lite midler ofte må gjøre sterkere prioriteringer. Når det gjelder de to delmålene som det brukes mest penger på, er det svært stor variasjon mellom fylkene i forhold til hvor stor andel som brukes. Andelen som benyttes til å *videreutvikle etablerte bedrifter* strekker seg fra 0 prosent i

Vestfold til 50 prosent i Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal, mens for *entreprenørskap* varierer tilsagnsandelen fra 14 prosent i Nord Trøndelag til 83 prosent i Akershus.

Også for de resterende delmålene er det relativt stor variasjon mellom fylkene knyttet til hvor stor andel som brukes. Vestfold bruker den høyeste andelen på å *styrke regionale næringsmiljøer* (28 prosent), Buskerud på *kompetanse* (12 prosent), Nordland på *kommunikasjon* (11 prosent), Sør Trøndelag på *tjenester* (17 prosent) og Buskerud på *stedsutvikling* (32 prosent).

Ser en fylkenes bruk av tilsagn under ett, er hovedbildet at midlene brukes svært ulikt mellom fylkene. Dette gjelder både når det kommer til forvaltere og hvilke delmål som søkes prioritert. Ulikhetene mellom fylkene står sannsynligvis i relasjon til ulike fylkesvise utfordringer, og er således i tråd med de prinsipper som ligger til grunn for tildeling av midler.

### 4.3 Nasjonale mål, regionale mål og strategier og fylkesvis virkemiddelbruk

Ansvarsreformen innebærer blant annet at fylkene selv styrer sin virkemiddelbruk for kapittel 551.60. Imidlertid forutsetter reformen at det utvikles regionale målsettinger og strategier for å oppnå dem som er i tråd med nasjonale mål for distriktpolitikken, og at virkemiddelbruken skjer i tråd med dette. Vi har vurdert om denne forutsetningen er oppfylt generelt og på fylkesnivå.

Oxford Research (2008a) oppsummerer fylkenes satsingsområder og deres strategier for å oppnå dem. Generelt kan en si at de ulike fylkene formulerer sine utfordringer, mål og strategier på forskjellige måter. Ovenfor har vi også vist at de bruker ressursene forskjellig. Dette illustrerer at fylkene tilpasser seg ansvarsreformen forskjellig, noe som er i tråd med subsidiaritetsprinsippet.

Alle fylkeskommuner deltar i og leder ett eller flere regionale partnerskap. I disse partnerskapene inngår en rekke lokale aktører, inkludert IN, kommuner, næringsliv, organisasjoner og andre. Partnerskapene bidrar i varierende grad i forhold til å kartlegge regionenes utfordringer og i forhold til å utforme fylkeskommunale strategiske planer (fylkesplaner) og handlingsplaner (RUP).

Det er også slik at alle fylker har utarbeidet fylkesplaner med strategier. Innholdsmessig kan disse variere betydelig, både når det gjelder utfordringer og mål og når det gjelder hvilke strategier som skal velges for å svare på utfordringene og oppnå målsettingene.

Gjennomgangen av fylkenes rapportering av sine utfordringer i St prp nr. 1 (2007-2008) viser at det er fokusert på mange forskjellige utfordringer:

- Befolkningsutfordringer: Antall innbyggere, aldersstruktur og fraflytting rapporteres som utfordringer i en del fylker.
- Utfordringer knyttet til økt verdiskaping, innovasjon og nyskaping: Flere fylker rapporterer utfordringer knyttet til verdiskaping, innovasjon og nyskaping.
- Utfordringer knyttet til økt (internasjonal) konkurranse og internasjonalisering: Noen fylker preget av et konkurranseutsatt næringsliv peker på dette som en spesiell utfordring. Deltakelse i EUs grenseregionale samarbeid er også nevnt som en utfordring i noen fylker.

- Utfordringer knyttet til forskning og utdanning: En del fylker rapporterer manglende bruk av FoU i utviklingsprosesser som en utfordring.
- Utfordringer knyttet til infrastruktur: Mange fylker peker på at infrastruktur, både tradisjonell (transport-)infrastruktur og mer ”moderne” infrastruktur som bredbånd og kunnskaps- og bedriftsnettverk, er nødvendig for å sikre et robust næringsliv.
- Utfordringer knyttet til energi: Et par fylker peker spesielt på utfordringer knyttet til energiutvikling.
- Livskvalitet og stedsutvikling: Noen peker spesielt på behovet for å utvikle de ulike delene av fylket til attraktive steder å bo og være.
- Bærekraft: Noen få fylker peker på utfordringer knyttet til å utvikle bærekraftige lokalsamfunn.
- Arbeidsmarked/arbeidsplasser: En del fylker peker på behov for arbeidsplasser, men også behov for arbeidskraft, som viktige utfordringer. I tillegg peker noen fylker på ubalanser i arbeidsmarkedet i form av høy utpendling som utfordringer.
- Omstillingsområder: I flere fylker finner vi kommuner eller områder under kraftig omstilling, for eksempel på grunn av svak utvikling i (nedleggelse av) hjørnesteinsvirksomhet.
- Utvikling av spesielle deler av fylket: Noen fylker ser på senterutvikling eller utviklingen av distriktene i fylket som utfordringer.
- Reiseliv: Det virker som om en rekke fylker ser utviklingen i reiselivet som en utfordring og et satsingsområde framover.
- Spesielle næringsmessige forhold: Mange fylker peker spesielt på utfordringer knyttet til utviklingen i ”sine” sterke næringssektorer (der hvor fylket har fortrinn).

Denne lista er i stor grad uttømmende for de utfordringene fylkeskommunene har rapportert til KRD. Rapporteringen varierer betydelig mellom fylkene, både kvalitativt og kvantitativt. Noen fylker vektlegger å beskrive situasjonen når det gjelder sentrale samfunnsforhold. Konjunktursituasjonen, arbeidsledighetsnivå, utviklingen i antall arbeidsplasser, befolkningsutvikling, senterutvikling og andre samfunnsforhold trekkes fram i varierende grad som utgangspunkt for å skissere utfordringene. En rekke fylkesrapporter preges av optimisme, noe som kan være et uttrykk for at utviklingen forut for rapporteringen har vært positiv og for at samfunnet er i en høykonjunktur. Disse fylkene er gjennomgående optimistiske også i forhold til utviklingen framover og de utfordringene de ser for seg. Et par fylker fokuserer mer på negative utviklingstrekk (som befolkningsnedgang og ensidig næringsstruktur), men de er ikke like pessimistiske når det gjelder framtida.

Hvordan utfordringene er beskrevet, varierer kraftig. Noen fylker er relativt generelle og rapporterer noen få utfordringer på overskriftsnivå. Andre fylker er vesentlig mer spesifikke og rapporterer utfordringer nærmest ned på lokalsamfunns- og bedriftsnivå. Det varierer også betydelig i forhold til om fylkene tar opp utfordringer som gjelder hele fylket, deler av fylket (distriktene i fylket) eller samspill mellom ulike deler av fylket. Oslo og Akershus peker på utfordringer knyttet til å utvikle Oslo-regionen til en internasjonalt konkurransedyktig region, altså på tvers av fylkesgrensene. Det er for øvrig flere fylker som trekker fram fylkesoverskridende problemstillinger. Nord- og Sør-Trøndelag går lengst, ved at de har utviklet felles fylkesplan, men også andre fylker peker på felles utfordringer. Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV-regionen) la i sin tid opp til felles utviklingsarbeid, men dette samarbeidet har seinere brutt sammen. Likevel tror vi at fylkesoverskridende utviklingsarbeid er en utfordring som

bør nevnes spesielt.

Det varierer også betydelig i hvilken grad og på hvilket nivå fylkene rapporterer utfordringer som er parallelle til de nasjonale utfordringene i distriktspolitikken. Noen fylker, som Troms og Sogn og Fjordane, tar utgangspunkt i bosettingsmålet og rapporterer utfordringer knyttet til å oppnå en positiv befolkningsutvikling i hele fylket. Dette er det mest generelle nivået. De fleste fylkene rapporterer utfordringer vesentlig mer spesifikt enn dette. Man kan nok heller sammenlikne utfordringene de rapporterer med den ”operative målstrukturen” i distriktspolitikken, der en har tre hovedmål og syv delmål (arbeidsmål), se avsnitt 3.1. Generelt synes det som om omtrent alle de utfordringene som rapporteres er i tråd med de nasjonale utfordringene på ett eller annet nivå.

Dette bringer oss over til hvordan fylkene rapporterer målsettingene med sin politikk. Det er etter vår vurdering stor grad av overensstemmelse mellom de utfordringene som rapporteres og de målene fylkene ønsker å oppnå. Man ønsker altså å løse de problemene man skisserer. Derfor er det, på mange måter, også vanskelig å skille utfordringene fra målsettingene. Vi kan altså bruke den samme lista som over og si at fylkene tar utfordringene og har mål knyttet til dem. I den grad de rapporterer målsettinger ut over dette, er det i stor grad snakk om generelle honnørord som bedre lønnsomhet, økt verdiskaping, mer innovasjon, høyere sysselsetting, bedre befolkningsutvikling, økt kompetanse, bedre tilgjengelighet osv.

Omfanget og innholdet i fylkenes rapportering av utfordringer og mål varierer altså. Dette kan skyldes at fylkene vektlegger rapporteringen ulikt, for eksempel på grunn av varierende vektlegging av betydningen av en slik rapportering. Det kan, på den andre siden, bety at kravene til den årlige rapporteringen ikke er tydelig når det gjelder form og innhold, slik at fylkene tolker dem forskjellig.

#### **4.3.1 Utfordringer – mål – strategier og prioriterte områder**

---

Gjennomgangen over viser stor grad av overensstemmelse med de nasjonalt utpekte arbeidsområder og de utfordringer som fylkene rapporterer om. Dersom man går lenger ned i kjeden og vurderer sammenhengen mellom nasjonale mål og regionalt formulerte mål, er det etter vår mening også vanskelig å spore noen uoverensstemmelser. Troms fylkeskommunes formuleringer kan tjene som et typeeksempel på at fylkeskommunene tilpasser seg de nasjonale målene, men bruker egne ord og formuleringer. De ulike fylkeskommunene prioriterer selvsagt forskjellig, men i Troms er følgende prioritert:

Tabell 5: Troms		
Programområder		Fylkesplanmål og fokusområder
1	Kompetanse	Konkurransedyktige utdannings-, forsknings- og utviklingsmiljøer skal videreutvikles 1 FoU/høyere utdanning/forutsetninger for regionalt forankret kompetanseutvikling 2 Videregående opplæring – utfordringer mht arbeidsmarkedsutvikling
2	Næringsutvikling	Det skal tilrettelegges for et utviklingsorientert, nyskapende og konkurransedyktig næringsliv 1 Rammebetingelser og generelle virkemidler næringsliv 2 Landbruk 3 Fiskeri og havbruk 4 Kombinasjons/kulturbaserte næringer 5 Petroleum 6 Øvrig industri og tjenesteytende næringer 7 Reiseliv
3	Logistikk og infrastruktur	Infrastruktur skal fokuseres som grunnlag for regional utvikling i Troms: Infrastruktur for transport og telekommunikasjon skal forvaltes og utvikles for å gi samfunns- og næringsliv vilkår for utvikling og markedstilgang på nivå med landets sentrale regioner 1 Transportinfrastruktur 2 Kystovervåkning 3 Bredbånd
4	Robuste regioner	1 Senterstrategi og lokalsamfunn * Hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i Troms skal opprettholdes ved å styrke hele senterstrukturen og skape livskraftige lokalsamfunn * For å stimulere til egenutvikling, selvstendighet og medansvar skal barn og ungdom sikres muligheter til deltakelse og innflytelse i det regionale demokrati - Senterstrategi - Lokalsamfunnsutvikling 2 Bærekraftig utvikling All virksomhet i Troms skal bygge på prinsippet om bærekraftig utvikling, som sikrer at naturgrunnlaget bevares og overleveres til framtidige generasjoner. - Arealressurser og biologisk mangfold - Marine ressurser - Rovvilt - Klima og energi - Avfall og forurensing 3 Kultur For å sikre det regionale mangfoldet i bosetting og levemåte skal vår felles kulturarv; både den norske, samiske og kvenske, legges til grunn for utvikling av alle samfunnsområder. Kulturpolitikk og folkehelsearbeid skal bidra til økt livskvalitet for befolkningen. - Samiske interesser - Kvenene – en nasjonal minoritet 4 Grunnleggende forutsetninger for offentlig sektor Opprettholde og utvikle samfunnsservice og gode levevilkår til innbyggerne i alle deler av fylket. - Kommuner/fylkeskommunen - Statlige arbeidsplasser - Forsvarets betydning for regional utvikling i Troms
Kilde: Oxford Research basert på fylkesplan for Troms fylkeskommune 2007		

De programområdene som Troms fylkeskommune prioriterer i alt overveiende grad med målene for kapittel 13.50, selv om ordbruken og inndelingen i hovedmål er noe annerledes. Troms satser på kompetanse, næringsutvikling, logistikk og infrastruktur og ”robuste regioner”. Disse fire hovedmålene stemmer i ordbruken muligens ikke

helt overens med de tre hovedmålene for 13.50, slik de er formulert i avsnitt 3.1 ovenfor. Imidlertid stemmer de svært godt overens med intensjonen bak de nasjonale hovedmålene. Samtidig kan grupperingen av 'Troms' hovedmål også knyttes til mer generelle formuleringer, enten fra KRDs side (som "robuste regioner", næringsutvikling og kompetanseutvikling, fra Samferdselsdepartementets side (infrastruktur og logistikk), fra Næringsdepartementets side (næringsutvikling og kompetanse), fra Kunnskapsdepartementets side (kompetanse) etc. Slik sett framstår 'Troms' målsettinger på overskriftsnivå som fylkeskommunens syn på de samfunnsutfordringer en står overfor i Troms.

Går en videre ned på delmålnivå, ser vi også at Troms har formulert disse i stor grad i tråd med de utfordringene Troms står overfor. På noen områder går man noe lenger enn de nasjonale formuleringene knyttet til 13.50. Dette gjelder blant annet de grunnleggende forutsetningene for offentlig sektor (delmål 4 under hovedmål 4), men dette er også et uttrykk for hva som er viktig i Troms. Fylkesplanen skal naturligvis ta opp alle utfordringer fylket står overfor, ikke bare dem som nevnes konkret av KRD. Det er også vår vurdering at alle utfordringer som nevnes som delmål i 'Troms' fylkesplan med litt velvillighet kan tolkes innenfor de rammene som KRD har lagt for bruken av midlene over kapittel 13.50 i statsbudsjettet.

Gjennomgangen av hvordan fylkeskommunene benytter sine midler i avsnitt 3.2, viser da også at det er samsvar mellom de nasjonale målene og ressursbruken også i Troms fylke.

#### **4.3.2 Oppsummering**

---

Denne gjennomgangen supplert av Johansen (2008) viser at alle fylker forholder seg til de overordnede målene i distriktpolitikken generelt, og til målene for hovedkapittel 13.50 (inkludert kapittel 551.60) spesielt. Fylkeskommunene følger gjennomgående også de nasjonale retningslinjene som er laget for virkemiddelbruken, både når det gjelder det innholdsmessige (hva som skal og kan prioriteres) og når det gjelder det prosedyremessige (på hvilken måte og til hvem/hva virkemidlene skal deles ut). Slik sett virker ansvarsreformen som forutsatt. Fylkeskommunene gjennomgår sine egne utfordringer, de definerer mål, de utarbeider strategier og de bruker virkemidlene i tråd med dette.

Ansvarsreformen framstår derfor på mange måter som en dobbelt suksess. Ansvar for virkemiddelbruken er flyttet fra det nasjonale til det regionale nivået, i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Dersom subsidiaritetsprinsippet er et godt prinsipp, i den forstand at regionalisering fører til mer effektiv politikk, bør ansvarsreformen innebære mer effektiv ressursbruk over kapittel 551.60. Man får altså mer ut av hver krone. Samtidig prioriterer fylkeskommunene prosjekter i tråd med de nasjonale retningslinjer og mål for virkemiddelbruken. Dette betyr at man tar nasjonale hensyn også på regionalt nivå. Ansvarsreformen innebærer på den måten en vinn-vinn-situasjon for nasjonen som helhet.

Den viktigste grunnen til dette er sannsynligvis måten retningslinjene på den ene siden og de nasjonale målene på den andre siden er utformet. Retningslinjene gir rimelig konkrete begrensninger i forhold til hvilke prosjekter som kan tildeles støtte og omfanget av slik støtte. De er derfor enkle for fylkeskommunene å forholde seg til.

De nasjonale målene er imidlertid på sin side utformet så vidt at de knappst utgjør

noen begrensning på prosjektnivå. Virkemiddelbruken i fylkene blir dermed gjennomført i tråd med de nasjonale målsettingene nærmest per definisjon. Fylkene har begrenset tilgang på midler og må således prioritere mellom prosjekter. Prioriteringene vil, siden de nasjonale målene er så pass vidt definert, relativt enkelt kunne gjennomføres i tråd med de nasjonale målene.

Materialet viser en klar sammenheng på fylkesnivå mellom tilsagnsbeløp og prioriteringer. Denne sammenhengen er slik at fylker som mottar ”mye” midler generelt sett prioriterer mange av delmålene. Fylker som mottar ”lite” penger satser derimot på færre delmål.

## 4.4 Oppsummering av den strategiske analysen

---

Gjennomgangen av virkemiddelbruken i fylkene tyder altså på at alt fungerer i tråd med de nasjonale forutsetningene. Man kan imidlertid tenke seg situasjoner der man kan få konflikter mellom de nasjonale forutsetningene og fylkeskommunenes prioriteringer. Mer presise målformuleringer på nasjonalt nivå kan føre til slike konflikter, siden de nasjonale målene da blir snevrere og vanskeligere å oppfylle automatisk. I tillegg kan man tenke seg situasjoner der fylkeskommunene prioriterer helt andre ting enn regelverket og de nasjonale målformuleringene tilsier. Slike konflikter har vi ikke funnet i materialet, men de kan oppstå.

### 4.4.1 Midlene over kapittel 551.60 og andre statlige virkemidler

---

Johansen (2008) har også forsøkt å sette virkemiddelbruken i et noe videre perspektiv. Han viser at midlene over kapittel 551.60 (inkludert post 64) utgjør en svært liten del av de samlede statlige utgiftene, at kapitlet utgjør i overkant av ti prosent av de virkemidlene som har distriktpolitiske formål i en eller annen forstand, og drøyt halvparten av virkemidlene som bevilges over hovedkapittel 13.50. Man kan derfor ikke forvente at midlene over kapittel 551.60 blir noe særlig annet enn en kvantitativ ”ekstrainnsats” i distriktene. Nå understreker også KRD at det er nettopp dette som er formålet med kapittel 551.60. Mesteparten av den geografiske omfordelingen av statlige utgifter (fra sentrale strøk til distriktene) skjer av andre grunner enn en bevisst geografisk omfordeling. Regionale forskjeller i befolkningsstruktur, næringsstruktur og inntekt er viktigere faktorer. Johansen m fl (2006) viser blant annet at en rekke periferikjennetegn (strukturelle forhold) samvarierer. Dette gjelder også på europeisk nivå (Bjørnsen m fl 2007). Slik sett er det ikke noen stor overraskelse at både de distriktpolitiske motiverte og de strukturelt betingede overføringene er større per innbygger i periferien enn i sentrum, rent geografisk.

### 4.4.2 Målsettingene i distriktpolitikken

---

De overordnede målsettingene i distriktpolitikken (bosetting, likeverdige levekår og balansert utvikling) skal blant annet oppnås gjennom økt verdiskaping og styrket lokal og regional vekst. Samtidig er økt verdiskaping og lokal og regional vekst et mål i seg selv. De tre hovedmålsettingene, så vel som de syv delmålene, for virkemidlene under hovedkapittel 13.50 i statsbudsjettet er imidlertid sterkt vekst- og verdiskapingsfokuserede. Hva dette fokuset innebærer i forhold til de overordnede målsettingene er i liten grad problematisert av sentrale myndigheter, og man har heller ikke pro-

blematisert hva det impliserer i forhold til et grunnleggende syn på hvordan sammenhengene i samfunnet ser ut.

Johansen (2008) har understreket at produksjon i seg selv verken bør være eller er målet med økonomisk aktivitet. Derimot er det hva produksjonen kan brukes til som er (bør være) målet. Produksjon representerer inntekt, og i et samfunn med stor arbeidsdeling kan inntekten (produksjonen) byttes mot et bredt spekter av varer og tjenester. Slik sett representerer først og fremst inntekten og det den kan byttes mot (som er mer jo større den økonomiske arbeidsdelingen er), i dag og i framtida, den levestandarden ("tilfredsstillelsen" eller "velferden") produksjonen egentlig står for. I norsk distriktpolitisk debatt representerer målsettingene om likeverdige levekår og balansert regional utvikling, inkludert bosettingsmålet, det en ønsker å oppnå i form av levestandard, tilfredsstillelse eller velferd gjennom virkemiddelbruken. Overgangen mellom disse målene og de vekst- eller verdiskapingsorienterte målsettingene som er knyttet til virkemidlene over programkategori 13.50, er i svært liten grad problematisert. Er det slik at en, gjennom å satse på vekst og verdiskaping i regionene, oppnår de mer velferdsorienterte overordnede målsettingene i distriktpolitikken bedre enn en ville gjort ved å satse mer direkte på velferdsmålene? Hvilke premisser må legges til grunn om dette skal være tilfellet?

Dette bringer oss over til det neste poenget knyttet til mulige konflikter mellom de overordnede og de mer operative målene for distriktpolitikken. Et produksjonsparadigme, som de næringsorienterte virkemidlene i distriktpolitikken representerer, sier også implisitt noe om hvordan en mener at velferdsmålene skal oppnås. Her legger en stor vekt på endogene forhold, noe som impliserer at det er inntekten som opptjenes i hver region som skal ligge til grunn for å oppnå velferdsmålene. Inntektene skal *i mindre grad* hentes utenfra (eksogent). Mulige konflikter mellom et regionalt produksjonsparadigme som vektlegger endogene forhold, og et mer nasjonalt basert fordelingsparadigme er i liten grad problematisert, eller i det minste underkommunisert. Denne konflikten er godt kjent fra grunnleggende velferdsteori og representerer kanskje en av de mest bestandige konfliktene en finner innenfor økonomifaget, nemlig konflikten mellom vekst og fordeling. Egentlig havner man i et regionaliseringsparadoks, der en ønsker å oppnå mer effektivitet gjennom subsidiaritet, økt regional vekst og bedret regional konkurransevne, samtidig som en ønsker å oppnå en balansert regional fordeling. Økt konkurranse kan imidlertid representere det motsatte av en mer balansert fordeling. Det naturlige spørsmålet i forlengelsen av dette paradokset er naturligvis hva en ønsker at statens rolle skal være, og det er vel strengt tatt et politisk, ikke et faglig, spørsmål.

#### 4.4.3 Fylkeskommunenes endrede rolle

---

Fylkeskommunenes oppgaver har endret seg vesentlig de seinere årene. Ansvar for sykehusene ble overført til staten, noe som reduserte omfanget av fylkeskommunal aktivitet vesentlig. Delegeringen av de regionale utviklingsmidlene over kapittel 551.60 og seinere kapittel 551.61 (og kapittel 551.64) er skritt i retning av å utvikle fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Dette er i tråd med den regionaliseringsdebatten som har pågått en stund, der blant andre Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) og Distriktskommisjonen (NOU 2004:2) har bidratt. Disse utvalgene konkluderte med at det finnes en rekke statlige oppgaver som kan delegeres til det regionale nivået, slik at det regionale nivået styrkes. De pekte også på at en omfattende delegering av statlig ansvar til regionene ville kreve større og færre regioner enn



dagens fylker.

Debatten har foreløpig kulminert med regionaliseringsmeldinga (St. meld. nr. 12 2006-2007), der en har foreslått at en del statlige oppgaver regionaliseres, men der en ikke tok stilling til om en skulle redusere antall regioner fra dagens 19 fylker. Tanken var at en skal gjennomføre en forvaltningsreform, der en overfører makt og myndighet fra staten til det regionale, folkevalgte nivået, slik at regionene blir de sentrale, regionale utviklingsaktørene. I Ot.prp. nr 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivingen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)* beholdes imidlertid begrepet fylkeskommune. Her foreslås de lovendringer som er nødvendige for å kunne gjennomføre forvaltningsreformen fra 1. januar 2010.

Det foreslås ikke endringer i antall fylker, slik at det fortsatt vil være 19 også framover dersom ingen av dem selv velger å slå seg sammen. De framtidige fylkeskommunene vil ha de samme oppgavene som dagens fylkeskommuner, men vil få økt ansvar innenfor samferdsel, næringsutvikling, miljøvern, landbruk (inkl mat), marin sektor, kultur, forskning og utdanning, og regional planlegging. Formålene med forvaltningsreformen er blant annet (St.meld. nr. 12 (2006-2007)):

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer sees i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål, som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Man ønsker altså at reformen skal bidra til mer folkestyre på regionalt nivå, bedre samordning av politikken på regionalt nivå, en regionbasert nærings- og sysselsetningsvekst og god ivaretagelse av nasjonale mål på visse områder. Desentraliseringen av virkemidlene over kapittel 551.60 (og 61 og 64) representerer på mange måter ett skritt på vegen mot denne forvaltningsreformen. Fortsatt er imidlertid virkemiddelet et øremerket tilskudd. Spørsmålet som drøftes til slutt i denne rapporten er om ikke ansvaret like godt kan overlates til fylkeskommunene ved at midler til regional utvikling blir en del av rammetilskuddet til fylkeskommunene.

## Kapittel 5. Case-studier

### I dette kapittelet kan en bl.a. lese at:

- Prosjektene bidrar til måloppnåelse i forhold til målene for kapittel 13.50. Verdiskaping er det området som prioriteres høyest og hvor måloppnåelse er lettest å dokumentere. Når det gjelder rammebetingelser som kompetanse og infrastruktur bidrar også prosjektene, i særlig grad på kompetansesiden.
- Utvikling av attraktivitet er langsiktige prosesser, men det kan vises til resultater også fra slike prosjekter. Sett i forhold til hvor stor vekt det nå legges på bostedstrivsel for beboere og tilflyttere, benyttes det lite midler på stedsutvikling.
- Det er begrenset bevissthet omkring KRDs mål for kapittel 13.50 i det daglige arbeidet i fylkeskommunen, særlig på saksbehandlernivå.
- Datakvaliteten i rapporteringssystemet er lav.
- Forholdet mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge regionalt er preget av god dialog.

I dette kapittelet vil vi se nærmere på de casestudiene som er gjennomført i forbindelse med evalueringen. Formålet med casestudiene er å få fram mer dyptpløyende og detaljert informasjon om bruken av midlene gjennom kapittel 5.1.60 samt å få en mer helhetlig forståelse av aktivitetene og prosessene som prosjektene består av og hvilke resultater de fører til. Casestudiene er også ment å være mer enn rent beskrivende undersøkelser. Undersøkellesdesignet er lagt opp på en slik måte at vi også har fokusert på å oppnå mer kunnskap i forhold til hvordan effektindikatorssystemet kan utformes samt gi innspill som kan være med på å utdype og nyansere den strategiske analysen.

For at casestudiene skal bidra med et så bredt spekter av innspill som mulig, har vi lagt vekt på å velge ut case som sikrer en relativt stor variasjon. Gjennom evalueringen er det gjennomført totalt 12 casestudier. Disse fordeler seg på tre case i hvert av fylkene Nordland, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Vest-Agder. Casene dekker både tilsagn gitt av fylkeskommunen og Innovasjon Norge samt alle delmålene for distrikts- og regionalpolitikken. Det er imidlertid lagt særlig vekt på de delmålene som ikke er knyttet til verdiskaping. Det er prosjekter relatert til disse delmålene som det i utgangspunktet er mest vanskelig å måle resultater og effekter av.

I det videre går vi ikke inn på enkeltcasene, men konsentrerer oss om de overordnede resultatene og implikasjonene. Dette innebærer at vi vil se nærmere på følgende punkter:

- Lærdommer knyttet til bruken av midlene
- Hvilke resultater fører midlene til?
- Innspill i forhold til utformingen av effektindikatorssystemet
- Hvordan kan pengebruken videreutvikles?

Det er utarbeidet en egen rapport for casestudiene der de enkelte casene er beskrevet (Oxford Research 2009).

## 5.1 Bruk av midlene

### 5.1.1 Virkemiddelaktørene og deres forhold til KRDs målsettinger

Fylkeskommunene og Innovasjon Norge må ta hensyn til KRDs overordnede mål og retningslinjer for hvordan midlene over Kapittel 551.60 skal benyttes. KRDs mål og retningslinjer blir i stor grad ansett å være uproblematisk å forholde seg til. Dette skyldes at de blir ansett for å være så vide at de gir virkemiddelaktørene tilstrekkelig handlingsrom. I praksis innebærer det at en tar hensyn til føringene fra KRD ved utformingen av fylkesplaner, regionale utviklingsprogrammer og Innovasjon Norges strategier, men at det er målsettingene i fylkesplanene, de regionale utviklingsprogrammene og Innovasjon Norges strategier som legges til grunn når en skal beslutte hvordan midlene skal anvendes. På den måten sikrer en at det er de regionale utfordringene som ligger i bunn for pengebruken. Fylkeskommunene og Innovasjon Norge ønsker ikke et system med mye øremerking, men et system der en har frihet til å gjøre regionale tilpasninger. Dagens system med høy grad av fleksibilitet gir etter fylkeskommunenes og Innovasjon Norge sin vurdering både bedre resultater samt sikrer at beslutningene blir tatt så nær som mulig dem det gjelder. Dette er i tråd med vurderingene som gjøres i den strategiske analysen (Johansen, 2008<sup>8</sup>).

Det er varierende bevissthet i forhold KRDs målsettinger i det daglige arbeidet. Selv om det er visse variasjoner fra fylke til fylke, er det en tendens til at bevisstheten varierer ut fra hvilken posisjon en har i systemet, det vil si om en befinner seg på strategisk eller saksbehandler nivå. Som forventet er de som arbeider på strategisk nivå som er mest bevisste. Disse sørger for at KRDs mål og retningslinjer ligger i bunn av de strategiene som blir utarbeidet. Selv på strategisk nivå er det likevel de regionale utviklingsprogrammene og Innovasjon Norges strategier som i størst grad ligger i ”ryggmargen” i det daglige arbeidet. Det blir antatt at så lenge en følger retningslinjene i disse, vil en tilfredsstillende KRDs målsettinger. På saksbehandlernivå er det relativt liten bevissthet i forhold til KRDs føring. Det som en forholder seg til er de regionale utviklingsprogrammene og Innovasjon Norges strategier samt målene innenfor disse som gjelder for de områdene som en jobber med selv. Hvorvidt pengebruken er i tråd med KRDs målsettinger er ikke noe som styrer tildelingene. En antar implisitt at føringene fra KRD blir tatt hensyn til gjennom de målsettingene som blir utarbeidet i de regionale utviklingsprogrammene og Innovasjon Norges strategidokumenter. Et resultat av dette er at virkemiddelaktørene i en viss grad kun forholder seg til KRDs målsettinger når det gjelder innrapportering av midlene til KRD. Det blir da gjort en reklassifisering av tilsagnene slik at de passer inn i forhold til KRDs målstruktur. Denne måten å jobbe på gir en relativt lav datakvalitet i KRDs rapporteringssystem.

En utfordring i forbindelse med innrapporteringen av hvordan midlene blir brukt er at flere prosjekter kan plasseres inn under flere delmål. For eksempel kan et av de undersøkte prosjektene sies å dreie seg om både bedriftsutvikling, infrastruktur tjenestetutvikling og stedsutvikling. Det blir da vanskelig å vite hvor en skal plassere det. Kategorisering av prosjekter er spesielt vanskelig i tilfeller der et prosjekt består av elementer som i stor grad er likeverdige. I slike tilfeller kan strategiske vurderinger i

<sup>8</sup> Johansen, S. (2008). Virkemidler i distriktspolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60. NIBR notat 2008:110.

forhold til å dekke de ulike målsettingene få betydning for plasseringen. I og med at en har flere alternativer, kan det da være lett å plassere prosjektet inn i den kategorien som er dårligst dekket.

### 5.1.2 Hvordan brukes midlene?

---

Når fylkeskommunene ønsker å bevilge penger til et prosjekt, er de i mindre grad opptatt av hvilke kilder midlene kommer fra. Det som de legger vekt på er å få realisert gode prosjekter. Hva prosjektet kan bidra med i form av resultater blir dermed det sentrale, ikke hvordan det blir finansiert. Dette innebærer at det i stor grad benyttes ulike finansieringspakker. I disse kan det inngå både ulike statlige, fylkeskommunale og kommunale midler, og midlene som bevilges gjennom 551.60 kan være mer eller mindre sentrale. En konsekvens av dette er at det blir vanskelig å isolere hvor stor andel av resultatene og effektene som skyldes 551.60-midlene.

Uavhengig av hvilket beløp de mottar, er det selvfølgelig mulig for alle fylkeskommunene å ”smøre midlene tynt utover” alle KRDs målsettinger. De fleste ønsker imidlertid å overstige en viss terskel innen hvert mål. Det innebærer som ventet at den totale summen av midler som bevilges fra KRD til de ulike fylkeskommunene har betydning i forhold til hvilken mulighet de har for å dekke spekteret av KRDs målsettinger. Generelt er det slik at fylkene som får de største beløpene har de beste mulighetene. Dette illustreres godt ved hjelp av Nordland. På grunn av sin størrelse er Nordland i stand til å bevilge penger til alle KRDs 7 delmål. Dette gjør det mulig å få til en bredere og mer kontinuerlig satsing over tid. Dette gjelder spesielt på områder som tjeneste- og lokalsamfunnsutvikling. Et annet sentralt element er at den større pengepotten som er tilgjengelig i Nordland gjør det mulig å gjennomføre større prosjekter. Dette betyr at det vil være lettere å oppnå de ønskede resultatene så fremt at kvaliteten på prosjektene er god.

De fylkeskommunene som mottar de minste bevilgningene fra KRD, er i mye større grad nødt til å ”binde seg til masten”, det vil si prioritere hardt i forhold til hvilke av KRDs målsettinger de skal bruke penger på. Ofte vil heller ikke det være nok. Trolig vil de også være nødt til å foreta en enda grundigere siling av hvilke undergrupper som skal prioriteres. Dersom en for eksempel ønsker å satse på entreprenørskap, kan det være nødvendig å spisse satsingen kraftig. Det kan være nødvendig å si at en kun vil satse på tiltak rettet mot entreprenører som har forretningsideer med et høyt kompetansenivå, stort vekstpotensial og eksportpotensial. Selv om gjør dette, vil det likevel være en begrenset sum midler som er tilgjengelige. På grunn av den silingen som gjøres, kan det imidlertid være slik at en vil oppnå bedre resultater per bevilget krone. Dette vil da i en viss grad veie opp for størrelsen på rammen.

### 5.1.3 Proaktivitet og oppfølging

---

Den store variasjon mellom fylkene i forhold til hvilke økonomiske rammer de har tilgjengelig, slår ut i forhold til måten det jobbes på. Dersom en er har mye midler tilgjengelig, vil det i større grad være en utfordring å rekruttere et tilstrekkelig antall gode prosjekter. Dette gjør at behovet for å jobbe proaktivt blir vesentlig større. Dette gjelder spesielt i de aller mest distriktspregede områdene. I disse er det flere av fylkene som legger vekt på å jobbe aktivt mot entreprenører og ildsjeler som har vist at de både vil og kan. Dette er i tråd med nyere entreprenørskapsforskning, som viser

at personer med erfaring i større grad lykkes enn de som er nybegynnere.

I fylker som har lite midler tilgjengelig vil det ofte ikke være nødvendig å gjøre en aktiv jobb for å rekruttere prosjekter. Den summen som er tilgjengelig vil da være så liten at en vil få inn mange nok gode prosjekter kun ved å motta søknader. Vi vil imidlertid påpeke at det i en viss grad vil være slik at fylkene selv kan avgjøre i hvilken grad det er behov for å være proaktiv. Dersom en pålegger seg strenge nok kriterier, vil det automatisk bli vanskelig å rekruttere gode prosjekter, noe som vil gjøre det nødvendig å arbeide mer proaktivt.

Casestudiene viser at det er stor variasjon mellom prosjektene når det gjelder formell oppfølging. Variasjonen er blant annet knyttet til to dimensjoner; prosjektfase og prosjektstørrelse. Når det gjelder prosjektfase, er ofte de ulike virkemiddelaktørene mer aktive med oppfølgingen i søknadsfasen enn i gjennomføringsfasen. Også i søknadsfasen varierer imidlertid graden av oppfølging betydelig. Det legges ofte større vekt på å diskutere utformingen av prosjektsøknaden med de som har liten erfaring samt de som har store og komplekse prosjekter.

Når det gjelder graden av oppfølging i gjennomføringsfasen, ser det ut til at det er stor variasjon ut fra prosjektstørrelse. For de minste prosjektene er det ofte slik at det ikke er en tett oppfølging. For disse venter en i stor grad på sluttrapporten uten å foreta seg noe underveis. For de store prosjektene er bildet annerledes. Her er det ofte en mer grundig oppfølging. Den mest vanlige måten å gjøre det på er at en deltar styrings- og/eller referansegruppen for prosjektet. På den måte sikrer en at en holder framdriften samt at en kan gi innspill knyttet til avveininger av strategisk karakter.

En viktig del av den prosjektoppfølgingen som gjøres er av mer uformell karakter. Innen for de ulike områdene er det vanlig med kontakt mellom de ulike interessentene som jobber på feltet. En møtes og skaffer seg informasjon på flere måter. For det første arrangeres det seminarer og konferanser der en får et inntrykk av hva skjer gjennom at en snakker med forskjellige aktører i pausene. For det andre snapper virkemiddelaktørene opp viktig informasjon gjennom at de er i kontakt med aktørene om ulike aktuelle spørsmål. Dette kan både dreie seg om tilsagnsmottakeren selv, men det kan også være andre med andre tilsagnsmottakere som driver med det samme eller virkemiddelaktører på region- eller kommunenivå.

#### **5.1.4 Forholdet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge**

---

Fylkeskommunene og Innovasjon Norge skal komplementere hverandre. I utgangspunktet skal Innovasjon Norge ha et ansvar for de bedriftsrettede delmålene til KRD, mens fylkeskommunen skal konsentrere seg om de delmålene som i stor grad er knyttet opp mot tilretteleggende aktiviteter.

Forholdet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge er preget av en viss grad av asymmetri. Det er fylkeskommunen som gjennom sitt tildelingsbrev fastlegger hvilke kriteier som Innovasjon Norge må forholde seg til når de mottar midlene fra fylkeskommunene. For Innovasjon Norge er dette relativt uproblematisk å forholde seg til i praksis. Dette skyldes flere forhold. For det første og viktigst, så mener de intervjuede representantene fra Innovasjon Norge at retningslinjene fra fylkeskommunen gir dem et tilstrekkelig handlingsrom. For det andre er forholdet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge i stor grad preget av dialog. Dette er både mer formell og uformell dialog. I Nordland er det for eksempel slik at Innovasjon Norge mottar et utkast til tildelingsbrev som de får lov til å respondere på. På bakgrunn av

det gjøres det vanligvis kun mindre justeringer, noe som er naturlig i og med at tilde-  
lingsbrevet i stor grad videreføres fra år til år.

Selv om samarbeidet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge er bra i mange  
fylker, legges det opp til å få til et enda tettere samarbeid i flere av dem. Dette gjør  
det mulig å ta opp ulike spørsmål knyttet til hvordan virkemiddelapparatet kan vide-  
reutvikles. Basert på intervjuene i de utvalgte fylkene, er det flere temaer som det kan  
være aktuelle å diskutere nærmere:

- I hvilken grad er Innovasjon Norge tilstrekkelig risikovillig?
- Hvordan kan fylkeskommunen bidra til å revitalisere det regionale partnerskapet?
- Hvordan kan en få til en enda bedre rollefordeling mellom fylkeskommunen og  
Innovasjon Norge?
- Hvordan kan en få til et bedre samarbeid mellom fylkeskommunen og Innova-  
sjon Norge på saksbehandlernivå?
- Hvordan kan Innovasjon Norge bli dyktigere til å utvikle sin funksjon som pre-  
missleverandør?

Fremover vil grunnlaget for god dialog mellom Innovasjon Norge og fylkeskommu-  
nene bli enda bedre i og med at fylkeskommunene snart blir deleiere i Innovasjon  
Norge.

## 5.2 Resultater av prosjektene

---

De overordnede målene for distrikts- og regionalpolitikken er å legge til rette for  
likeverdige levekår i hele landet, og å opprettholde hovedtrekkene i bosettings-  
mønsteret. I St prp nr. 1 (2007-2008) er det utarbeidet en operativ målstruktur for de  
overordnede strategiske målene for distrikts- og regionalpolitikken, bestående av tre  
hovedmål med delmål:

- Verdiskaping (styrke næringsmiljøer, videreutvikling av etablerte bedrifter og  
entreprenørskap)
- Rammebetingelser (kompetanse og infrastruktur)
- Attraktivitet (tjenester og stedsutvikling)

I det videre vil vi se nærmere på hva casestudiene kan bidra med i forhold til å si noe  
om hvilke resultater som er oppnådd i tilknytning til de tre hovedmålene.

## 5.2.1 Verdiskaping

Sett i forhold til de overordende målene for verdiskaping, kan en konkludere med at delmålene i en viss grad er innfridd ut fra de gjennomførte casestudiene. Målsettingene er imidlertid såpass omfattende at det ville ha vært for enkelt å si at det overordede målet er oppnådd. Dette skyldes først og fremst at måloppnåelsen vil være knyttet til en kontinuerlig prosess som vil pågå over tid. I følge St prp nr. 1 (2007-2008) er distrikts- og regionalpolitisk innsats ment å bidra til økt verdiskaping, sysselsetting og utvikling av et internasjonalt konkurransedyktig næringsliv gjennom næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap. Økt verdiskaping og derigjennom sikring av grunnlaget for økonomisk velferd i fylket, fremstår dermed som det viktigste og samtidig det vanskeligste hovedmålet. Skal en lykkes, kreves det at fylket er i stand til å utvikle og tiltrekke seg et høyproduktivt og innovativt næringsliv. Produktiviteten sier noe om næringslivets verdiskapingsevne i dag, mens innovasjon sier noe om fremtidens verdiskapingssevne.

Dersom en ser nærmere på de tilsagnene som er valgt studert, har flere av fylkene tilsagnsmottakere som utgjør en betydelig styrke for verdiskapingsmiljøet lokalt. Foruten at tilsagnene bidrar til jobbmuligheter, fungerer de også som lokale, til dels regionale kraftsentra i tiltrekkingen av ny virksomhet. Det er tendenser til at alle fylkene til en viss grad faktisk har klart å gi bedre vilkår for innovasjon og små og mellomstore bedrifter. Her er det imidlertid store variasjoner mellom fylkene. Variasjonen skyldes først og fremst hvor mye midler som er tilgjengelig, men også prosjektkvaliteten.

## 5.2.2 Rammebetingelser

Målet om rammebetingelser er knyttet både til kompetanse og infrastruktur. Når det gjelder kompetanse, viser casestudiene viser at det er gjennomført flere vellykkede tiltak i de ulike fylkene.

En utfordring i forbindelse med kompetansesatsingen er imidlertid at det er uklart

### Videreutvikling av etablert bedrift

For å få til videreutvikling i en veletablert matforedlingsbedrift, har Innovasjon Norge gitt tilsagn som skal brukes til nyskaping. Gjennom risikolån, bedriftsutviklingstilskudd og rådgivning, samt et ansvarlig lån i selskapet gitt av kommunen der bedriften befinner seg, forsøker Innovasjon Norge å utløse foretakets muligheter til nyskaping.

I forbindelse med et generasjonsskifte, samt strengere krav fra Kontrollverket, sto matforedlingsbedriften på mange måter ved et veiskille i 2003-2004 ettersom dets visjon om å *alltid* levere førsteklasses produkter var ment å føres videre. Med bakgrunn i strengere krav til lokaler fra Kontrollverket samt bedriftens ambisjon om å gå inn på nye markeder, var det store behov for å gjennomføre tunge utviklingsprosjekter som kunne bidra til at bedriften hadde de forutsetninger som trengtes for å drive en lønnsom produksjon. Det ble søkt Innovasjon Norge om støtte til følgende utviklingsprosjekter:

- identifisering av nye markedssegmenter med høy betalingssevne
- markedsrettede produktutviklingsaktiviteter
- moderne og effektiv produksjon samt ombygging og tilpassing av eksisterende lokaler
- sortimentsutvikling for å utnytte eksisterende logistikk, og
- utvikling av råstoffinngangen

Tilsagnsmottakeren påpekte at støtten fra Innovasjon Norge var helt essensiell for at tilsagnsmottakeren valgte å satse. Prosjektet har gitt bedriften et godt fundament for videre utvikling. For virksomheten blir det om å gjøre å utnytte kapasiteten som det nye og forbedrede anlegget representer. Om de klarer det på en god måte, vil det gi bedriften lavere enhetskostnader og potensial for økt lønnsomhet.

## Female Future

Female Future er NHOs landsdekkende satsning på likestilling og lederutvikling. Programmet startet opp i 2003, og gjennom prosjektet er det fokus på ledelse, styrearbeid, profesjonell nettverksbygging, egenutvikling og kollegacoaching, profilering og kobling. Målet er at dette skal medvirke til å få flere kvinner inn i lederposisjoner og i styrer. Dette skal igjen bidra til økt mangfold, og dermed økt mulighet for vekst i bedriftene.

Den første fasen av Female Future strakk seg fra 2003-2005, mens den andre fasen gjennomføres i perioden fra 2006-2008. Agder-fylkene har vært med i begge disse periodene. Allerede fra starten av ble det imidlertid gjort tilpasninger av programmet på Agder. NHO lokalt ønsket et mer omfattende og bredere prosjekt. Dette var blant annet motivert ut fra at landsdelen skårer dårlig i forhold til ulike aspekter knyttet til likestilling. Som et resultat av dette ble det også besluttet å invitere ledere fra offentlig sektor inn i programmet. Inntil halvparten av deltakerne kan komme fra offentlig sektor. Partnere i programmet er Innovasjon Norge, Aust- og Vest-Agder fylkeskommune og NHO Agder.

Det har deltatt 40 kvinner i hver programperiode, og i den siste perioden ble det lagt opp til tre regionale ledersamlinger og en til to felleskonferanser per år for alle deltakerne. I tillegg ble de invitert til regionale konferanser og møter skulle gjennomføre kurs i styrekompetanse. Den siste programperioden ble avsluttet i februar 2008.

Female Future har en et stykke på veien klart å bidra til økt likestilling, mer mangfold og flere kvinner i ledelse i medlemsbedriftene og organisasjonene. På et overordnet nivå har en fått til en økning av kvinner i styreverv og lederposisjoner etter endt program og kursing. I tillegg har en oppnådd følgende resultater:

- Det er mange som har byttet jobb og blitt mer synlige
- Det er mange av deltakerne som har fått styreverv. Blant disse vurderes det som lettere å få flere styreverv.
- Det er flere av deltakerne som er blitt introdusert i mannsdominerte nettverk.

hvilke kriterier KRD setter for kompetansenivå, hvilket nivå det bør være på og ikke minst hva slags kompetanseutvikling det er snakk om. Dette fører til at det er stor variasjon i innholdet til kompetanseprosjektene. Innholdet strekker seg fra svært konkrete aktiviteter til mer ”svevende og omfattende”. Dette får stor betydning i forhold til når resultatene oppnås. Gjennom de konkrete aktivitetene vil en i større grad oppnå resultater på kort sikt, mens de mer ”svevende og omfattende” tar lengre tid samt er vanskeligere å påvise. Dette skyldes blant annet at det er flere aktører som drar nytte av dem. Dette gjør det mer komplisert å innhente god informasjon om nytten samt at tiltaket kan være relativt marginalt for de enkelte.

Når det kommer til delmålet om infrastruktur, er det vanskelig å si noe om resultatene ut fra de studerte prosjektene. Dette skyldes mellom annet at infrastrukturprosjektene i lite grad er et mål i seg selv, men et middel for å oppnå andre mål. For eksempel er et av de undersøkte prosjektene slik at det skaper en opsjon i forhold til en sterkere framtidig utnyttelse av et industriområde.

### 5.2.3 Attraktivitet

I forhold til lokalsamfunnsutvikling har det i de senere årene blitt et stadig sterkere fokus på betydningen av stedskvaliteter for næringsutvikling og velferd. Særlig er det slik at vektleggingen av stedskvaliteter utgjør et nytt perspektiv i forhold til å forklare konsentrasjonen av kunnskapsbasert næringsliv. En

satsing på stedskvaliteter betyr i praksis to ting. For det første å øke bostedstrivselen blant fylkets beboere og for det andre å øke attraktiviteten for potensielle tilflyttere. Det er derfor interessant å merke seg at satsingen på delmålene knyttet til attraktivitet er relativt beskjeden i de fleste fylker Oxford Research har foretatt casestudier i. Som en konsekvens av det er det også få prosjektsøkere.

Stedsutviklingsprosjekter representerer ofte langsiktig prosesser. For å fange opp resultatene på en god måte, er en avhengig av å følge prosjektene over tid. Dette har



vi dessverre ikke vært i stand til å gjøre i denne evalueringen. Til tross for dette ser vi likevel indikasjoner på at slike prosjekter har/kan ha en positiv betydning. Dette tar utgangspunkt i stedets sterkeste sider, og kan bidra til å styrke den lokale samhørigheten, profilen og stedsidentiteten for å sikre en positiv lokal utvikling.

Når det gjelder delmålet *tjenester*, viser casestudiene at begrepet ”tjenester” er et svært tvetydig begrep. Det er få av informantene som vet hva eller hvilke typer av prosjekter som skal inngå i definisjonen da termen kan bety så mangt. I flere fylker har ofte satsingen på tjenesteutvikling begrenset seg til et fokus på bevaring og utvikling av distriktsbutikker. Et eksempel her er Vest-Agder og deres satsing. Over en lang tidsperiode har det blitt gitt tilsagn som har tilhensikt å opprettholde et utstrakt tilbud på av dagligvarebutikker i områder med små markeder. Denne satsingen har bidratt til at en har klart å opprettholde butikktilbudet i de mest distriktspregede områdene av fylket. På den måten har en understøttet målet om å utvikle attraktive steder, lokale tjenestetilbud og sentra for befolkning og næringsliv.

### 5.3 Innspill til utvikling av effektindikatorsystemet?

Som nevnt tidligere har casestudiene også bidratt til utviklingen av effektindikatorsystemet. I dette delkapittelet vil vi se nærmere på hva casestudiene gir av innspill i forhold til utformingen av dette systemet. Vi vil gå inn på tre punkter:

- Mulighetene for å operasjonalisere målene innen distrikts- og regionalpolitikken.
- Hvordan casestudiene kan bidra til den mer konkrete operasjonaliseringen.

#### Stedsutvikling i Hattfjelldal kommune

Som en del av Hattfjelldals arbeid med å gjøre den til en bedre og mer attraktiv kommune å bo i, har en i flere år jobbet med sentrumsutvikling. Som en del av arbeidet med sentrumsutvikling, satte kommunen i gang med opparbeiding av torg og park i 2007. Det området som brukes til dette ble tidligere brukt til et kombinert bolig- og næringsbygg. Bygget ble imidlertid revet for noen år siden, noe som gjorde at en fikk et ledig areal i sentrum. Det eneste som ble gjort med det dette arealet var å planere det og bruke deler av det til parkeringsplass. Dette gjorde at en fikk et sentrumsområde som ble ansatt for å være lite attraktivt og relativt udefinert i forhold til bruk.

For å utnytte det ledige arealet på en bedre måte, ble det besluttet å bygge et torg og en park. På dette området skulle det også bygges en scene samt anlegges parkeringsplasser i utkanten. Prosjektet hadde flere formål:

- Øke trivselen blant kommunens innbyggere for å hindre fraflytting
- Skape en bedre definisjon av sentrum og et vakrere og triveligere sentrum
- Skape et samlingssted i sentrum for kommunens innbyggere
- Gi kommunen en scene som kunne brukes til festivaler, konserter og andre arrangementer
- Få et bedre system på torgrelaterte aktiviteter og få kanalisert dem inn på et område
- Gjøre det mer attraktivt for turister å stoppe i kommunenes sentrum

I forbindelse med prosjektet har det vært en relativt tett dialog mellom fylkeskommunen og kommunen. Kommunen har brukt fylkeskommunen som rådgiver når det gjelder prosjektutformingen, og er godt fornøyd med prosessen. En medvirkende årsak til tilfredsheten er at det har blitt utviklet et tillitsforhold over tid. Et viktig steg her var et større prosjekt som fylkeskommunen gjennomførte knyttet til miljø og attraktive tettsteder. Her ble det både gjennomført konkrete prosjekter samt arrangert seminar som fokuserte på kunnskapsutvikling og erfaringsutvikling.

Tilskuddet fra fylkeskommunen var på 1,2 millioner kroner, noe som utgjorde ca 35 prosent av de totale prosjektkostnadene på 3,5 millioner kroner. Det resterende beløpet ble dekket opp av kommunen selv.

Hattfjelldal var i stor grad avhengig av midlene fra fylkeskommunen for å gjennomføre prosjektet. I planleggingsfasen var det en viss kritikk av prosjektet. Kritikken har nå stilnet etter at prosjektet i stor grad er gjennomført.

- Utfordringer som eksisterer i forhold til å måle resultater og effekter innen de ulike målene for distrikts- og regionalpolitikken.

### 5.3.1 Muligheter for operasjonalisering

---

De gjennomførte casestudiene viser at det er mulig å operasjonalisere aspekter ved alle de tre hovedmålene innen distrikts- og regionalpolitikken. Målbarheten varierer imidlertid sterkt mellom dem. Alle informantene påpeker at det er lettest å operasjonalisere målet om verdiskaping. Her er det allerede gjort mye arbeid samtidig som det er klart definerte mål og tilsagn som ofte er rettet mot et relativt begrenset antall aktører. Informantene påpeker at det er mer komplisert å måle resultater og effekter for prosjekter som er knyttet til rammebetingelser, mens de framhever at det er svært vanskelig for de prosjektene som befinner seg under delmålet ”attraktivitet”. Dette skyldes blant annet at mange av disse prosjektene er sterkt stedspesifikke og involverer et høyt antall aktører. Til tross for disse utfordringene viser casestudiene likevel at det kan være mulig å måle noen aspekter her. På den måten vil en få et bilde av noe av det som blir gjort, men en vil ikke få et komplett bilde. Dette er ut fra vår vurdering bedre enn å ikke få noe informasjon i det hele tatt, men det er viktig å være oppmerksom på de insentiveffektene som det kan ha. I utgangspunktet kan det tenkes at mulighetene for måling får betydning for hvilke prosjekter som en velger å gi tilsagn til.

### 5.3.2 Bidrag til operasjonalisering

---

Casestudiene har vært med å bidra i forhold til en operasjonalisering av indikatorer knyttet til de ulike målene på to hovedmåter. De har gitt innspill i forhold til en del overordnede spørsmål som en må ta stilling til samt gitt input til utformingen av konkrete indikatorer.

Når det gjelder de mer overordnede spørsmålene som det er nødvendig å ta stilling til, har casestudiene vært med på å bidra på to måter. For det første har de vært med å klargjøre hvilke dimensjoner som det er relevant å trekke inn for ulike prosjektkategorier. Dette har vært spesielt nyttig i forhold til prosjekter som omfatter større satsinger der det er mange elementer som inngår, og der målene er mange og komplekse. Den andre måten som casestudiene har bidratt på er å gi innspill i forhold til hvilke aktører som påvirkes av tiltaket samt hvilke aktører som eventuelt kan ha en oversikt over hvordan prosjektet virker inn for alle de som drar nytte av tiltaket.

Når det gjelder casestudienes bidrag til utformingen av konkrete indikatorer, er det slik at de har hatt mest å komme med i forhold til de målene der utfordringene med å måle er størst. Gjennom å systematisere casestudiene, har det i en viss grad vært mulig å identifisere noen fellestrekk på et høyere analytisk nivå. Disse har blitt brukt som et utgangspunkt for formulering av konkrete indikatorer på de områdene hvor det er utfordrende. For de områdene der det er lettest å gjøre målinger, har casestudiene først og fremst bidratt til mindre justeringer av allerede eksisterende indikatorer.

### 5.3.3 Utfordringer ved måling

---

Casestudiene har avdekket at det er flere utfordringer som en må ta hensyn til ved

utformingen av indikatorsystemet. Tre av de mest sentrale beskrives kort under:

- Resultatene kan være avhengig av historien. Det finnes prosjekter som bygger på en portefølje av prosjekter som er gjennomført tidligere. Hvis ikke disse prosjektene hadde blitt gjennomført, ville heller ikke de nåværende prosjektene kunne ha blitt realisert. Dette innebærer at resultatene og effektene av prosjektene vil bli overvurdert dersom en ikke tar hensyn til porteføljespektet. Dette er blant annet tilfelle for prosjekter der en tar sikte på å utvikle en verdikjede over tid eller for større kommunikasjons- og stedsutviklingsprosjekter som består av flere tiltak. Utfordringen er her spesielt stor når det prosjektet en ser på kun utgjør en liten bit av den totale satsingen. Resultatene som oppnås vil da i liten grad være relatert til det aktuelle prosjektet, men til den aktuelle porteføljen av prosjekter.
- Måleutfordringer ift motivasjon og holdninger. Flere av de aktuelle prosjektene, blant annet innenfor delmålene knyttet til tjenester og stedsutvikling, representerer prosjekter som dreier seg om å sette i gang prosesser som går på motivering og å få til holdningsendringer. Dette er utfordrende å måle. Måleutfordringene er knyttet til flere forhold. For det første er det i seg selv utfordrende å operasjonalisere endringer i motivasjon og holdninger. For det andre er ikke endringer på disse områdene noe mål i seg selv. Endringene skal bidra til at en oppnår resultater på et mer overordnet nivå, for eksempel bosetting og verdiskaping. Disse sammenhengene er imidlertid svært komplekse å få oversikt over samt at det tar lang tid før en eventuelt oppnår de overordnede målsettingene. Utviklingen vil i tillegg påvirkes av en rekke andre forhold, noe som samlet sett gjør at det vil være lite realistisk å kunne måle resultatene av slike prosjekter på en fyllestgjørende måte i et effektindikatorsystem. En supplerende framgangsmåte som kan benyttes for denne typen prosjekter kan være at en gjennomfører noen longitudinelle casestudier for å illustrere hva som kan oppnås gjennom slike prosjekter. En slik framgangsmåte vil være bedre i stand til å få fram kompleksiteten i disse prosjektene, men en vil ikke kunne påvise noe årsaks-virkningsforhold mellom de midlene som bevilges. En vil imidlertid kunne sannsynliggjøre i hvilken grad det er en slik link gjennom den historien som fortelles.
- Uklarheter knyttet til hvem som drar nytte. For at en skal kunne være i stand til måle resultater og effekter av et prosjekt, må en for det første være i stand til å definere hvem som drar nytte av tiltaket. Dette kan være vanskelig i en del tilfeller. Dette gjelder for eksempel i stedsutviklingsprosjekter. I et prosjekt som dreier seg om sentrumsutvikling, vil de fleste være enige i at både næringslivet som er lokalisert i sentrum samt innbyggerne i kommunen vil ha nytte av det på ulike måter. Tiltaket vil også kunne få betydning for turister. Disse vil kunne få et mer positivt inntrykk av stedet, noe som kan påvirke sannsynligheten for at de vil komme tilbake. Det vil imidlertid være svært vanskelig å identifisere den populasjonen av turister som har vært innom sentrum samt hvor lenge de må ha vært innom for å forvente at tiltaket har noen betydning.

## Kapittel 6. Indikatorsystem

### I dette kapittelet kan en bl.a. lese at:

- Det er utviklet et indikatorsystem der det skilles mellom de pengene som bevilges direkte fra fylkeskommunene til ulike tilretteleggende formål og de midlene som bevilges fra fylkeskommunen til Innovasjon Norge og derfra videre til ulike bedriftsrettede tilskudd.
- Det er utviklet og testet ut en egen survey rettet mot prosjektlederne for de prosjektene som får midler direkte fra fylkeskommunene, mens systemet baserer seg på Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser når det gjelder de bedriftsrettede tilskuddene.
- Bedriftene som har fått midler fra Innovasjon Norge er sammenliknet med øvrige bedrifter i Norge.
- Som et supplement til indikatorsystemet bestående av de nevnte elementer, er det utviklet et monitoreringsystem som beskriver generell regional utvikling knyttet til sider av samfunnsutviklingen som er relevante for midlernes syv delmål.

### 6.1 Bakgrunn

En viktig del av prosjektet var å etablere et indikatorsystem som samlet dekket hele pengestrømmen fra fylkeskommunene under kap. 551 post 60, og som både beskrev resultater og effekter. Det var også et viktig premiss at resultatene fra dette systemet skulle kunne benyttes både av sentrale myndigheter og de enkelte fylkeskommunene for å evaluere effekten av midlene. Det betyr både at detaljeringsgraden må være relativt høy (for å kunne bryte ned på enkeltregioner) og at data må kunne produseres rimelig raskt for at resultatene skal beholde sin relevans som beslutningsgrunnlag.

Gjennom det foreslåtte systemet mener vi at dette langt på vei er ivarettatt, så langt det er mulig med dagens struktur på rapporteringssystemer og -praksis. Det finnes enkeltprosjekter som er så spesielle at de aldri vil kunne evalueres under et indikatorsystem, og det finnes sider ved rapporteringsstrukturen og rapporteringsrutinene som vanskeliggjør fortløpende indikatorproduksjon. De formelle rutinene kan endres, noe vi kommer tilbake til, og de avvikende prosjektene er ikke flere/større enn at indikatorsystemet alt i alt gir et solid datagrunnlag for evaluering av virkemiddelbruken.

### 6.2 Målhierarkiet

For å kunne evaluere effekter må det være noen mål som vi kan evaluere mot. De aktuelle målene gjelder for hele programkategori 13.50 og er fastsatt i St.prp. nr 1 (2006-2007). Disse målene ble utviklet i 2005 i en prosess der også fylkeskommunene og virkemiddelaktørene deltok og fylkeskommunene har i en tid rapportert etter denne strukturen (første rapportering for 2006). Målene er organisert i et hierarki

med tre hovedmål og syv delmål (St.prp. nr 1, 2007-2008).

Tabell 6: Målstruktur for programkategori 13.50	
Hovedmål	Delmål
Mål 1. Verdiskaping Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonal konkurransedyktig næringsliv gjennom næringsutvikling, innovasjon og entreprenørskap	Mål 1 Styrke regionale næringsmiljøer Skal gi bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping
	Mål 2 Videreutvikle etablerte bedrifter Skal øke innovasjonsevnen og -takten i etablerte bedrifter
	Mål 3 Entreprenørskap Øke omfanget av lønnsomme etableringer
Mål 2. Rammebetingelser Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning.	Mål 4 Kompetanse Skal styrke grunnlaget for kompetanseheving for befolkningen og i samfunns- og arbeidsliv
	Mål 5 Infrastruktur Skal styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandulemper
Mål 3. Attraktivitet Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv.	Mål 6 Tjenester Skal gi god tilgang på grunnleggende lokale tjenester til befolkningen
	Mål 7 Stedsutvikling Skal gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted og som lokalisering av bedrifter
Kilde: St.prp. nr 1, 2007-2008	

En klar svakhet ved mål i forhold til effektmåling er når de ikke spesifiserer hva som konkret skal oppnås, men er mer av generell kvalitativ natur (Nared & Ravbar 2003). Et vanlig ønske i forhold til å avdekke måloppnåelse i en målstruktur er at alle mål skal være SMARTe, dvs. spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske og tidsangitte (NUTEK 2006). Det er særlig i forhold til målbarhet og tidsangivelse som målene for programkategori 13.50 gjør det vanskelig for et effektindikatorsystem.

### 6.3 Om effektmåling

Fylkeskommunene bevilger midlene videre til Innovasjon Norge, kommunale og regionale næringsfond, direkte til ulike prosjekter og til Interreg. Midlene følger med andre ord en rekke veier frem mot endelig mottaker. Dette er en av årsakene til at det er en kompleks virkelighet som skal fanges opp i prosjektet.

Når det bevilges midler til en virksomhet igangsettes en aktivitet som etter en tid gir et resultat hos mottakeren. Utfordringen er som kjent at jo lenger ”bort” fra tiltaket man kommer, jo vanskeligere blir det å måle effektene på en troverdig måte. I tillegg er det mange parallelle sammenhenger mellom aktiviteter og effekter. Summen av slike bruker-/mottaker-effekter skaper effekter på samfunnsnivå, det som på engelsk kalles *impact* (European Commission 2006).

Gjennom prosjektets tidlige fase har vi også avdekket hvordan midlene må ses på som ”ekstra-innsats” for regional utvikling (Johansen 2008) og at vi i liten grad kan forvente at midlene skal være den dominerende faktoren for de regionale utviklings-trekkene. Det betyr at vi må ”tettere” på midlene for å finne effektene, og unngå å

bruke generelle regionale utviklingsindikatorer som effektindikatorer.

Siden målene for effekten av de aktuelle midlene er bygd opp som et hierarki må også indikatorsystemet bygges opp som et hierarki. Skal vi ha noen mulighet til å gi indikasjon på effekter i forhold til hovedmålene må vi først og fremst etablere indikatorer for effekter i forhold til de syv delmålene. Et indikatorsystem må således bygges stein for stein, både fra delmål til hovedmål, og fra resultater til effekter (European Commission 2007).

## 6.4 Prinsipper for indikatorene

En definisjon av indikatorer er at det er størrelser som gir relevant informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål (NOU 2004: 2). Valg av indikator skal altså komme som følge av vårt ønske om spesifikk informasjon og ikke for indikatorens egen skyld. Uten et slikt utgangspunkt vil ”indikatorer” kun være statistiske variabler som bare potensielt representerer relevant informasjon. Et indikatorsystem vil dermed være et sett av indikatorer som til sammen gir relevant informasjon om ulike sider ved et større tema eller komplekst fenomen. Indikatorene skal virke sammen, dvs. at de skal både utfylle hverandre, i liten grad overlape hverandre og alt i alt beskrive de viktigste egenskapene ved temaet.

Produksjon av indikatorer krever også en viss form for aggregering. Indikatorene representerer gjennomsnittsstørrelser for en egenskap over ett visst antall enheter. Hvis den naturlige enheten ved et tilsagn fra fylkeskommunen i praksis er unik, for eksempel et kaianlegg, der det ikke var gitt tilsagn til andre kaianlegg på flere år i fylket, og kanskje heller ikke i nabofylkene, vil det være meningsløst å skulle lage en indikator som beregner effekten av tilsagnet, dvs. effekten av å investere i kaianlegg. Flere av fylkeskommunens tilsagn går nettopp til slike unike enheter, noe som betyr at vi *ikke* vil få en komplett oversikt over effekten av midlene ved hjelp av indikatorer.

For ønskede effekter av midlene under kap 551 post 60 finnes det målsettinger på tre nivåer. Hovedmålet for midlene er det samme som for all regionalpolitikk, nemlig en regional utvikling som har rom for opprettholdelse av dagens bosetningsmønster. For programkategori 13.50, og dermed kap 551 post 60 er dette hovedmålet delt inn i tre delområder som igjen beskrives gjennom syv arbeidsmål. I dette prosjektet har det naturlig å ta utgangspunkt i de syv arbeidsmålene og la valget av enkeltindikatorer være tett knyttet til disse målene. Dette er i tråd med anbefalingene fra tilsvarende arbeider i EU (EC 2006), der det vektlegges at indikatorene i et indikatorsystem alltid skal defineres fra ”bottom up”. Det betyr at hvis man skal kunne beskrive social impact (samfunnseffekter) med indikatorer, må man alltid bygge disse indikatorene via indikatorer på et mer konkret nivå. Så lenge disse konkrete indikatorene ikke er etablert, er det der vi må begynne.

### 6.4.1 Forholdet mellom aktivitet, resultat og ulike effekter

#### 6.4.1.1 Ulike formål

Det er viktig å skille mellom tre sentrale størrelser ved design av et indikatorsystem: aktiviteter, resultater og effekter. Alle tre størrelsene bør være målbare, men indikato-

rer for hver enkelt forteller oss helt ulike ting.

*Aktiviteter* er ”utgangspunktet” for hvorfor vi vil måle, dvs. den aktiviteten vi ønsker å finne ut om har den ønskede effekten. I vårt tilfelle er dette pengebruken over kapittel 551, post 60, både volum og fordeling på ulike størrelser (geografi, mottakere osv).

*Resultatene* av denne aktiviteten kan være kunnskapsspredning, ny infrastruktur, nye produkter og lignende.

*Effekten* av disse resultatene er det som kommer ut av innsatsen i forhold til de målene vi har satt oss. Dette vil i praksis si de syv delmålene som er definert for programkategori 13.50. Det er ikke nødvendigvis bra med bedre infrastruktur hvis det gjør det enklere for eksterne bedrifter å utkonkurrere lokale bedrifter på deres eget hjemmemarked. Hvis bedret infrastruktur derimot kan redusere kostnader, øke eksporten og derigjennom øke sysselsetting og lønnsomhet har vi en effekt som er i samsvar med både mål nr 2 og 5 (se eget avsnitt).

For et effektindikatorsystem er det imidlertid viktig at vi har informasjon om alle tre størrelsene. Det er forholdet mellom størrelsene som viser hvor effektiv virkemiddelbruken er. Det er forskjell på om vi bruker 1 million eller 100 000,- på å skape en arbeidsplass.

Vi har tidligere nevnt at effektene kan være på ulike nivåer. Vi finner effekter nært knyttet til spesifikke aktiviteter/resultater, og vi finner effekter på et mer generelt samfunnsnivå som må knyttes til en lang rekke aktiviteter/resultater. Effekter på generelt samfunnsnivå vil vi i liten grad kunne fange i dette prosjektet uten først å gå veien om de mer konkrete effektene. Indikatorer for samfunnseffekter (*impact*) vil derfor være en videreføring, kombinasjon eller summering av indikatorer på et mer konkret nivå. Dette prosjektet vil nødvendigvis først konsentrere seg om det konkrete nivået, all den tid indikatorer på dette nivået ennå ikke er etablert.

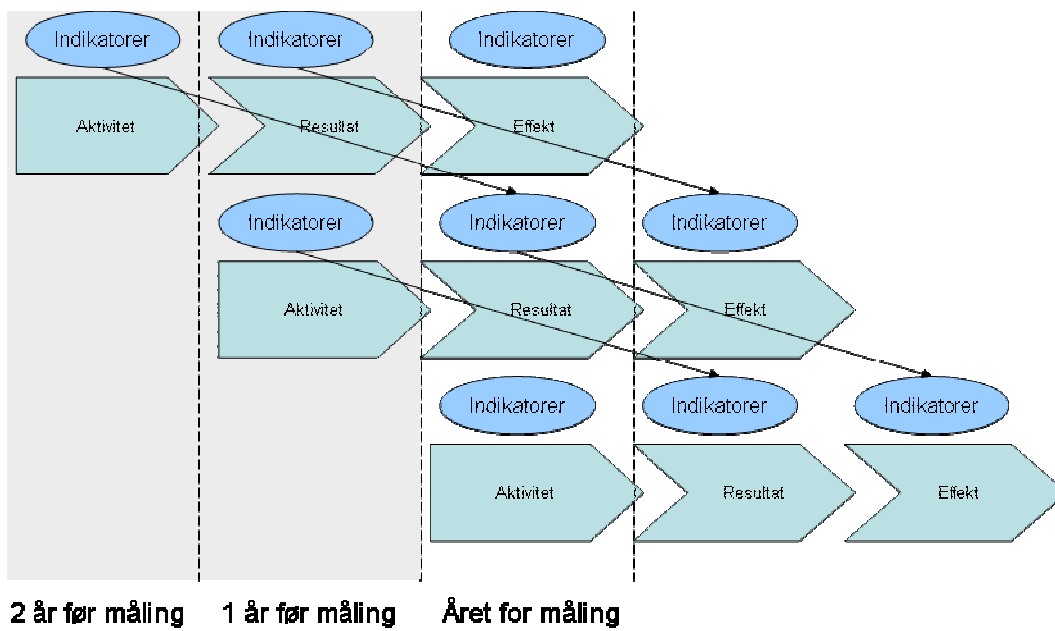
#### **6.4.1.2 Tidsforskyvningen**

De tilsagn som blir gitt ett år forventes ikke å gi målbare resultater eller effekter med det samme. Ofte kan det gå år fra prosjekter iverksettes til effektene blir målbare.

Denne erkjennelsen får betydning for målesystemet.

Det året man gjennomfører målinger i forhold til indikatorer på både aktivitetsnivå, resultatnivå og effektnivå, vil det i prinsippet kun være på aktivitetsnivå at indikatoren sier noe om handlinger gjort i måleåret. For indikatorer på resultat- og effektnivå vil det være de handlinger som er gjort tidligere år som gir utslag. Dette illustreres i modellen under.

## Tidsforskyving i resultatkjeden



Når man skal utforme et målesystem må man ta hensyn til disse utfordringene. For å synliggjøre sammenhengen mellom aktivitetene og effektene må man undersøke samme populasjon og aktiviteter over tid. En annen mulighet er å koble målinger mot registerdata som dekker flere år, slik at en kan benytte registeret til å beskrive utviklingen for enheter med ulik tilknytning til bevilgningene. I praksis er dette mulig kun for bedrifter, der vi kan følge enhetene i registeret (Det sentrale bedrifts- og foretaksregisteret). Dette behandles nærmere når datakildene gjennomgås.



## 6.5 Målesystem

### 6.5.1 Overordnet system

Gjennom arbeid med den strategiske analysen og casestudiene har vi fått en forståelse for midlenes kompleksitet når det gjelder mottakerstruktur. Vi mener derfor det er best å differensiere målesystemet delvis ut fra hvilke kanaler pengene går gjennom, og delvis ut fra hvem som mottar dem.

Kanal	Mottaker	Målemetode	Målenivå
Penger direkte fra FK	Ymse: næringsfond, kommuner, næringshager, nettverk og lignende	Survey prosjektleder	Resultat (Effekt)
Penger gjennom Innovasjon Norge	Penger innenfor hva kap. 551 post 60 kan brukes til	Survey bedrift	Resultat (Effekt)
		Kobling registerdata	Resultat/Effekt

Kilde: NIBR/Oxford Research

Pengene som går gjennom Innovasjon Norge (IN) er omtrent halvparten av midlene over kap 551 post 60. Innovasjon Norge skiller klart mellom disse pengene og ”egne” penger. Det er derfor mulig å definere en mottakermasse av disse midlene blant INs totale portefølje. Gjennom en spørreundersøkelse vil bedriftene indikere ulike effekter av midlene. I praksis ser vi for oss at dette er en videreutvikling av dagens Kundeeffektundersøkelse. Kundeeffektundersøkelsen gjennomføres årlig av Innovasjon Norge basert på en metodikk som er stadig forbedret siden starten midt på 90-tallet.

Gjennom kobling av Innovasjon Norges portefølje av bedrifter mot alle enheter i BoF etableres et datasett der alle bedrifter har en status i forhold til mottak av midler fra Innovasjon Norge innenfor de kategoriene som kap 551 post 60 dekker. Det er dermed mulig å evaluere utviklingen over tid for bedrifter med ulik tilknytning til virkemidlene.

For penger som går direkte fra FK til sluttbruker stiller det seg annerledes. Mottaker her er en ikke ensartet masse, og vår erfaring basert på case-studiene og øvrig gjennomgang av prosjektene er at det ikke er mulig med en kategorisering som kan danne grunnlag for effektindikatorer. Sluttbrukerne er en meget uensartet og ikke alltid identifiserbar gruppe. Vi mener derfor at den beste oppfølging av disse midlene er en survey til prosjektlederne for de enkelte prosjektene. Prosjektlederne vil i praksis ha begrensede muligheter til objektivt kunne vurdere effektene av prosjektet, så surveyen vil i praksis vektlegge *resultatene* av prosjektene.

I både Kundeeffektundersøkelsen og survey til prosjektlederne har vi begrenset bruken av ord og uttrykk som er ulne og diffuse. Så langt det er mulig benytter vi uttrykk som er konkrete og velkjente for å unngå misforståelser når undersøkelsen besvares. Imidlertid er det bestandig en avveining mellom å fange opp aktivitet inne et saksområde og gardere seg mot misforståelser. For eksempel kan vi spørre om bedriften har deltatt i *nettverksaktiviteter* med fare for at de ulike bedriftene oppfatter nettverksaktiviteter ulikt. Alternativt kan vi ramse opp en del ulike konkrete aktiviteter som vi til sammen mener kan representere nettverksaktiviteter, men da med fare for at skjema-

et sveller ut over de grensene vi mener er ønskelig. Vår erfaring med pilotundersøkelsene indikerer at vi her har en rimelig balansegang, der vi i liten grad har fått tilbakemeldinger på at skjemaet verken var for langt eller vanskelig mht ord og uttrykk.

I tillegg til de tre nevnte datakildene og indikatorsettene har vi etablert et monitoreringsystem som skal fungere som et bakteppe for disse tre andre indikatorsettene. Dette monitoreringsystemet vil bestå av utvalgte indikatorer for de syv arbeidsmålene basert på tilgjengelig registerdata og skal gi en mulighet for å evaluere indikatorverdiene fra de tre andre datakildene.

Indikatorsystemet består dermed av fire informasjonskilder: en survey til prosjektledere, en survey til bedrifter, surveydata koblet mot registerdata og et monitoreringsystem. I tillegg til disse delene er det også etablert indikatorer for aktivitetene, dvs. pengebruken fordelt etter ulike dimensjoner.

## 6.5.2 Delsystemene

---

### 6.5.2.1 Survey prosjektledere

For å gi prosjektlederne mulighet til å besvare spørsmål mht er som kom ut av prosjektet mht resultater, må surveyen stilles til prosjektledere på prosjekter med tilsagn flere år bakover i tid. Nå i 2009 har vi valgt å kontakte prosjektledere for prosjekter fra 2005. Gjennom den gjennomførte undersøkelsen har vi konkludert med at dette viste seg å være et fornuftig valg av referanseår. Noen få prosjektledere meldte tilbake at deres prosjekt ikke hadde kommet så langt ennå at det var noen vits i å svare på undersøkelsen, mens det i omtrent like mange tilfeller kom fram at prosjektet var ferdig for lenge siden og at prosjektleder var vanskelig å spore opp, fordi personer var skiftet ut i de aktuelle institusjonene.

Det kan diskuteres om det er prosjektledere eller prosjektansvarlige som bør svare på spørsmål i fremtidige målinger. Prosjektledere sitter nærmere prosjektet, men er samtidig mindre stabile enn prosjektansvarlige. Prosjektansvarlige er i mange tilfeller personer som har ansvaret for en portefølje av prosjekter, og faren er tilstede for at de ikke svarer på surveyen for alle prosjektene de har ansvar for. En god del prosjektansvarlige er dessuten ansatt i fylkeskommunen, noe som jo har sine sider når man skal vurdere effekten av fylkeskommunale bevilgninger. Det skal også legges til at vi i liten grad fikk tilbakemeldinger fra prosjektlederne om at de ikke var rett person til å svare på surveyen. Det bør drøftes med fylkeskommunene hva som er den beste respondentgruppen i et endelig system. I denne rapporten er begrepene prosjekteier og prosjektleder brukt om hverandre.

I tillegg til den faktiske tilknytningen til prosjektene vil det ofte være slik at personer som har mottatt støtte i liten grad vil være helt objektive når de skal vurdere om støtten var bra eller ikke. Det kan synes naturlig at vi vil få en viss skjevhet i besvarelsen som overvurderer de positive sidene ved prosjektene. Dette er en generell problemstilling for slike surveyer. Vi kan imidlertid avhjelpe situasjonen noe ved å stille detaljerte spørsmål, der det er vår aggregering i etterkant som gir den (eventuelle) positive effekten. Desto mer konkrete spørsmålene er, desto vanskeligere er det for oppgaverne å (ubevisst) svare "skjevt".

Undersøkelsen vil være nettbasert og hel-elektronisk siden det bare er denne typen undersøkelse som tilfredsstiller kravene som kan stilles til indikatorer i ett effektindikatorsystem; rask og fleksibel gjennomføring og lavt ressursforbruk. En annen for-

del med nettbasert undersøkelse er her at vi kan ”sluse” oppgavegiveren til ulike spørsmål, avhengig av hva de svarer på andre spørsmål, slik at alle spørsmål er relevante i forhold til den som skal svare. Det både reduserer oppgavebyrden og virker motiverende for den som skal svare.

Det er de prosjektlederne som skal svare på spørsmålene, og det er her viktig at måten det spørres på også gir mulighet for de av dem som for lengst er ute av prosjektet til å svare noe fornuftig. Hvert enkelt spørsmål vil ha samme form som i Kundeeffektundersøkelsen.

Tabellen under viser formen på spørsmålene, selv om spørsmålene ikke er hentet fra den aktuelle undersøkelsen. Poenget er at denne formen er robust uansett grad av detaljkunnskap som prosjektlederne per i dag har om prosjektene.

Tabell 8: Spørsmålstype i survey til prosjektledere (illustrasjon)						
I hvilke grad har prosjektet bidratt til ... (ett kryss pr. linje)	Ingen bidrag		Nøytral	Svært stort bidrag	Ikke relevant	
	1	2	3	4	5	99
1. Økt fokus på utvikling og innovasjon?						
2. Bedre styring av og arbeid med utviklings- og endringsprosesser i bedriften?						
3. Bedre innsamling og strukturering av kunnskap?						
4. Utvikling av nettverk?						
Kilde: NIBR/Oxford Research						

Dette er en effektiv måte å stille spørsmålene på, og gir de prosjektansvarlige en mulighet til å gi relevante svar selv om de per i dag ikke er så ”inne” i prosjektene som kanskje er avsluttet for en god stund siden. Det er viktig å merke seg at vi ikke spør om nivået på effekten. Dette innebærer at vi ikke kan summere effekter, men må nøye oss med informasjonen om prosjektet har/har ikke bidratt.

Ved å stille spørsmålene på denne måten er det også greit at alle prosjektlederne får alle spørsmålene. Så lenge de kan svare ”Ikke relevant” vil de kunne arbeide seg gjennom skjemaet uten å støte på umulige spørsmål. Fordelen med dette er at vi da faktisk fanger opp en del svar der prosjekter har effekt/resultater på helt andre områder enn det som de er kategorisert under i SPINE. En forutsetning for at dette skal fungere er imidlertid at skjemaet holdes innenfor en rimelig lengde, noe vi mener vi har klart ved denne gjennomkjøringen.

I indikatorsettet finnes det indikatorer på ulike stadier i årsak–virknings kjeden. Slik må det nødvendigvis være, all den tid de syv ulike delmålene også er på ulike stadi-er/nivåer. Vi har imidlertid valgt å løfte to enkeltspørsmål opp på et mer generelt nivå. Dette er spørsmålene om sysselsettingsbidrag og lønnsomhet. Dette er størrelser som er nærmere knyttet til hele hovedmål 1, *verdiskaping*, enn til et enkelt delmål under dette hovedmålet.

Tabell 9: Indikatorer for tilretteleggende prosjekter

Arbeidsmål/delmål	Spørsmål	Resultatindikator	Effektindikator*
Indikatorer som ikke er knyttet til ett enkelt delmål:	Har prosjektet bidratt til økt sysselsetting/reddet sysselsatte for involverte bedrifter  Har prosjektet bidratt til økt lønnsomhet for involverte bedrifter	- Antall prosjekter med sysselsettingsbidrag  - Antall prosjekter med lønnsomhetsbidrag	- Andelen prosjekter med sysselsettingsbidrag  - Andelen prosjekter med lønnsomhetsbidrag
<i>Mål 1 Styrke regionale næringsmiljøer</i>  Skal gi bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping	Har prosjektet bidratt til regionale/lokale formelle nettverk  Har prosjektet bidratt til økt lokalt samarbeid  Har prosjektet bidratt til økt bruk av FoU-institusjoner	- Antall prosjekter med nettverkssamarbeid  - Antall prosjekter med lokalt samarbeid  - Antall prosjekter med økt bruk av FoU-institusjoner	- Andelen prosjekter med nettverkssamarbeid  - Andelen prosjekter med lokalt samarbeid  - Andelen prosjekter med økt bruk av FoU-institusjoner
<i>Mål 2 Videreutvikle etablerte bedrifter</i>  Skal øke innovasjonsevnen og -taket i etablerte bedrifter	Har prosjektet bidratt til nye produkter/prosesser  Har prosjektet bidratt til økt eksport for involverte bedrifter	- Antall prosjekter med innovasjon  - Antall prosjekter som har bidratt til økt eksport	- Andelen prosjekter med innovasjon  - Andelen prosjekter som har bidratt til økt eksport
<i>Mål 3 Entreprenørskap</i>  Øke omfanget av lønnsomme etableringer	Har prosjektet bidratt til nyetableringer/"spin-offs"  Har prosjektet bidratt til å bedre overlevelsessjansen for en nyetablering	- Antall prosjekter som har generert nye bedrifter  - Antall prosjekter som har bidratt positivt til overlevelsesraten i bedriftspopulasjonen	- Andelen prosjekter som har generert nye bedrifter  - Andelen prosjekter som har bidratt positivt til overlevelsesraten i bedriftspopulasjonen
<i>Mål 4 Kompetanse</i>  Skal styrke grunnlaget for kompetanseheving for befolkningen og i samfunns- og arbeidsliv	Har prosjektet bidratt til å heve kompetansen i befolkningen generelt  Har prosjektet bidratt til å øke kompetansen hos ansatte  Har prosjektet bidratt til å ta i bruk ekstern kunnskap i bedriften(e) (Adapsjon)	- Antall prosjekter som har bidratt til økt kompetanse i befolkningen  - Antall prosjekter som har økt kompetansen i bedrifter  - Antall prosjekter som har økt adaptasjonsevnen i bedrifter	- Andelen prosjekter som har bidratt til økt kompetanse i befolkningen  - Andelen prosjekter som har økt kompetansen i bedrifter  - Andelen prosjekter som har økt adaptasjonsevnen i bedrifter
<i>Mål 5 Infrastruktur</i>  Skal styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandsulemper	Har prosjektet bidratt til å redusere transportkostnadene  Har prosjektet bidratt til å redusere leveringstiden på produkt/tjeneste  Har prosjektet bidratt til å redusere avstandsulempene for befolkningen i forhold til tjenester utenfor regionen	- Antall prosjekter som har redusert transportkostnader for lokale bedrifter  - Antall prosjekter som har redusert leveringstiden for lokale bedrifter  - Antall prosjekter som har redusert generelle avstandsulemper for regionen/befolkningen	- Andelen prosjekter som har redusert transportkostnader for lokale bedrifter  - Andelen prosjekter som har redusert leveringstiden for lokale bedrifter  - Andelen prosjekter som har redusert generelle avstandsulemper for regionen/befolkningen

<p><i>Mål 6 Tjenester</i></p> <p>Skal gi god tilgang på grunnleggende lokale tjenester til befolkningen</p>	<p>Har prosjektet bidratt til økt tilbud av tjenester for lokalbefolkningen</p> <p>Har prosjektet bidratt til bedret kvalitet på tjenester til lokalbefolkningen</p>	<p>- Antall prosjekter som har økt tjenestetilbudet i regionen</p> <p>- Antall prosjekter som har hevet kvaliteten på tjenester i regionen.</p>	<p>- Andelen prosjekter som har økt tjenestetilbudet i regionen</p> <p>- Andelen prosjekter som har hevet kvaliteten på tjenester i regionen.</p>
<p><i>Mål 7 Stedsutvikling</i></p> <p>Skal gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted og som lokalisering av bedrifter</p>	<p>Har prosjektet bidratt til å gjøre regionen mer attraktiv som næringsregion</p> <p>Har prosjektet bidratt til å gjøre regionen mer attraktiv som bosted</p>	<p>- Antall prosjekter som har bidratt til å gjøre regionen mer attraktiv for næringsetableringer</p> <p>- Antall prosjekter som har bidratt til å gjøre regionen mer attraktiv som bosted</p>	<p>- Andelen prosjekter som har bidratt til å gjøre regionen mer attraktiv for næringsetableringer</p> <p>- Andelen prosjekter som har bidratt til å gjøre regionen mer attraktiv som bosted</p>
<p>Kilde: NIBR/Oxford Research</p>			

\* Kun de prosjektene som prosjektleder oppgir ikke ville vært gjennomført uten tilsagn er med i telleren.

For målene 1 til 5 finnes det ekvivalente temaer i Kundeeffektundersøkelsen, og det er et poeng at vi legger oss så tett opp til formuleringene som benyttes her i denne surveyen som mulig. Det vil øke gjenkjennelsesfaktoren for brukerne av indikatorsystemet og derigjennom lette videre bruk. Mål 6 og 7 har ikke noen tilsvarende temaer i Kundeeffektundersøkelsen, og vi står således fritt i formuleringene.

Spørreskjemaet som er utarbeidet på basis av de ovennevnte indikatorene er utformet slik at alle prosjektlederne inviteres til å svare på alle spørsmål, uansett hvordan prosjektet er kategorisert i KRDs statistikkssystem. Det er imidlertid åpent for å svare "ikke relevant", og respondentene er gjort spesielt oppmerksom på dette. Denne arbeidsmåten er valgt med bakgrunn i kunnskap bl.a. fra case-studiene som viser at et prosjekt har flere formål, selv om det er rapportert med ett hovedformål. Pilotmålingene viser at fremgangsmåten var riktig.

Overgangen fra resultatindikator til effektindikator gjøres ved å benytte et filtrerings-spørsmål om hva som ville skjedd hvis prosjektet ikke hadde fått støtte. Dette er allerede gjort i Kundeeffektundersøkelsen. Dette filtringsspørsmålet dreier seg om addisjonalitet:

***Hva ville skjedd med prosjektet/aktiviteten dersom FK ikke hadde gitt dette tilsagnet? (ett kryss)***

- Gjennomført prosjektet/aktiviteten uten endringer; samme skala og tids skjema
- Gjennomført prosjektet/aktiviteten i samme skala, men på et senere tidspunkt.
- Gjennomført prosjektet/aktiviteten i en mer begrenset skala, men med samme tids skjema
- Gjennomført prosjektet/aktiviteten i en mer begrenset skala og på et senere tidspunkt
- Prosjektet/aktiviteten ville ikke bli gjennomført

Effekten av tilsagnet er dermed det den prosjektansvarlige svarer på de ulike tematiske spørsmålene, kombinert med besvarelsen på dette filterspørsmålet. Når vi ser dette over alle besvarelsene, vil en indikator for effekten på et deltema (f.eks. entreprenørskap) være de prosjektene som har hatt "entreprenørskapseffekt" og samtidig ikke ville blitt gjennomført uten tilsagn (helt eller delvis, der de som delvis ville blitt gjennomført må vektas), delt på antall prosjekter. Effektindikatoren vil dermed være noe abstrakt, og man vil ikke kunne gjenkjenne konkrete størrelser og omfang av aktivitet

(det har man resultatindikatoren til). Imidlertid vil effektindikatoren være egnet til å sammenligne over tid og mellom regioner og temaer. Dette vil resultatindikatorene ikke egne seg til.

Når det gjelder addisjonalitet må man være klar over at det kan være et betydelig element av strategisk svargivning slik at målingene vil ha en tendens til å overvurdere addisjonaliteten. Det som er sentralt er imidlertid ikke bare å vurdere nivået på addisjonaliteten, men utviklingen over tid.

Vi kan koble tilbake mot prosjektporteføljen til den enkelte FK, og tar i denne pilotundersøkelsen i liten grad med bakgrunnsspørsmål som likevel er rapportert til KRD. For noen spesielle dimensjoner som vi ikke kan få opplysninger om gjennom allerede registrerte data, slik som f.eks. geografisk spredning av effekter, er det tatt med direkte spørsmål om dette i undersøkelsen.

### 6.5.2.2 Survey bedrifter

Indikatorer for hvilken effekt midler via Innovasjon Norge har kan langt på vei produseres ut fra Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse (Stiberg-Jamt, Brastad og Furre 2007). Det ville være lite effektivt bruk av ressurser å skulle etablere én undersøkelse til som hadde de samme bedriftene som oppgavegivere med til dels svært overlappende tematikk. Vi mener derfor at Kundeeffektundersøkelsen kan fungere som effektindikatorsystemets survey mot bedrifter.

Spørsmålsstillingen i Kundeeffektundersøkelsen er svært konsentrert om bedriftens egen utvikling. Den er derfor litt ”tynn” på spørsmål knyttet til entreprenørskap (delmål 3) og infrastruktur (delmål 5). På sikt vil det derfor være aktuelt å utvide/endre noe på undersøkelsen for å dekke disse delmålene bedre. Naturlig nok inneholder den ikke spørsmål som først og fremst knyttes til størrelser eksternt bedriften (delmål 6 og 7).

Tabell 10: Indikatorene for bedriftstrettede tilskudd			
Arbeidsmål/delmål	Spørsmål (fra KU)	Resultatindikator	Effektindikator*
Indikatorer som ikke er knyttet til ett enkelt delmål:	18 Sysselsettingsbidrag 13.B Lønnsomhetsutvikling	- Antall bedrifter med positivt sysselsettingsbidrag - Antall bedrifter med bedret lønnsomhet	Antall arbeidsplasser generert/reddet - Andelen bedrifter med bedret lønnsomhet
<i>Mål 1 Styrke regionale næringsmiljøer</i> Skal gi bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping	8.8 Utvikling av nettverk 9.1-9.7 Samarbeid med ulike aktører 20.2 Nettverk	- Antall bedrifter med i nye nettverk - Antall bedrifter med økt samarbeid - Antall bedrifter involvert i nettverk	- Andelen bedrifter med i nye nettverk - Andelen bedrifter med økt samarbeid - Andelen bedrifter involvert i nettverk

<i>Mål 2 Videreutvikle etablerte bedrifter</i> Skal øke innovasjonsevnen og -takten i etablerte bedrifter	8.1 Fokus på innovasjon 11.A – Utvikling av nye produkter/tjenester 11.B – Utvikling av nye produksjonsprosesser	- Antall bedrifter med økt fokus på innovasjonsvirksomhet - Antall bedrifter med produktinnovasjon - Antall bedrifter med prosessinnovasjon	- Andelen bedrifter med økt fokus på innovasjonsvirksomhet - Andelen bedrifter med produktinnovasjon - Andelen bedrifter med prosessinnovasjon
<i>Mål 3 Entreprenørskap</i> Øke omfanget av lønnsomme etableringer	12.1 og 12.2 Nye produkter som representerer nye forretningsområder 13.C Bedriftens overlevelse	- Antall bedrifter med nytt forretningsområde - Antall bedrifter med bedret overlevelsessevne	- Andelen bedrifter med nytt forretningsområde - Andelen bedrifter med bedret overlevelsessevne
<i>Mål 4 Kompetanse</i> Skal styrke grunnlaget for kompetanseheving for befolkningen og i samfunns- og arbeidsliv	8.3 og 8.4 Adapsjon 8.5 og 8.6 Kompetanseutvikling 10.1–10.9 Økt kunnskap	- Antall bedrifter med økt fokus på kompetanse - Antall bedrifter med økt adaptasjonsevne - Antall bedrifter med økt kompetanse	- Andelen bedrifter med økt fokus på kompetanse - Andelen bedrifter med økt adaptasjonsevne - Andelen bedrifter med økt kompetanse
<i>Mål 5 Infrastruktur</i> Skal styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandulempen	11.7 Forbedring av transport og logistikk	- Antall bedrifter med bedret logistikk og transport	- Andelen bedrifter med bedret logistikk og transport
Kilde: NIBR/Oxford Research			

\* Kun de prosjektene som prosjektleder oppgir ikke ville vært gjennomført uten tilsagn er med i telleren.

Overgangen fra resultat- til effektindikator gjøres på samme måte som under survey til prosjektlederne. Vi benytter også her filtreringsspørsmål (som allerede finnes i KU) .

Kundeeffektundersøkelsen er i praksis en utvalgsundersøkelse, pga at ikke alle bedrifter mottar spørreskjema, og ikke alle av de som mottar skjema svarer. Midlene over kap 551 post 60 går også bare til enkelte typer av virkemidler som Innovasjon Norge administrerer (etablererstipend, distriktsrettede risikolån og distriktsutviklingsmidler), slik at det bare vil være en del av Innovasjon Norges materialet fra Kundeeffektundersøkelsen som vil inkluderes i vårt materiale. For å gjøre datamaterialet mer robust vil det bli slått sammen flere årganger av data.

Kundeeffektundersøkelsen som skal sendes ut i 2008 vil gå ut som en postal undersøkelse etter en vurdering gjort av Innovasjon Norge og Oxford Research (som er den gjennomførende institusjonen av undersøkelsen). For de krav vi har satt til indikatorsystemet vil dette for fremtiden være for ressurs- og tidskrevende. Dette behandles nærmere i eget avsnitt.

### 6.5.2.3 Porteføljedata koblet mot registerdata

Det er (minst) to grunner til at et datamateriale fra en survey kan være noe skjevfordelt mht hva som oppgis av effekter av virkemidlene. En bedrift som mottar penger vil vanskelig kunne svare noe annet enn at det var fint å motta penger, noe som jevnt over vil gjenspeile seg i besvarelsen. Kundeeffektundersøkelsen har riktignok spørsmål som i størst mulig grad spør om *konkrete* effekter, noe som gjør det vanskeligere

å svare i generelle termer. Men gjennomsnittlig over mange enheter kan vi forvente en viss skjevhet. Den samme effekten vil en også få når en spør om en ordning som potensielt kan gi bedriften penger i framtiden; det er lite sannsynlig at bedrifter vil være spesielt negative til denne typen støtteapparat (Cappelen mfl. 2008).

For å nyansere surveydata etableres det et datamateriale som er en kombinasjon av data fra Innovasjon Norges portefølje og BoF. Fra Innovasjon Norges portefølje vil vi hente adresse, prosjektformål, beløp m.m., mens vi fra BoF vil hente bedriftens historikk mht etablering, sysselsettingsutvikling, lokalisering m.m. Koblingen gjøres ved hjelp av organisasjonsnummeret, evt. kombinert med postnummer (hvis foretaket har flere bedrifter), slik at data etableres på bedriftsnivå. Dette materialet vil også ha muligheten til å kompensere for de utfordringene som er knyttet til tidsforskyvningen for aktivitet–resultat–effekt (se tidligere punkt).

Ved en slik kobling vil det bare være strukturdata vi sitter igjen med etter koblingen, så det er kun på de tre første delmålene vi har mulighet til å lage relevante indikatorer.

Mål	Resultat- og effektindikator
<i>Mål 1 Styrke regionale næringsmiljøer</i> Skal gi bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping	Flytterater for bedrifter med og uten støtte
<i>Mål 2 Videreutvikle etablerte bedrifter</i> Skal øke innovasjonsevnen og -takten i etablerte bedrifter.	Vekst/nedgang i sysselsettingen for bedrifter med støtte kontra de uten støtte
<i>Mål 3 Entreprenørskap</i> Øke omfanget av lønnsomme etableringer	Overlevelsesrater for bedrifter med støtte kontra de uten støtte
Kilde: NIBR/Oxford Research	

Her har vi valgt å ikke splitte opp i resultat- og effektindikatorer, da datamaterialet gir oss mulighet til å etablere en direkte sammenligning mellom bedrifter med og uten støtte, dvs. avdekke en eventuell effekt av midlene. Imidlertid er det en del ”støy” i forbindelse med utregningen, og det er ikke slik at de foreslåtte indikatorene dekker hele effekten av det aktuelle delmålet, slik at indikatoren også delvis må ses på som resultatindikator.

Et vanlig problem med evaluering av slike generelle støtteordninger er *seleksjon*. Vi forsøker å sammenligne to bedriftsgrupper for å finne en systematisk forskjell. Men det ligger jo implisitt en systematisk forskjell i det faktum at den ene gruppen bedrifter har fått tilskudd, mens den andre ikke har det. Ett kjennetegn med bedriften er jo nettopp det at de har søkt. På samme måte som for evalueringen av SkatteFUNN-ordningen (Cappelen mfl. 2008). I tillegg gjør også Innovasjon Norge sine vurderinger av hvem som skal få støtte ut fra kriterier knyttet til både prosjektet og bedriften. Det er således fare for at vi trekker den konklusjonen at bedrifter med støtte via Innovasjon Norge ”gjør det bedre” enn bedrifter uten støtte, men der den egentlige forskjellen var at ”bedre” bedrifter søkte om støtte og fikk lettere støtte. Bedriftsgruppen uten støtte er derfor ikke noen ideell *kontrollgruppe*, men mer en *sammenligningsgruppe*. Dette tas hensyn til under analysen.

Et annet ankepunkt som ofte kommer opp ved evaluering av bedriftsstøtte er at nes-



ten alle bedrifter har en eller annen gang mottatt støtte fra en eller annen støtteordning. Bedrifter som mottok støtte i 2005 via Innovasjon Norge kan også ha fått støtte både før og etter det aktuelle tilsagnet. Sammenligningsgruppen vår vil derfor også inneholde mange bedrifter med en eller annen form for støtte, samtidig som 2004 kanskje ikke var et så spesielt år for de aktuelle bedriftene, og vi kan derfor i liten grad forvente systematiske forskjeller på gruppene eller endrede utviklingsforløp for de støttede bedriftene. Det er derfor viktig å understreke at de indikatorene som produseres først og fremst er en beskrivelse av de bedriftene som fikk støtte i 2005, og at forskjellen fra resten av bedriftene ikke kan tolkes som ren effekt av midlene, men som en relevant sammenligning med en interessant bedriftsgruppe. Således vil også verdien av indikatorene øke når vi får flere årganger; da kan vi sammenligne samme type bedrifter over flere år.

Vi kan imidlertid minne om at ankepunktet egentlig ikke er knyttet til det metodiske ved indikatorproduksjonen, men mer til hvilke muligheter vi har for å tolke resultatene. Har midlene over kapittel 551 post 60 hatt en selvstendig effekt på noen av de syv delmålene vil vi også forvente å se dette på indikatorene uavhengig av andre støtteordninger. Det kan imidlertid være en utfordring ved fortolkningene og bruken av indikatorsystemet å se resultatene i lys av andre støtteordninger og støtteordningene over tid.

Materialet vil være egnet for videre analyser, f.eks. i forhold til beløpsstørrelser (i forhold til sysselsetting), bedriftsstørrelser, bedriftenes beliggenhet mht sentralitet osv. Slike analyser går langt utover et indikatorsystem som sådan, og hører derfor ikke hjemme i denne sammenhengen.

#### **6.5.2.4 Monitoreringsystem**

Alle indikatorer må settes inn i en kontekst, og en kobling mellom monitorering og evaluering er gunstig for innsikten til de som skal tolke indikatorene (European Commission 2007). Vi vil derfor produsere et indikatorsett som ikke måler effektene, men som beskriver de rammebetingelsene som effektene må ses i forhold til. Dette monitoreringsystemet må derfor også ta utgangspunkt i de syv delmålene der indikatorene i så stor grad som mulig være sammenlignbar med indikatorene fra indikatorsystemets andre deler.

Med de syv arbeidsmålene for programkategori 13.50 er det fort gjort å havne i en situasjon med mange indikatorer og mange datakilder. I utformingen legges det derfor vekt på at antall datakilder skal være så få som mulig og at kildene skal være tilgjengelige for den institusjonen som skal oppdatere indikatorene. I tillegg skal indikatorene være så enkle at de lar seg reprodusere og sammenligne over tid. Vi vil heller produsere få relevante indikatorer enn mange som bare delvis er relevante.

For flere av indikatorene benytter vi sysselsetting i en eller annen form som indikatorvariabel. Erfaringsmessig viser det seg at dette er den mest robuste størrelsen for å måle regional utvikling, selv om sysselsettingsutviklingen ikke nødvendigvis følger generell utvikling i regionen. Det er mulig å tenke seg (særlig på bransjenivå) en positiv regional utvikling der et utviklingstrekk er effektivisering av produksjon, og dermed mindre behov for sysselsetting. Innen f.eks. fiskeoppdrett har dette vært synlig. For hele regioner er dette imidlertid sjeldent tilfelle.

Det er mulig å tenke seg andre størrelser, slik som omsetning, overskudd, etableringer osv, men disse viser seg ofte å variere mer med næring og bedriftstørrelse enn utviklingstrekk. I tillegg har utviklingstrekkene vi ser innen sysselsettingen en klarere kobling til den regionale dimensjonen ved at de personene det faktisk er snakk om

gjærne bor lokalt, noe en ikke nødvendigvis kan si om f.eks. økonomiske størrelser (en bedriftseier kan jo velge fritt hvor hun/han skal bruke profitten).

Tabell 12: Elementer i monitoringsystemet		
Mål	Indikator	Datakilde
<i>Mål 1 Styrke regionale næringsmiljøer</i> Skal gi bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping	Andelen fraflyttede bedrifter Nedleggelsesrater Sysselsettingsvekst	BoF
<i>Mål 2 Videreutvikle etablerte bedrifter</i> Skal øke innovasjonsevnen og -takten i etablerte bedrifter.	Sysselsettingsutvikling i bedrifter eldre enn tre år (organisk vekst)	BoF
<i>Mål 3 Entreprenørskap</i> Øke omfanget av lønnsomme etableringer	Andelen nyetableringer Sysselsettingsutvikling i nyetablerte bedrifter (alder < 3 år)	BoF
<i>Mål 4 Kompetanse</i> Skal styrke grunnlaget for kompetanseheving for befolkningen og i samfunns- og arbeidsliv	Andelen av befolkningen som deltar i et utdanningstilbud på ulike nivåer	Statistisk sentralbyrås utdanningsstatistikk
<i>Mål 5 Infrastruktur</i> Skal styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandsuremper	Bredbåndsdekning	SSB
<i>Mål 6 Tjenester</i> Skal gi god tilgang på grunnleggende lokale tjenester til befolkningen.	Antall tjenester tilgjengelig i hver kommune, både for privatkonsum og forretningsmessige tjenester	BoF
<i>Mål 7 Stedsutvikling</i> Skal gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted og som lokalisering av bedrifter.	Andelen sysselsatt i aktiviteter som påvirker et steds bokvaliteter og image både for næringslivet og for enkeltpersoner  Andelen innflyttede bedrifter  Andelen innflyttede personer?	BoF Flyttedata, SSB
Kilde: NIBR/Oxford Research		

En klar fordel ved å etablere et slik monitoringsystem er at vi allerede nå kan produsere indikatorer for flere årganger. For indikatorer med BoF som kilde vil vi for eksempel kunne produsere oversikter for 2008, 2005 og 2002.

## 6.6 Analysemuligheter

Bruksområdet for indikatorsystemet er først og fremst som et datagrunnlag for evaluering av effekten til midlene over kap 551 post 60. Systemet i seg selv er ikke en evaluering, men danner utgangspunktet for videre analyser. Det er dermed i praksis tre potensielle brukere av indikatorsystemet. For det første har vi nasjonale myndigheter. Disse vil kunne benytte indikatorene for evaluering av virkemidlene som helhet, sammenligne fylker og regioner og også benytte indikatorene i andre utredningsarbeid som utføres sentralt.

For det andre vil regionale myndigheter, først og fremst fylkeskommuner, kunne benytte indikatorsystemet til å sammenligne regioner innad i fylket, sammenligne sitt fylke med andre fylker, og sammenligne effekten på ulike områder med hverandre og over tid. Indikatorsystemet vil ikke inneholde kommunedata, så enkeltkommuner vil ha liten praktisk nytte av systemet. Imidlertid vil interkommunale organer (næringsråd, regionråd) og regionale avdelinger av interesseorganisasjoner (LO, NHO) også

kunne ha nytte av indikatorene. For slike organisasjoner som ikke direkte er tilknyttet virkemiddelbruken gjennom kap 551 post 60 er det kanskje spesielt monitorings-systemet som er av interesse.

Den tredje typen brukere er forskere og utredere som benytter indikatorene eller mikrodataene til spesielle analyser som går ut over den vanlige bruken. Både det koblede datamaterialet BoF-IN, kundeeffektundersøkelsen og spørreundersøkelsen mot prosjektledere vil inneholde muligheter og data som ikke er benyttet i den nåværende indikatorproduksjonen. Slike data kan være relevant å ta tak i ved utarbeidelse av fylkeskommunale næringsplaner, utredning på nasjonalt nivå for politikkutforming o.l. der en ønsker andre sammenstillinger, geografiske nivåer eller variabelkryssinger enn det de presenterte indikatorene viser.

For alle typer brukere er ferske data en svært viktig kvalitetsfaktor ved indikatorene. Ved første gangs gjennomkjøring vil datainnsamling og systematisering ta relativt mye tid. Det betyr at de indikatorene som produseres vil inneholde en tidsforskyvning i forhold til perioden indikatorene beskriver. Denne forskyvningen bør det være mulig å redusere betraktelig ved senere gjennomganger.

Alle indikatorene som er produsert er knyttet til årganger av data, og vil i praksis kunne produseres årlig. Videre drift av systemet vil dermed være produksjon av en årlig tabellsamling (som en publikasjon eller Excel arbeidsbok), samt et grunnlagsmateriale som kan være gjenstand for spesialanalyser. Det antas at utformingen på presentasjonen av indikatorene og omfanget av tabellsamlingen vil være gjenstand for en diskusjon forut for hver produksjonssyklus. Også de enkelte indikatorene vil kunne være gjenstand for endringer etter hvert som ulike behov spilles inn.

Når videre bruk skal vurderes er det et helt sentralt poeng at det først er ved to eller flere årganger av indikatorene at verdien av systemet når sitt fulle potensiale. Indikatorer er en aggregering og fremstilling av en kompleks virkelighet i noen få tall, og det enkelte tallet forteller ikke nødvendigvis så mye. Et eksempel: En indikator for andel bedrifter med innovasjon er 28 prosent i en region. Er det bra eller dårlig? Litt klokere blir vi når vi sammenligner med de to naboregionene som bare har 20 og 17 prosent på samme indikator. Men kanskje det generelle næringsmiljøet i regionen er av en helt annen beskaffenhet enn i naboregionene? Enda litt mer innsikt får vi derfor når vi sammenstiller indikatorene med monitoringsystemet som bakteppe. Det er imidlertid først når vi ser utviklingen av indikatorene over tid at vi kan si om en indikatorverdi er tilfredsstillende eller ikke. Det er endringen av indikatorverdien fra forrige måling i samme region og forskjellen på endringstallene regioner i mellom som er de beste målene på effekt av virkemidlene.

## 6.7 Organisatoriske utfordringer

Slik indikatorsystemet er skissert er det åpenbart at vi vil støte på utfordringer slik midlene forvaltes og rapporteres i dag. Utfordringene er knyttet til kravene vi stiller til indikatorsystemet mht ressurs- og tidsbruk, og gjelder ikke nødvendigvis hvordan midlene forvaltes ellers.

Prosjektlederne for midler via FK har ingen krav om bruk av e-post. Det er heller ikke eksplisitt et krav ved tildeling av midlene at prosjektleder skal svare på noen survey. Begge deler kunne lette framtidig evaluering betydelig. For de prosjektlederne som ikke har e-post er det mulig å benytte e-post til FK, som videreformidler eventuelle survey og registrer surveybesvarelsen. Bare da vil en survey til prosjektlederne

fungere tilfredsstillende i et indikatorsystem. I fremtiden bør innrapportering av prosjektlederens/prosjektansvarliges e-post være obligatorisk i KRDs statistikkssystem.

Innovasjon Norges Kundeeffektundersøkelse går per i dag som en postal undersøkelse. Også her vil det være formålstjenelig med krav om e-postadresse ved tildeling av midler fra Innovasjon Norge, slik at framtidige undersøkelser kan være nettbasert. Og det er også her mulig å lage et enkelt system for å kompensere for eventuelt manglende e-postadresser. For å utvide datagrunnlaget for de av INs tjenester som finansieres av post 60, bør det gjøres en populasjonsundersøkelse av disse, ikke bare en utvalgsundersøkelse.

En rask og kostnadseffektiv etablering av aktivitetsindikatorer vil forutsette et system med kategorisering av midlene til delmålene ved tildeling og et standardisert rapporteringssystem som var heldigitalt. For midler med mer generell karakter, f.eks. midler til kommunale næringsfond, kan en ha forhåndsdefinerte fordelingsnøkler mellom delmålene

På grunn av utfordringen med manglende e-postadresse til prosjektleder for FK-midler har det vært mulig å lage en fullskala survey til prosjektlederne i denne omgang. Vi har derfor gjennomført en pilotundersøkelse i et utvalg fylker der det er lagt nes en del arbeid i forkant av undersøkelsen med å etablere e-postadresser til flest mulig prosjektledere.

## 6.8 Oppsummering

Slik indikatorsystemet er skissert vil vi kunne produsere en betydelig mengde relevante indikatorer som belyser effektene av midler over kap 551 post 60. Samtidig er det lagt begrensninger på både antallet indikatorer og geografisk nivå som gjør indikatorsettet håndterbart og mulig å benytte i videre evaluering av ordningen. For noen delmål og for noen pengestrømmer kommer vi ikke helt i mål på vår vei mot å måle faktiske effekter. Dette skyldes delvis egenskaper med selve ordningen (det kontrafaktiske problem, kompleksitet mht å definere sluttbruker og forholdet til andre støtteordninger) og delvis manglende forordninger i det administrative systemet rundt ordningen som kunne tilrettelagt for indikatorproduksjon. Imidlertid vil vi faktisk kunne gi relevante indikatorer på alle syv delmålene, både for effekten av de spesifikke midlene og for regionale utviklingstrekk som er relevant.

Tre av systemets fire deler, survey til prosjektledere, survey til bedrifter og koblet datamateriale, vil hver for seg inneholde informasjon som de andre delene ikke har, og vil bare i noen grad overlappe hverandre mht pengestrømmene. Systemets fjerde del, monitoringsystemet, vil imidlertid være et bakteppe og kontekst for alle syv delmålene og de ulike pengestrømmene.

Rutinene rundt hvordan midlene tildeles og rapporteres er i dag ikke tilrettelagt for effektindikatorproduksjon. Først og fremst er det enkle rutiner for bruk av elektroniske rapporterings- og klassifiseringssystemer som mangler. Gjennomføring av spørreundersøkelser ville også vært enklere med krav om å svare på slike undersøkelser ved tildeling av midler. For videre drift av indikatorsystemet vil det derfor være svært gunstig om slike rutiner ble implementert.

Første gjennomgang av indikatorproduksjon viser at det er flere mangler ved rapporteringssystemet, både hos fylkeskommunene og Innovasjon Norge som gjør at datagrunnlaget kan være litt spinkelt på enkelte områder. Det antas at en må ha minst et

par gjennomkjøringer av systemet for å høste gevinst av organisatoriske endringer som effektiviserer datafangsten. Vi vil også understreke at et slikt system oppnår sin virkelige verdi med hensyn til verdien på data først etter minst to gjennomkjøringer. Det er først når en kan sammenligne indikatorverdier for regioner og delmål over tid, og utviklingen for enkeltregioner med utviklingen for andre regioner at vi virkelig får muligheten til å høste av våre investeringer i et slikt system gjennom bedre innsikt i hvordan midlene over post 60 kan bidra til regional utvikling.

Et fremtidig system som tar hensyn til de momenter som er nevnt over vil kunne gi den nødvendige informasjon både til nasjonale og regionale brukergrupper. Den nasjonale undersøkelsen kan suppleres med regionalt tilpassede spørsmål, og det kan også lages spesielle analyser i forhold til det enkelte fylkes målsettinger. Dersom et system skal tjene de ulike formålene, er det en forutsetning av Kommunal- og regionaldepartementet legger tilstrekkelige ressurser i etablering av et system basert på forslagene i denne rapporten og engasjerer et kompetansemiljø som kan stå for gjennomføring av datainnsamling, analyse og rapportering.

I forhold til et komplett evalueringssystem for post 60, vil det foreslåtte indikatorsystemet og monitoreringssystemet dekke det vesentlige behovet. Det vil imidlertid kunne være behov for tematiske evalueringer, for eksempel for å gå i dybden på områder som ikke ser ut til å skape gode nok effekter. Videre vil det kunne være ønskelig å gjøre studier der prosjektenes sluttbrukere benyttes som informanter, ikke bare prosjektledere. Longitudinelle case-studier vil også kunne belyse pengebruken på en mer nyansert måte enn hva som fanges opp av et indikatorsystem.

# Kapittel 7. Pilotmålingene

## I dette kapittelet kan en bl.a. lese at:

- De bedriftsrettede midlene bidrar i vesentlig grad til sysselsetting. Det er blitt skapt og reddet flest arbeidsplasser per prosjekt blant de som har fått tilsagn om distriktsrettede risikolån. Blant disse er det blitt skapt og sikret fra 1,8 til 2,4 arbeidsplasser per prosjekt. De tilsvarende tallene for mottakerne av distriktsutviklingstilskudd og etablererstipend er henholdsvis 1,2 til 1,9 arbeidsplasser per prosjekt og 0,5 til 0,6 arbeidsplasser per prosjekt.
- De tilretteleggende prosjektene er nettopp det. De bidrar på en del viktige punkter til å tilrettelegge for verdiskaping og innovasjon, men synes foreløpig å ha marginale direkte bidrag. Prosjektene samlede bidrag i forhold til målene for kapittel 13.50 synes å være noe begrensede. Tallene må imidlertid tolkes med varsomhet fordi de er basert på en første generasjons pilotmåling.
- Det er ikke forskjellige resultater å spore mellom gjennomsnittet av alle prosjekter og prosjekter som i særlig grad retter seg mot kvinner eller ungdom.

Som en del av dette utredningsprosjektet er det gjennomført en pilotmåling basert på det indikatorsystemet som er beskrevet i forrige kapittel. Hensikten med pilotmålingen har både vært å få relevant informasjon i forhold til evalueringen av post 60, dels å gjøre seg opp noen erfaringer om hvordan pilotmålingen fungerte og hvilke systemendringer som bør foretas.

I det følgende oppsummeres resultatene fra pilotmålingene. Resultatene er utdypet i en egen delrapport fra prosjektet.

## 7.1 Midlene til bedriftsrettede tiltak

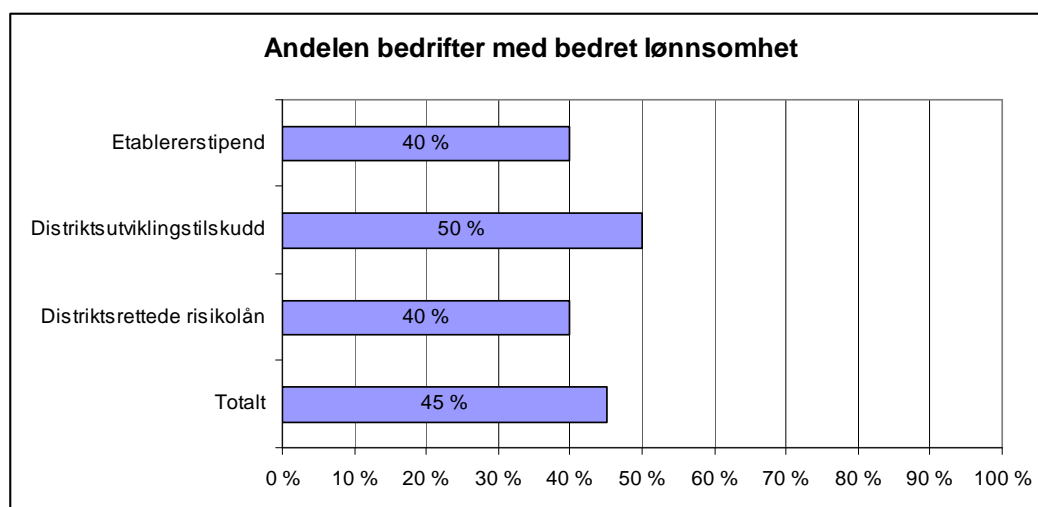
I dette delkapittelet beskriver vi hva de bedriftsrettede midlene gjennom Innovasjon Norge har ført til av effekter. Grunnlaget for dette er surveyen mot bedrifter. Denne består av Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser og de tjenestene som får tilsagn gjennom post 60 midlene. Dette er distriktsutviklingstilskudd, distriktsrettede risikolån og etablererstipend. Analysen er basert på etterundersøkelsen av INs bevilgninger til de nevnte tjenestene i 2003 og 2004.

I det følgende gis det en beskrivelse av hva de bedriftsrettede prosjektene har ført til av effekter knyttet til følgende målsettinger innen distrikts- og regionalpolitikken: verdiskaping på overordnet nivå, å styrke regionale næringsmiljøer, videreutvikle etablerte bedrifter, entreprenørskap, kompetanse og infrastruktur.

### 7.1.1 Verdiskaping på overordnet nivå

Det er to indikatorer som er knyttet til verdiskaping på et mer overordnet nivå. Dette

er andelen bedrifter med bedret lønnsomhet og antall skapte og reddede arbeidsplasser. I figuren nedenfor vises andelen bedrifter med bedret lønnsomhet. Prosjektene har ført til bedret lønnsomhet i 45 prosent av dem, og betydningen har vært aller størst for de som har fått tilsagn om distriktsutviklingstilskudd.



I tabellen under estimeres det hvor mange arbeidsplasser som er blitt skapt og reddet per prosjekt ut fra et høyt og lavt anslag for mottakerne av distriktsrettede risikolån, distriktsutviklingstilskudd og etablererstipend. For å så robuste estimater som mulig, bygger anslagene både på anslag for de som har fått støtte i 2003 og 2004. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at disse estimatene må tolkes med stor forsiktighet. I Innovasjon Norges etterundersøkelse for 2004-kullet gis det en nærmere oversikt over hvordan disse beregningene er gjort<sup>9</sup>.

Som det framgår av tabellen nedenfor er det blitt skapt og reddet flest arbeidsplasser per prosjekt blant de som har fått tilsagn om distriktsrettede risikolån. Blant disse er det blitt skapt og sikret fra 1,8 til 2,4 arbeidsplasser per prosjekt. Det er blitt skapt og reddet nest flest arbeidsplasser blant de som har fått tilsagn om distriktsutviklingstilskudd. Blant disse er det skapt og sikre fra 1,2 til 1,9 arbeidsplasser per prosjekt. Blant de som har fått etablererstipend er det skapt og sikret fra 0,5 til 0,6 arbeidsplasser per prosjekt.

**Tabell 13: Antall arbeidsplasser som er skapt og reddet per prosjekt basert på estimater fra Innovasjon Norges etterundersøkelser for de som fikk midler i 2003 og 2004.**

Tjeneste	Lavt anslag	Høyt anslag
Distriktsrettede risikolån	1,8	2,4
Distriktsutviklingstilskudd	1,2	1,9
Etablererstipend	0,5	0,6

Kilde: Oxford Research 2008

Ut fra de midlene som er bevilget til de aktuelle tjenestene i 2003 og 2004, har vi også beregnet kostnadene per skapte og reddede arbeidsplass ut fra det laveste anslaget for sysselsetting. Disse estimatene er med på å si noe om hvilke type tjeneste som gir størst sysselsettingseffekt per bevilget kroner. Resultatene viser at kostnadene per arbeidsplass er lavest for mottakerne av distriktsrettede risikolån, etterfulgt av dist-

<sup>9</sup> Se kundeeffektundersøkelsen for 2004-kullet. Oxford Research (2008). Stadig viktigere. Etterundersøkelse av bedrifter som mottok tilsagn fra Innovasjon Norge i 2004. Oxford Research, Kristiansand.

riktsutviklingstilskudd og etablererstipend. Det gis en nærmere oversikt over hvordan disse beregningene er gjort i Innovasjon Norges etterundersøkelse for 2004-kullet.

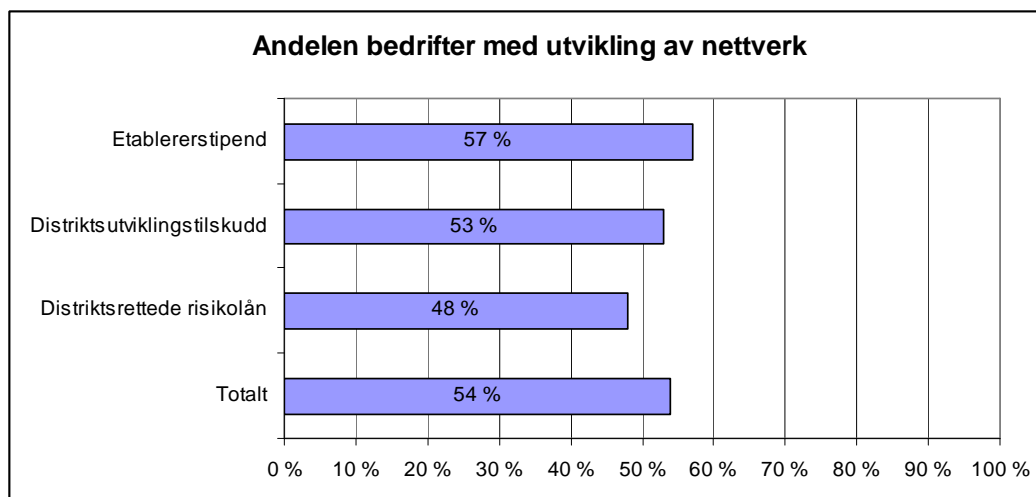
Tabell 14: Kostnad per skapte og reddede arbeidsplass for de som fikk midler fra Innovasjon Norge i 2003 og 2004. Lavt anslag for arbeidsplasser.	
Tjeneste	Kostnad per arbeidsplass
Distriktsrettede risikolån	176.000 kr
Distriktsutviklingstilskudd	288.000 kr
Etablererstipend	340.000 kr

Kilde: Oxford Research 2008

### 7.1.2 Styrke regionale næringsmiljøer

Styrking av næringsmiljøer er knyttet til to indikatorer, andelen bedrifter der prosjektet har ført til utvikling av nettverk og andelen bedrifter der prosjektet har ført til økt samarbeid med sentrale aktører i innovasjonssystemet.

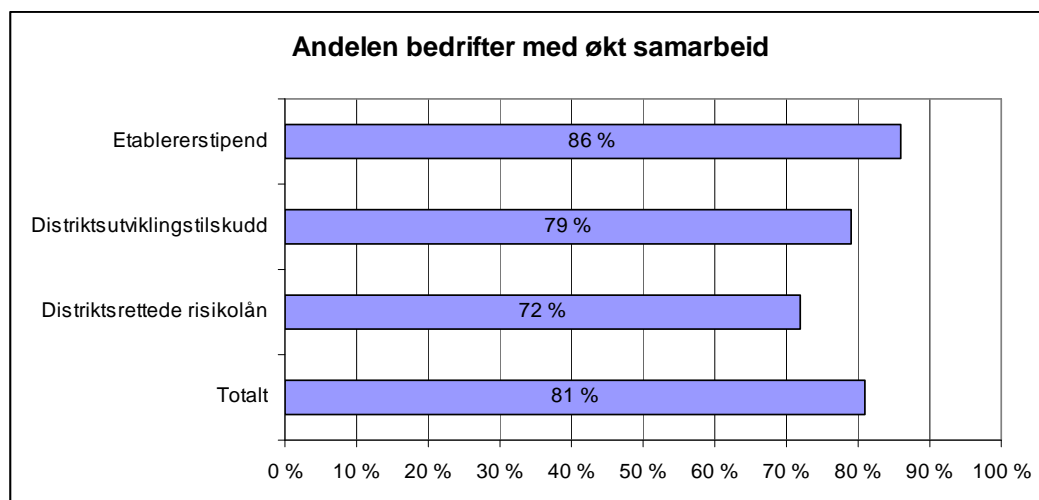
I figuren under vises andelen bedrifter der prosjektet har ført til utvikling av nettverk. Prosjektet har ført til dette i 54 prosent av bedriftene, og det er små forskjeller i effektene mellom de tre tjenestene.



I den neste figuren vises det andelen bedrifter der prosjektet har ført til økt samarbeid med sentrale aktører i innovasjonssystemet. De aktørene som dette dreier seg om er universitet, høyskole eller forskningsinstitutt, kunder, konkurrenter, leverandører, konsulenter, investorer/finansieringsmiljø, offentlige myndigheter og bransjeorganisasjoner.

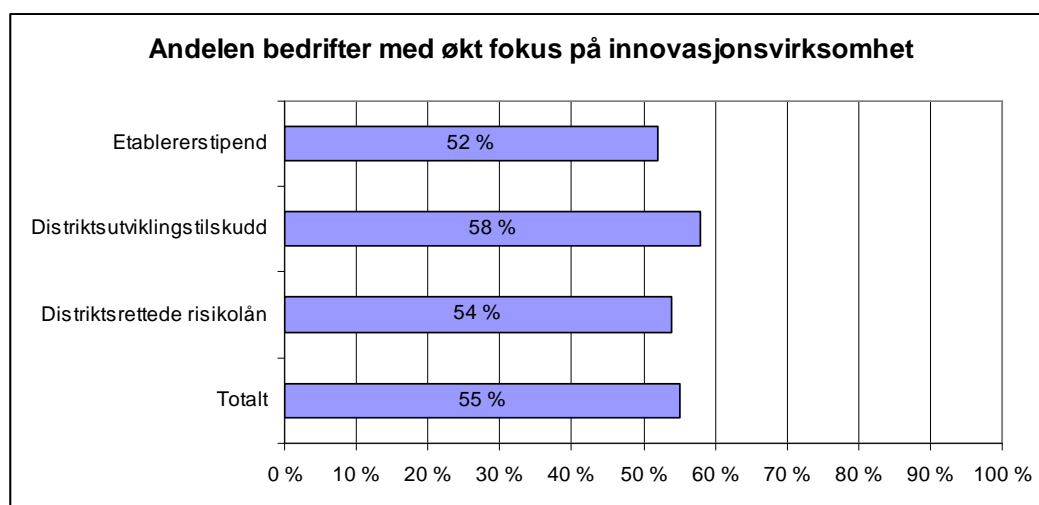
Det framgår at prosjektet har ført økt samarbeid i 81 prosent av bedriftene. Samarbeidsbidraget har vært størst for de som har fått tilsagn om etablererstipend.



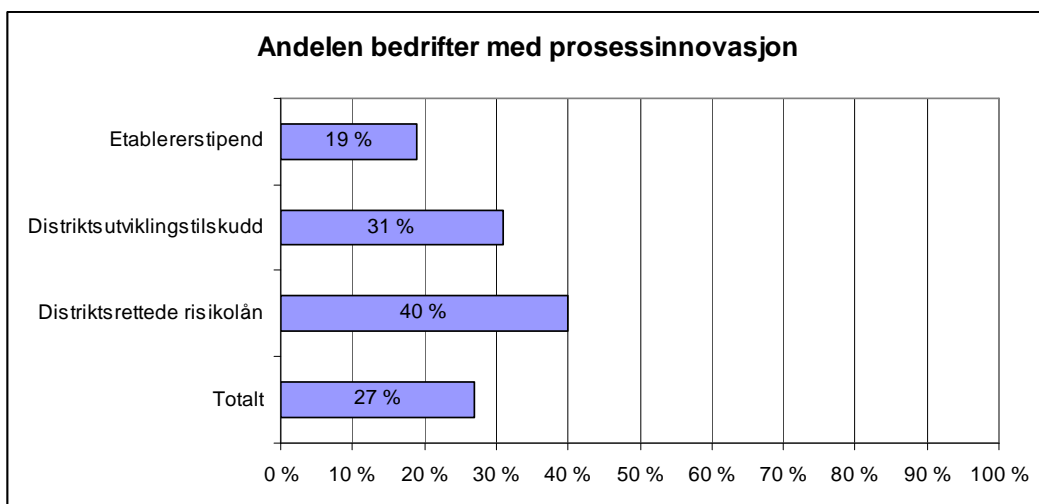
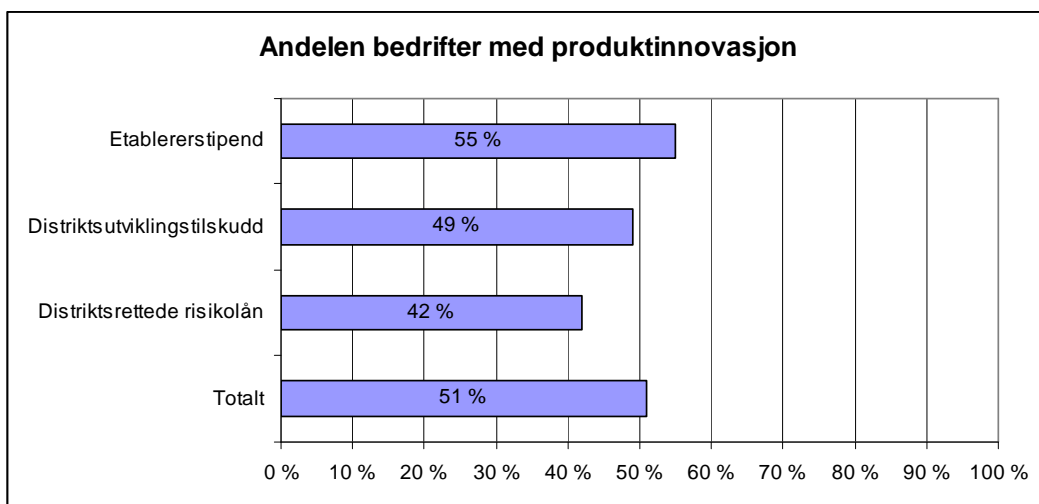


### 7.1.3 Videreutvikle etablerte bedrifter

Det er tre indikatorer for videreutvikling av etablerte bedrifter; andelen bedrifter med økt fokus på innovasjonsvirksomhet, andelen bedrifter med produktinnovasjon og andelen bedrifter med prosessinnovasjon. I figuren under illustreres andelen bedrifter med økt fokus på innovasjonsvirksomhet. Det framgår at 55 prosent av virksomhetene har fått økt fokus på dette, mens det er små forskjeller i effekten mellom de tre tjenestene.



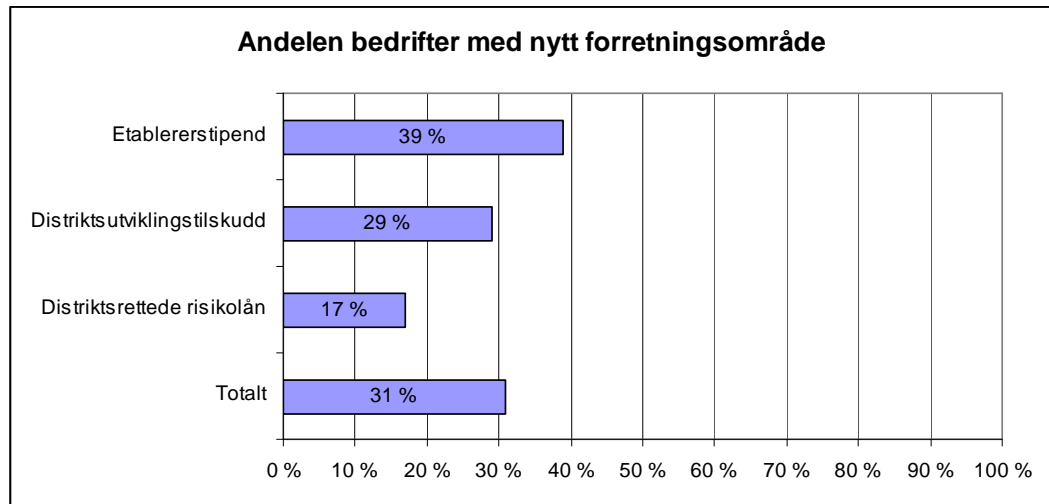
I de to neste figurene vises andelen bedrifter med produkt- og prosessinnovasjon. Andelen bedrifter med produktinnovasjon ligger på 51 prosent, mens den tilsvarende andelen for prosessinnovasjon er på 27 prosent. Mottakerne av etablererstipend skårer høyest i forhold til produktinnovasjon, mens de skårer lavest i forhold til prosessinnovasjon.



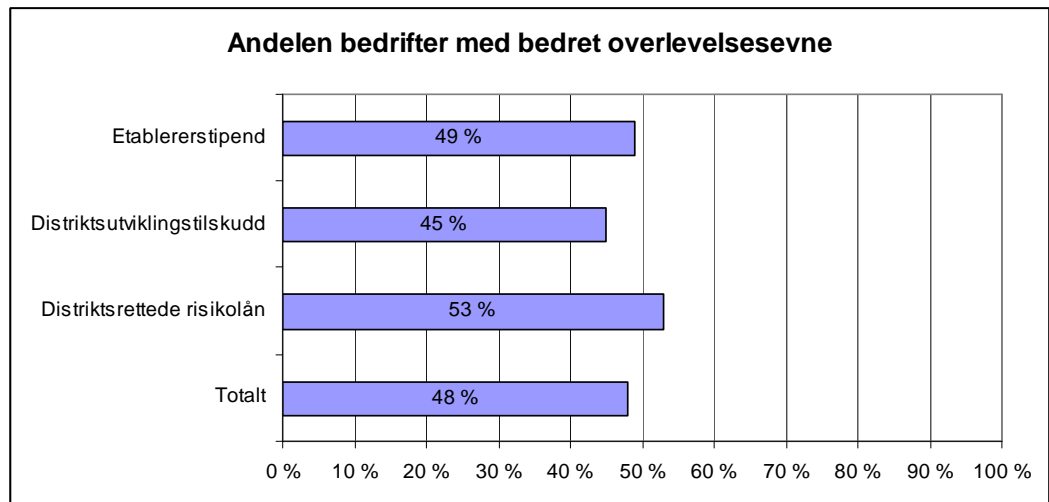
#### 7.1.4 Entreprenørskap

---

I indikatorsettet er det to indikatorer knyttet til entreprenørskap; andelen bedrifter med nytt forretningsområde og andelen bedrifter med bedret overlevelsessevne. Når det gjelder andelen bedrifter med nytt forretningsområde, viser figuren under denne andelen ligger på 31 prosent. Prosjektene betydning for nytt forretningsområde er størst for etablererstipend.

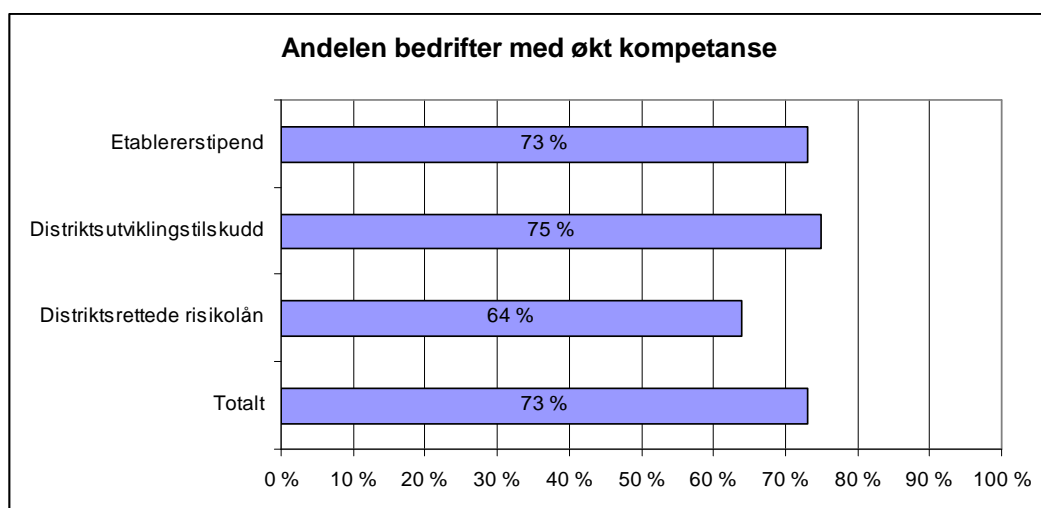


Som det illustreres i figuren under, er andelen virksomheter med økt overlevelse på 48 prosent. Det er relativt små forskjeller i betydningen i overlevelse for de tre tjenestene.



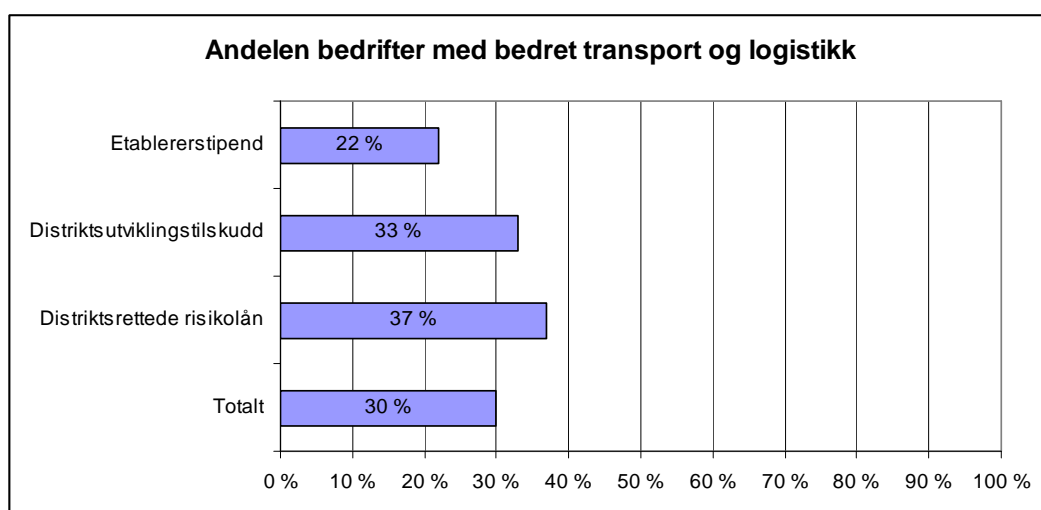
### 7.1.5 Kompetanse

I figuren under vises det hvor stor andel av bedriftene som har fått økt kompetanse som følge av prosjektet på minst ett av følgende områder; produktutvikling, prosessutvikling, markedsutvikling, strategi, organisasjon og ledelse, tilgang og bruk av avansert teknologi, opparbeiding av bedre nettverk, internasjonalt samarbeid, internasjonale markeder og eksport. Det framgår at 73 prosent av bedriftene har fått økt kompetanse. Det er en viss variasjon i kompetansebidrag mellom de tre tjeneste. Kompetansebidraget er minst for de som har fått distriktsrettede risikolån.



### 7.1.6 Infrastruktur

Som det illustreres i figuren nedenfor er det 30 prosent av bedriftene som har fått bedret transport og logistikk. Blant de tre tjenestene, er det færrest som har oppnådd forbedringer på dette området for de som har fått etablererstipend.



## 7.2 Bedrifter med og uten støtte fra IN i 2005

I hvilken grad utvikler bedriftene som får midler fra IN seg annerledes enn bedrifter som ikke får midler fra denne organisasjonen? Innovasjon Norge har gjennom årene selv gjort flere utredningen for å etablere kontrollgruppe(r) som kan si noe med sikkerhet om midlene fra IN gjør en forskjell. Det er svært vanskelig å etablere slike kontrollgrupper. I dette prosjektet er det gjort en analyse av bedriftene som har fått midler fra IN sett i forhold til andre bedrifter ved å analysere INs kundedatabase sett i forhold til informasjon i Bedrifts- og Foretaksregisteret(BoF).

Indikatorene baserer seg på en kobling mellom alle tilsagn for 2005 som Innovasjon Norge gjorde innen *distriktsrettede risikolån*, *distriktsutviklingstilskudd* og *etablererstipend*,

og Det sentrale bedrifts- og foretaksregisteret (BoF). Koblingen er gjort på foretaksnivå, men for å beholde en best mulig regional fordeling og næringsfordeling er bedriftene som til sammen utgjør det enkelte foretaket benyttet. Tilsagnene fra Innovasjon Norge dekker dermed bedrifter som til sammen representerte neste 33 000 sysselsatte i 2005, og vi har treff på 1425 bedrifter som fikk tilsagn. 1425 bedrifter er i minste laget når vi skal fordele på 89 økonomiske regioner. Imidlertid bør man heller tilstrebe et større datamateriale, noe en kan oppnå med en bedre rapportering for tilsagnene i Innovasjon Norge, enn å produsere indikatorer på et så høyt aggregeringsnivå et de mister sin informasjonsverdi. Så vi har valgt å presentere indikatorene for økonomiske regioner, selv om man vil finne enkelte regioner der datagrunnlaget er tynt. Med de koblede dataene har vi produsert flere indikatorer. For bedriftsflyttinger kan det synes som om et tilsagn hjelper bedriften til å bli i regionen. På landsbasis flytter litt over 20 prosent av bedriftene ut av sin økonomiske region i løpet av treårsperioden 2005-2007. For de bedriftene som hadde et tilsagn fra Innovasjon Norge var det bare litt over 12 prosent som flyttet. Flyttetilbøyeligheten er klart størst i Nord-Norge og i de største byene.

For sysselsettingsutviklingen knytter det seg en del spesielle utfordringer. Ikke bare er det flere av tiltakene som kan være rettet mot effektivisering og rasjonalisering (som faktisk vil medføre lavere sysselsetting etter et vellykket prosjekt), men utfordringen ligger også i å etablere indikatorer som isolerer effekten av tiltakene. Det er ikke nok å måle utviklingen av sysselsettingen før og etter tilsagnet, vi må også relatere denne endringen til tilsvarende endring for de bedriftene som ikke fikk tilsagn i 2005. Indikatoren forteller dermed om bedrifter med tilsagn har endret sin sysselsettingsutvikling mer eller mindre positivt i forhold til de bedriftene som ikke har tilsagn. Dette er vist i .en under.

	Næringskategori	Sysselsatte 2002	Sysselsatte 2005	Sysselsatte 2008	Syss.utv 2002-2005	Syss.utv 2005-2008	Endring i utvikling 2005	Forskjell i endring mellom de med tilsagn og de uten
Bedrifter uten tilsagn	1 Primærnæring	63936	60.621	53.794	-5,2	-11,3	-6,1	
	2 Industri	225.883	199.305	202.514	-11,8	1,6	13,4	
	3 Engross- og detaljhandel	263.603	263.080	259.352	-0,2	-1,4	-1,2	
	4 Helse- og sosialtjenester	324.603	343.249	319.482	5,7	-6,9	-12,7	
	5 Off. forvaltning, m undervisning	129.047	128.539	117.974	-0,4	-8,2	-7,8	
	6 Tjenester	548.725	522.218	512.839	-4,8	-1,8	3,0	
	Z Annen næring	449.945	714.559	825.968	58,8	15,6	-43,2	
Bedrifter med tilsagn	1 Primærnæring	398	291	220	-26,8	-24,4	2,4	8,5
	2 Industri	7184	6780	6822	-5,6	0,6	6,2	-7,1
	3 Engross- og detaljhandel	324	349	409	7,6	17,3	9,7	10,9
	4 Helse- og sosialtjenester	1878	2192	1929	16,7	-12,0	-28,7	-16,0
	5 Off. forvaltning, m undervisning	6771	8627	8526	27,4	-1,2	-28,6	-20,8
	6 Tjenester	5326	5206	5743	-2,3	10,3	12,6	9,5
	Z Annen næring	6203	9402	11.227	51,6	19,4	-32,2	11,1

Av tabellen ser vi at for primærnæringene, tjenestesektoren og andre næringer (oljesektor, bygg og anlegg og noe innen tjenestesektoren) har bedrifter som fikk tilsagn i 2005 hatt en bedre relativ utvikling på sysselsettingen enn de uten tilsagn. Bedrifter med tilsagn innen offentlig sektor (inkl. helse- og sosialtjenester) har derimot dårligere utvikling enn de uten tilsagn, men dette skyldes nok langt på vei at tilsagnene slett ikke var rettet mot sysselsetting, men derimot mot institusjonenes påvirkning av rammebetingelser og tjenester utenfor institusjonene. Også for industrien er sysselsettingseffekten negativ, noe som ikke er så overraskende med tanke på at en del tiltak retter seg mot effektivisering og rasjonalisering.

Den siste indikatoren fra det koblede datamaterialet er overlevelsesrater. Her er dataene ganske entydige ved at bedrifter som får støtte/tilsagn har en høyere overlevelsesrate enn bedrifter uten. Av bedriftene uten tilsagn som fantes 1.1.2005 var det 81 prosent som fremdeles eksisterte 1.1.2008. Blant bedriftene med tilsagn var tilsvarende overlevelsesrate på 90 prosent. Dette er ganske overraskende, da deler av støtten gjerne går til oppstartbedrifter og bedrifter i utsatte posisjoner. Imidlertid kan det synes som om sentralitet varierer omvendt med overlevelsesraten, dvs. at overlevelsesraten er lavest i de store byene, noe som tyder på at denne indikatoren også henger sammen med næringsstruktur.

Materialet er i denne sammenhengen benyttet til noen enkle indikatorer, men vi ser allerede nå at det er mange muligheter for videre analyse med disse dataene. Ikke minst kunne det vært interessant å se på hvordan andre variable virker inn på resultatene, slik som bedriftsstørrelse, tilsagnsstørrelse, næring osv., også uavhengig av geografi. Det vil også åpne seg flere muligheter når flere årganger foreligger og omfanget av datafangsten fra Innovasjon Norge øker.

Man skal dog være varsom med tolkningen av dataene. Resultatene over viser at bedrifter som har fått støtte fra Innovasjon Norge utvikler seg noe mer positivt på flere indikatorer enn bedrifter uten støtte. Det er imidlertid et åpent spørsmål om dette skyldes støtten fra IN eller om det skyldes at IN er dyktig til å velge ut de mest offensive bedriftene og styrkes disses utviklingsmuligheten ved å bevilge lån og tilskudd.

### 7.3 Midlene til tilretteleggende prosjekter

I dette delkapittelet beskriver vi hva de tilretteleggende midlene gjennom fylkeskommunene har ført til av *effekter*. Grunnlaget for dette er en survey rettet mot prosjektansvarlige/prosjektledere for tilsagn gitt i 2005 i noen utvalgte fylkeskommuner. Disse er *Østfold, Buskerud, Hordaland, Sogn og Fjordane, Sør Trøndelag, Nord Trøndelag, Nordland og Troms*. Disse fylkene fikk 62 prosent av midlene i 2005. I surveyen har vi dermed fått med de fylkeskommunene som har mest midler og flest prosjekter. Datamaterialet gir et relativt godt inntrykk av hva de tilretteleggende prosjektene har ført til av effekter på aggregert nivå.

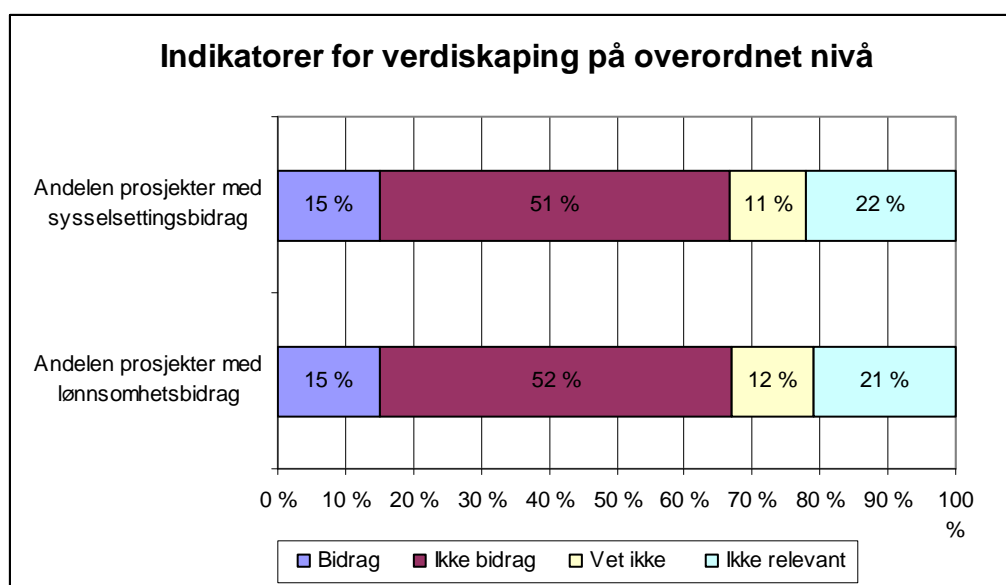
I det videre gis det en oversikt over hva prosjektene har ført til av effekter knyttet verdiskaping på overordnet nivå, å styrke regionale næringsmiljøer, videreutvikle etablerte bedrifter, entreprenørskap, kompetanse, infrastruktur, tjenester og stedsutvikling. Datamaterialet er analysert på to måter. Først ser vi på hva prosjektene bidrar med i forhold til de ulike delmålene for kapittel 13.50, uavhengig av hvordan prosjektene er kategorisert i statistikksystemet. Deretter analyserer vi prosjektene i forhold til deres kategorisering, dvs. hvordan formålet for prosjektet er registrert i SPINE. Det-

te gjelder både prosjektene hovedformål og deres primære målgruppe (kvinner og ungdom).

Når det gjelder den første fremstillingen av tallene, så er altså alle prosjektene spurt om bidrag i forhold til de syv delmålene for kapittel 13.50. Prosjektene er invitert til å svare "ikke relevant". Tallene må kunne leses slik at dersom "ikke relevant" er valgt, kan det ikke forventes effekt på det aktuelle delmålet. Motsatt kan man altså forvente en effekt hvis det aktuelle delmålet er relevant for prosjektet.

### 7.3.1 Verdiskaping på overordnet nivå

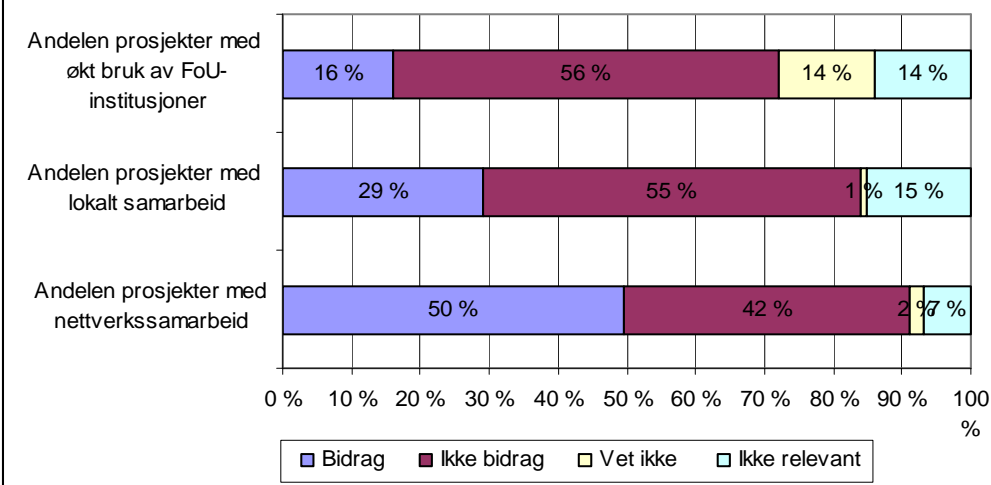
Det er to indikatorer som er knyttet til verdiskaping på et mer overordnet nivå. Dette er andelen prosjekter med lønnsomhetsbidrag og andelen prosjekter med sysselsettingsbidrag. Som det framgår av figuren har de tilretteleggende prosjektene liten betydning for verdiskaping på et overordnet nivå. Prosjektene har kun bidratt til lønnsomhets- og sysselsettingsutvikling i 15 prosent av prosjektene. Dette er ikke så uventet i og med at prosjektene er tilretteleggende og ikke rettet direkte mot bedrifter



### 7.3.2 Styrke regionale næringsmiljøer

Styrking av næringsmiljøer er knyttet til tre indikatorer, andelen prosjekter med nettverkssamarbeid, andelen prosjekter med lokalt samarbeid og andelen prosjekter med økt bruk av FoU-institusjoner. Som det illustreres i figuren under, har prosjektene først og fremst bidratt i forhold utvikling av nettverk. Halvparten av prosjektene har bidratt til ulike former for formelle og reelle nettverk. Prosjektene har i relativt liten grad bidratt til økt lokalt/regionalt samarbeid mellom bedrifter og økt bruk av FoU-institusjoner.

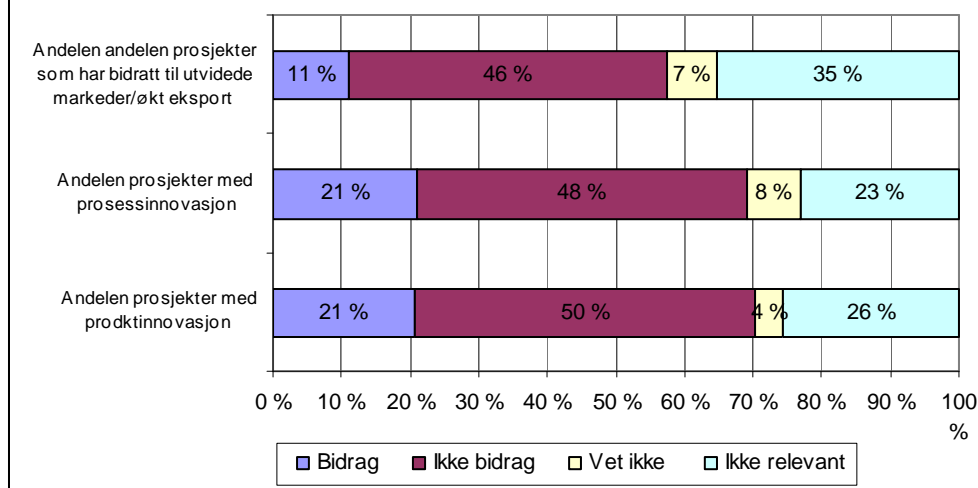
### Indikatorer for å styrke regionale næringsmiljøer



### 7.3.3 Videreutvikle etablerte bedrifter

Det er tre indikatorer for videreutvikling av etablerte bedrifter; andelen prosjekter med produktinnovasjon, andelen bedrifter med prosessinnovasjon og andelen prosjekter som har bidratt til utvidede markeder/økt eksport. Som det framgår av figuren under, har prosjektene bidratt relativt lite på dette området. Bidraget er størst i forhold til utvikling av nye produkter og prosesser, hvor 21 prosent har oppgitt at prosjektet har betydning. Det bør imidlertid påpekes at det er en relativt stor andel som har oppgitt at disse indikatorene ikke er relevante for prosjektet.

### Indikatorer for å videreutvikle etablerte bedrifter

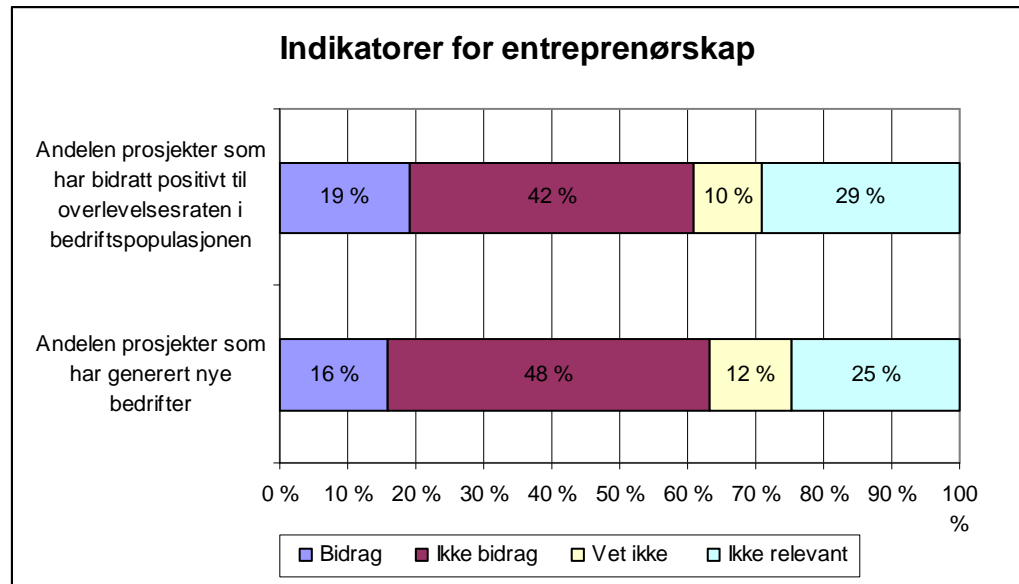


### 7.3.4 Entreprenørskap

I indikatorsettet er det to indikatorer knyttet til entreprenørskap; andelen prosjekter

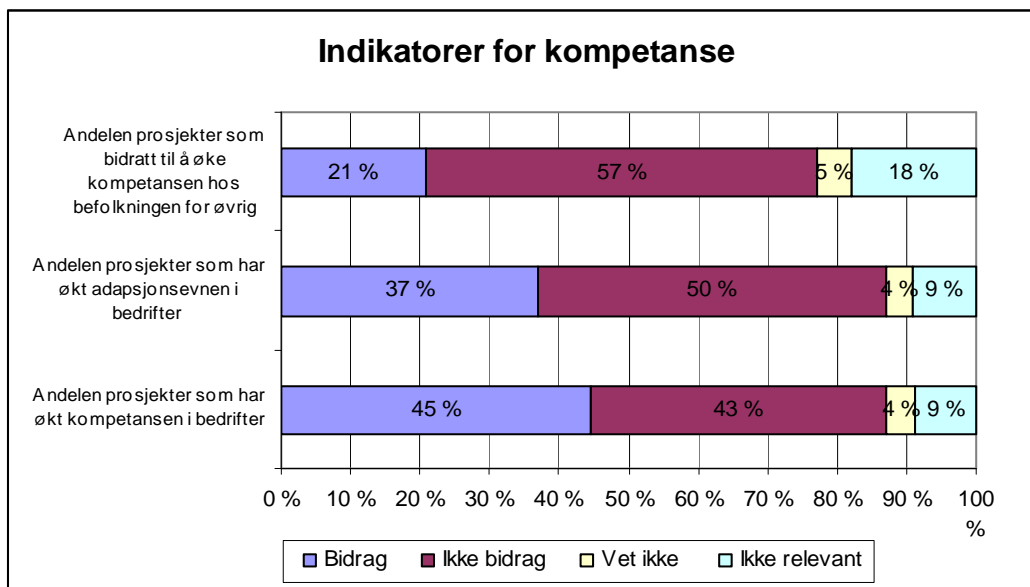


som har generert nye bedrifter og andelen prosjekter som har bidratt positivt til overlevelsesraten i bedriftspopulasjonen. Resultatene viser at disse prosjektene har hatt lite betydning i forhold til entreprenørskap slik det måles her. Prosjektene har bidratt til generering av nye bedrifter i 16 prosent av dem, mens de har bidratt positivt til overlevelsesraten i bedriftspopulasjonen i 19 prosent.



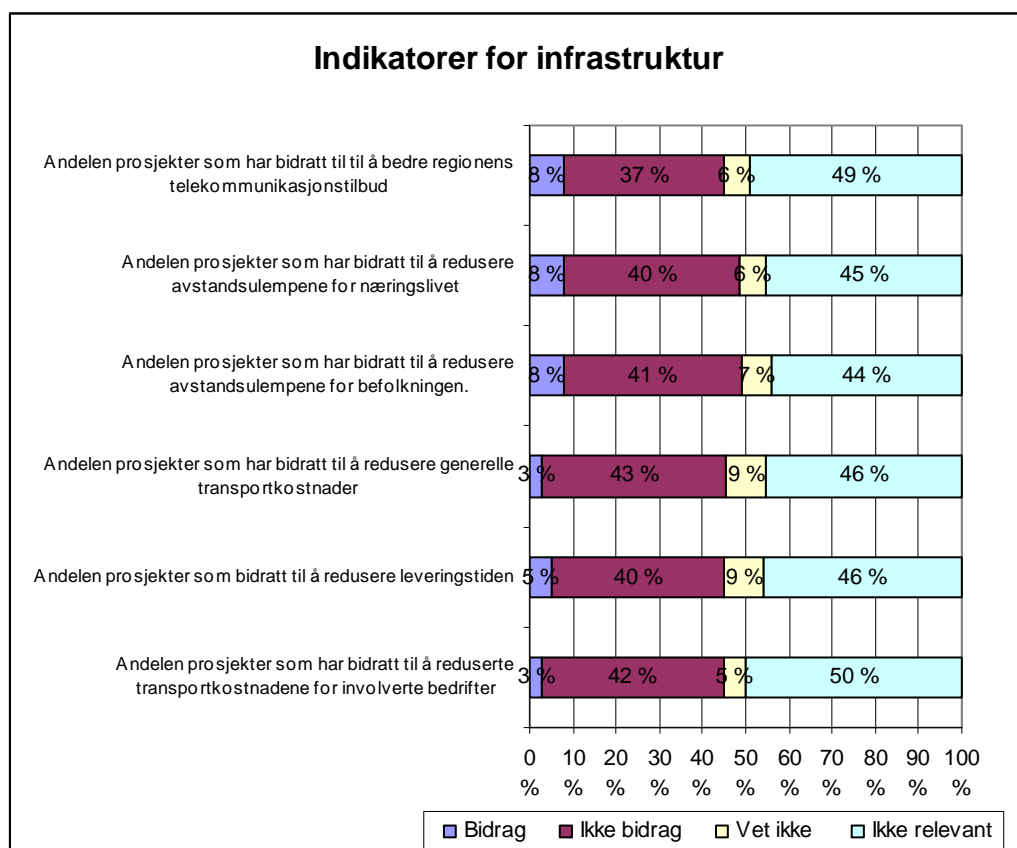
### 7.3.5 Kompetanse

I figuren nedenfor vises resultatene knyttet til de tre indikatorene som er knyttet til kompetanse; andelen prosjekter som har økt kompetansen i bedrifter, andelen prosjekter som har økt adaptasjonsevnen i bedrifter og andelen prosjekter som bidratt til å øke kompetansen hos befolkningen for øvrig. Prosjektene har hatt relativt stor betydning i forhold til å heve kompetansenivået. Dette gjelder særlig i forhold til å heve kompetansenivået i ledelsen og blant de ansatte i involverte bedrifter og bransjer. Her er det 45 prosent av prosjektene som har betydning. Med en andel på 21 prosent, har prosjektene minst betydning i forhold til å heve kompetansenivået i befolkningen for øvrig. Dette viser at prosjektene først og fremst er innrettet mot næringslivets behov.



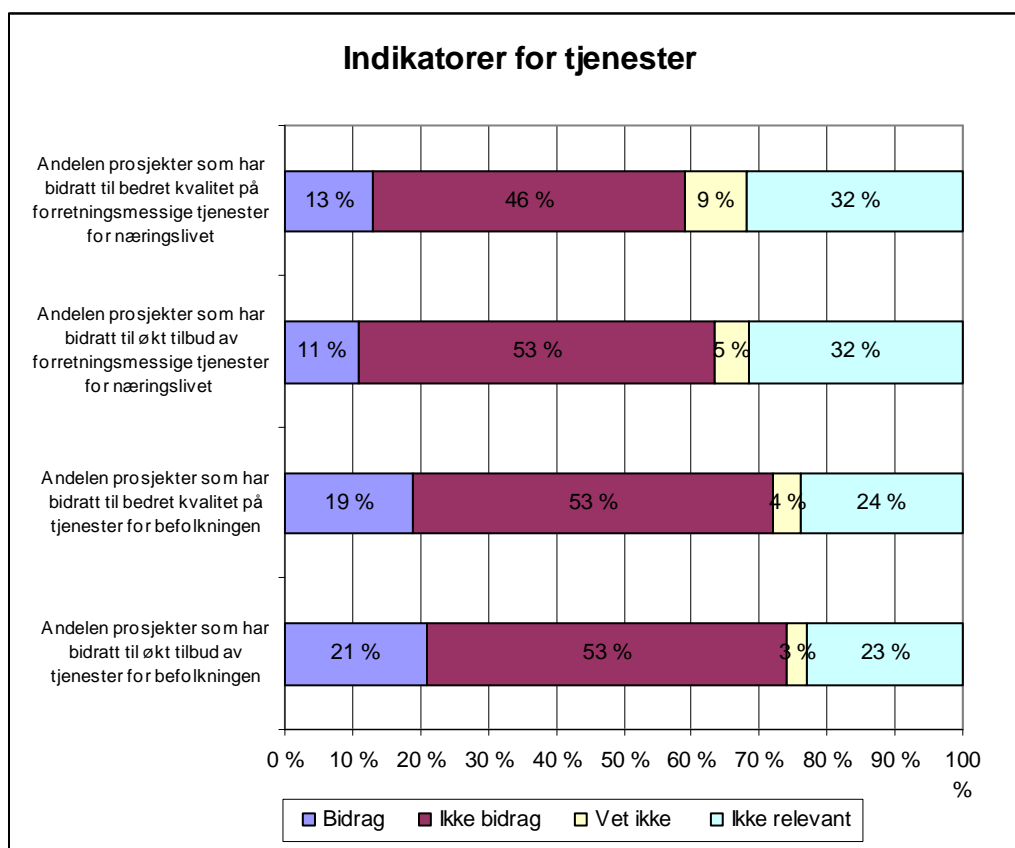
### 7.3.6 Infrastruktur

For å kartlegge hva prosjektene har å si i forhold til å styrke den fysiske infrastrukturen og redusere avstandsurempene, er det seks infrastrukturindikatorer. Disse er relatert til andelen prosjekter som har bidratt til å redusere transportkostnadene for involverte bedrifter, andelen prosjekter som bidratt til å redusere leveringstiden, andelen prosjekter som har bidratt til å redusere generelle transportkostnader, andelen prosjekter som har bidratt til å redusere avstandsurempene for befolkningen, andelen prosjekter som har bidratt til å redusere avstandsurempene for næringslivet og andelen prosjekter som har bidratt til å bedre regionens telekommunikasjonstilbud. Resultatene viser at prosjektene har liten betydning i forhold til infrastrukturutvikling. Det er en svært høy andel som oppgir at dette delmålet ikke er relevant for prosjektet, og for de som oppgir at det er relevant, har prosjektene lite betydning.



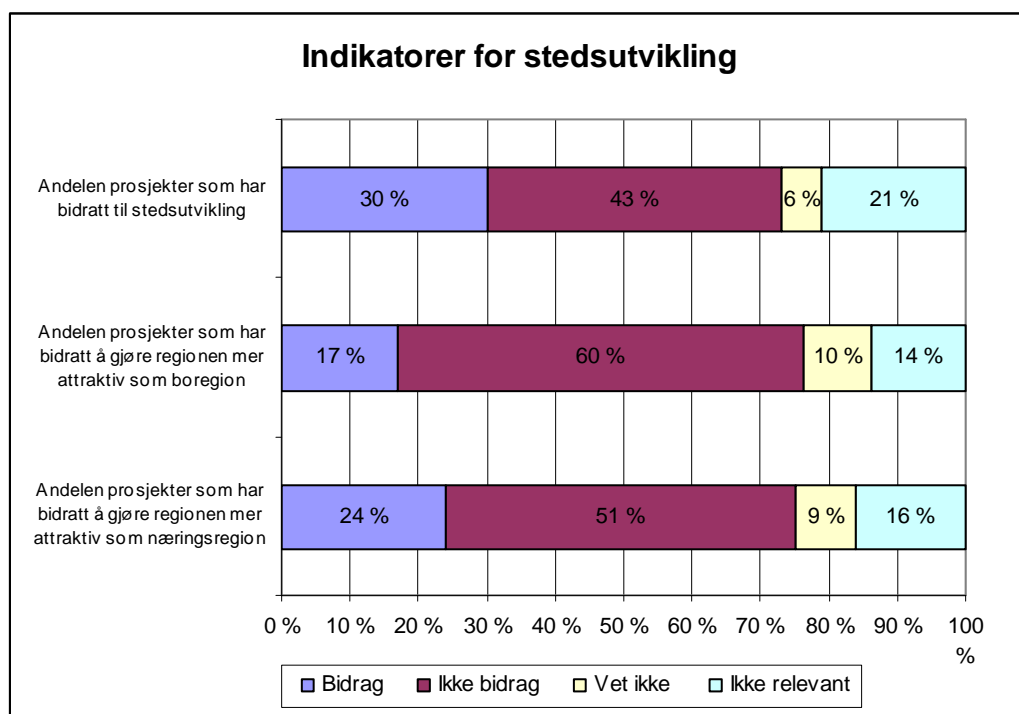
### 7.3.7 Tjenester

I indikatorsetter er det fire indikatorer knyttet til tjenester; andelen prosjekter som har bidratt til økt tilbud av tjenester for befolkningen, andelen prosjekter som har bidratt til bedret kvalitet på tjenester for befolkningen, andelen prosjekter som har bidratt til økt tilbud av forretningsmessige tjenester for næringslivet og andelen prosjekter som har bidratt til bedret kvalitet på forretningsmessige tjenester for næringslivet. Som det vises i figuren nedenfor, er det generelt relativt få prosjekter som har hatt stor betydning i forhold til utviklingen av tjenestetilbudet. Prosjektene har hatt størst betydning for å gi befolkningen et økt tjenestetilbud, men skåren er ikke høyere enn 21 prosent.



### 7.3.8 Stedsutvikling

Gjennom en satsing på stedsutvikling er målet å gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted og som lokalisering for bedrifter. Det er utarbeidet tre indikatorer knytte til stedutvikling; andelen prosjekter som har bidratt å gjøre regionen mer attraktiv som næringsregion, andelen prosjekter som har bidratt å gjøre regionen mer attraktiv som boregion og andelen prosjekter som har bidratt til stedsutvikling. Resultatene viser at prosjektene ikke kan sies å ha gitt store bidrag på dette området. Prosjektene har i størst grad bidratt til stedsutvikling (estetisk, kulturelt, nye møteplasser osv), hvor det er 30 prosent av prosjektene som har bidratt.



### 7.3.9 Måloppnåelse sett i forhold til prosjektformål

I forhold til å vurdere hva de enkelte prosjektene bidrar med i forhold til å nå målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken, er det viktig å se dette i sammenheng med hva som er formålet for prosjektet. I hvilken grad er det slik at prosjektene bidrar mest på det området som er hovedformålet, og i hvilken grad bidrar de også på de andre delmålene?

I tabellen under vises det hva prosjektene med ulike formål bidrar til på de 7 delmålene for distrikts- og regionalpolitikken. For å komme fram til hva som er effektene av prosjektene, er indikatorene på hvert enkelt delmål summert. For at en skal kunne si at et prosjekt bidrar på et delmål, må prosjektet oppnå en skår på 4 eller 5 (på en skala fra 1 til 5, der 1= i svært liten grad og 5= i svært stor grad) på minst en av de indikatorene som belyser delmålet.

For å vurdere hva prosjektene bidrar med, hadde det vært ønskelig om prosjektene ble kategorisert på samme måte som delmålene for distrikts- og regionalpolitikken. I det tilgjengelige datamaterialet fra SPINE fra 2005, er imidlertid ikke prosjektformålene identiske med de 7 delmålene for kapittel 13.50. I 2005 ble det benyttet følgende kategorier; kompetanse, omstilling, tilrettelegging for entreprenørskap og nyetablering, tilrettelegging for innovasjon og innovasjonssystem, fysisk tilrettelegging, annet samt ramme (bevilgning til andre, eks. kommunale næringsfond). Disse kategoriene gir likevel et godt inntrykk av hvordan ulike prosjekter bidrar til den samlede måloppnåelsen.

Det er naturligvis også relevant å ta i betraktning av gjennomsnittlig bevilgningsbeløp fra fylkeskommunen varierer mellom ulike type prosjekter. For de prosjektene som inngår i pilotmålingen, er antall tilsagn, sum tilsagn og tilsagn per prosjekt som det illustreres i tabellen for de ulike prosjektkategoriene:

Tabell 16: Antall prosjekter, sum tilsagn og tilsagn per prosjekt fordelt etter prosjektformål.			
	Antall tilsagn	Samlet tilsagn	Tilsagn per prosjekt
Kompetanse	49	10.680.000 kr	218.000 kr
Omstilling	7	8.935.000 kr	1.276.000 kr
Tilrettelegging for entreprenørskap og nyetablering	18	3.673.000 kr	204.000 kr
Tilrettelegging for innovasjon og innovasjonssystem	22	8.873.000 kr	403.000 kr
Fysisk tilrettelegging	14	9.579.000 kr	684.000 kr
Annet	20	4.492.000 kr	225.000 kr
Ramme	23	23.092.000 kr	1.004.000 kr
Kilde: SPINE og Oxford Research			

Som det framgår av tabellen under, bidrar prosjektene i størst grad til å styrke regionale næringsmiljøer og til kompetanseheving. Ser en de ulike prosjektformålene hver for seg, er det slik at prosjektene bidrar varierer ut fra hva som er hovedformålet med prosjektene. Som en kunne forvente seg bidrar prosjektene i større grad på det delmålet som i størst grad berører hovedformålet og tilgrensede formål. For eksempel bidrar prosjekter som har kompetanse som formål mest til å styrke regionale næringsmiljøer og kompetanse, mens prosjekter som fokuserer på fysisk tilrettelegging bidrar til stedsutvikling og kompetanse. De prosjektene som bidrar i størst grad på mange områder, er prosjektene som har omstilling som formål. Dette er ikke overraskende i og med at disse prosjektene har en bred innretning og i gjennomsnitt får de største tilsagnene.

Tabell 17: Andel av prosjektenes som bidrar til de ulike delmålene for kap. 13.50 fordelt etter prosjektformål.							
	STYRKE REGIONALE NÆRINGSMILJØER	VIDEREUTVIKLE ETABLERTER BEDRIFTER	ENTREPRENØRSKAP	KOMPETANSE	KOMMUNIKASJON	TJENESTER	STEDSUTVIKLING
Kompetanse	63 %	25 %	16 %	59 %	18 %	27 %	27 %
Omstilling	86 %	71 %	86 %	43 %	14 %	57 %	57 %
Tilrettelegging for entreprenørskap og nyetablering	61 %	22 %	22 %	56 %	11 %	44 %	33 %
Tilrettelegging for innovasjon og innovasjonssystem	59 %	41 %	27 %	64 %	23 %	23 %	50 %
Fysisk tilrettelegging	57 %	36 %	21 %	71 %	21 %	50 %	64 %
Annet	40 %	25 %	15 %	40 %	10 %	35 %	40 %
Ramme	48 %	39 %	35 %	30 %	30 %	30 %	39 %
Total	58 %	32 %	25 %	53 %	19 %	33 %	39 %
Kilde: SPINE og Oxford Research							

### 7.3.10 Forskjeller i måloppnåelse mellom kvinnerettede og ungdomsrettede prosjekter?

Kvinner og ungdom er to særskilt prioriterte målgrupper. Vi har derfor sett nærmere på om det er forskjeller i hvilke resultater som oppnås gjennom prosjekter som har disse som målgrupper og prosjekter som ikke har det. Resultatene fra de gjennomførte statistiske testene (kji-kvadrat), viser at det ikke er noen statistisk signifikante forskjeller i resultatene ut fra verken om prosjektet er kvinne- eller ungdomsrettet. De kvinne- og ungdomsrettede prosjektene oppnår verken bedre eller dårlige resultater enn de øvrige prosjektene. Skåren på de enkelte delmålene framgår av tabellen under.

Tabell 18: Andelen av kvinne- og ungdomsrettede prosjekter som bidrar til de ulike delmålene for kap. 13.50.

	STYRKE REGIONALE NÆRINGSMILJØER	VIDERUTVIKLE ETABLERTER BEDRIFTER	ENTREPRENØRSKAP	KOMPETANSE	KOMMUNIKASJON	TJENESTER	STEDSUTVIKLING
Kvinnerett	61 %	28 %	22 %	39 %	28 %	39 %	50 %
Ikke kvinnerette	58 %	32 %	25 %	55 %	18 %	32 %	39 %
Ungdomsrett	56 %	22 %	22 %	47 %	22 %	33 %	42 %
Ikke ungdomsrett	59 %	34 %	26 %	55 %	18 %	32 %	39 %

Kilde: SPINE og Oxford Research

## 7.4 Monitoreringsdata

Indikatorerne fra monitoreringsystemet er helt uavhengig av midlene over kap 551 post 60. De viser verken resultater eller effekter av midlene. Derimot er indikatorerne en omfattende beskrivelse av generell regional utvikling som kan brukes som både en selvstendig statistikkamling og som et bakteppe til de indikatorerne som faktisk relaterer seg til de nevnte midlene.

Noen av indikatorerne viser en klar sentrum–periferi-dimensjon, mens andre slett ikke gjør det. Gjennom produksjonen av monitoreringsystemet er det blitt tydelig at disse indikatorerne også kan produseres etter andre dimensjoner, for eksempel distriktpolitiske virkeområder, som fylkesoversikter eller etter sentralitetsklasser. Imidlertid er mulighetene nærmest uendelige, så hva den optimale presentasjonsformen er må springe ut av aktiv bruk over tid.

Alle datakilder er tilgjengelige via Statistisk sentralbyrå, men sammensetningen og bearbeidingen er unik. Systemet inneholder dermed en del data som ikke finnes annet sted.

## Kapittel 8. Ordningens utforming og effekter – en oppsummering

Denne analysen har hatt to hovedformål. Det primære har vært å utvikle et effektindikatorsystem for midlene som bevilges over post 60. Dernest har hensikten vært å evaluere post 60.

Når det gjelder effektindikatorsystemet, er det utviklet et system og det er gjennomført en pilotmåling. Resultatene fra pilotmålingene drøftes i dette avslutningskapitlet, mens beskrivelsen av selve systemet er gjort i kapittel fem i denne rapporten og egen delrapport. Når det gjelder systemet, er det viktig å understreke at dette er første generasjon. Dersom KRD velger å gå videre med å utvikle et nasjonalt effektindikatorsystem, er det grunn til å mene at det vil ta flere år før systemet er fullt ut utviklet og vil fungere på en sømløs måte både hva gjelder administrativt opplegg og faglig innretning.

Når det gjelder casestudiene og den strategiske analysen representerer disse både selvstendige analyser, men utgjør også et vesentlig bakteppe for denne avsluttende drøftelsen.

Mandatet for evalueringen av post 60 er ikke i særlig grad utbrodert fra KRDs side ut over ønsket om å se på sammenhengen mellom nasjonale mål og måten fylkeskommunene definerer utfordringer, mål og strategier og hvordan de benytter sine midler. I dette oppsummeringskapitlet har vi derfor også skjelt til veilederen for evaluering av statlige tilskuddsordninger utgitt av Senter for statlig økonomistyring (SSØ:2007).

I det følgende drøfter vi noen av aspektene i de gjennomførte analysene gruppert i tre tema; a) effekter av midlene, b) tilskuddsforvaltningen og c) ordningens utforming. Helt til slutt reiser vi et hovedspørsmål for den videre diskusjon om statlige midler til regional utvikling.

Basert på denne evalueringen kan det trekkes konklusjoner omkring evalueringens hovedspørsmål; forholdet mellom nasjonale mål og regionale mål og pengebruk. Det kan videre trekkes flere konklusjoner omkring forvaltningen av ordningen og ordningens utforming. Når det gjelder effektene av midlene, kan det trekkes konklusjoner omkring hva de bedriftsrettede tilskuddene fører til. Når det gjelder de tilretteleggende prosjektene, må man være varsom med å trekke for bastante konklusjoner basert på pilotmålingene. Først når datagrunnlaget blir mer solid, vil det her kunne trekkes tydeligere konklusjoner om effekten av midlene.

### 8.1 Effekter av midlene over post 60

---

#### 8.1.1 Tall og tro

---

Mulighetene til å måle resultater av prosjektene varierer ut fra om det er fylkeskommunen som har bevilget midlene direkte eller om midlene er gått via Innovasjon



Norge. Dette skyldes først og fremst at disse organisasjonene bevilger midler til ulike typer prosjekter. Innovasjon Norge gir penger til bedriftsrettede prosjekter, mens fylkeskommunen gir midler til tilretteleggende prosjekter. De tilretteleggende prosjektene er normalt ikke rettet mot enkeltbedrifter. Ut fra en samlet betraktning er de bedriftsrettede prosjektene mindre komplekse enn de tilretteleggende. Dette gjør at en i større grad blir i stand til å måle hvilke resultater som oppnås gjennom de bedriftsrettede prosjektene. Det er svært viktig å være klar over at dette nødvendigvis ikke betyr at de bedriftsrettede prosjektene gir bedre resultater enn de tilretteleggende. De tilretteleggende prosjektene kan bidra i like stor eller større grad til å nå de overordnede målene. utfordringen er imidlertid å kunne påvise det. For de tilretteleggende prosjektene vil det i større grad være snakk om å tro at de virker snarere enn å kunne påvise det.

I vurderingene av hvilke effekter midler over post 60 skaper, er det derfor svært viktig å ha i mente at ikke alt som kan måles trenger å være bra, og at det heller ikke er slik at alle bra tiltak kan måles.

### **8.1.2 Midler til bedriftsrettede tiltak**

---

Over halvparten av midlene som bevilges over post 60 kanaliseres videre fra fylkeskommunene til Innovasjon Norge, som bruker dem på bedriftsrettede tiltak. Etablererstipend, distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån er de viktigste tjenestene i IN som finansieres av post 60.

Ved å benytte informasjon fra INs kundeeffektundersøkelser er det mulig å analysere effektene av disse midlene over post 60. I det følgende oppsummeres noen hovedfunn fra disse analysene:

- Prosjektene bidrar til økt lønnsomhet i 45 prosent av bedriftene.
- Midlene bidrar i vesentlig grad til sysselsetting. Det er blitt skapt og reddet flest arbeidsplasser per prosjekt blant de som har fått tilsagn om distriktsrettede risikolån. Blant disse er det blitt skapt og sikret fra 1,8 til 2,4 arbeidsplasser per prosjekt. De tilsvarende tallene for mottakerne av distriktsutviklingstilskudd og etablererstipend er henholdsvis 1,2 til 1,9 arbeidsplasser per prosjekt og 0,5 til 0,6 arbeidsplasser per prosjekt.
- Prosjektene har ført til økt samarbeid i 81 prosent av bedriftene. Samarbeidsbidraget har vært størst for de som har fått tilsagn om etablererstipend.
- 55 prosent av virksomhetene har fått økt fokus på innovasjonsvirksomhet.
- Andelen virksomheter med økt overlevelse er på 48 prosent
- 73 prosent av bedriftene har fått økt kompetanse som følge av prosjektene.

I sum må det kunne sies at prosjektene gir vesentlige bidrag på nær alle målene for programkategori 13.50.

#### **8.1.2.1 Bedrifter med og uten støtte fra IN i 2005**

I hvilken grad utvikler bedriftene som får midler fra IN seg annerledes enn bedrifter som ikke får midler fra denne organisasjonen? Innovasjon Norge har gjennom årene selv gjort flere utredninger for å etablere kontrollgruppe(r) som kan si noe med sikkerhet om midlene fra IN gjør en forskjell. Det er svært vanskelig å etablere slike kontrollgrupper.

I dette prosjektet er det gjort en analyse av bedriftene som har fått midler fra IN sett i forhold til andre bedrifter ved å analysere INs kundedatabase sett i forhold til informasjon i Bedrifts- og foretaksregisteret(BoF). I det følgende oppsummeres noen funn fra analysen:

- For bedriftsflyttinger kan det synes som om et tilsagn hjelper bedriften til å bli i regionen. På landsbasis flytter litt over 20 prosent av bedriftene ut av sin økonomiske region i løpet av treårsperioden 2005-2007. For de bedriftene som hadde et tilsagn fra Innovasjon Norge var det bare litt over 12 prosent som flyttet. Flyttetilbøyeligheten er klart størst i Nord-Norge og i de største byene.
- Når det gjelder sysselsettingsutvikling viser analysen at for primærnæringene, tjenestesektoren og andre næringer (oljesektor, bygg og anlegg og noe innen tjenestesektoren) har bedrifter som fikk tilsagn i 2005 hatt en bedre relativ utvikling på sysselsettingen enn de uten tilsagn. Bedrifter med tilsagn innen offentlig sektor (inkl. helse- og sosialtjenester) har derimot dårligere utvikling enn de uten tilsagn, men dette skyldes nok langt på vei at tilsagnene slett ikke var rettet mot sysselsetting, men derimot mot institusjonenes påvirkning av rammebetingelser og tjenester utenfor institusjonene. Også for industrien er sysselsettingseffekten negativ, noe som ikke er så overraskende med tanke på at en del tiltak retter seg mot effektivisering og rasjonalisering.
- Den siste indikatoren fra det koblede datamaterialet er overlevelsesserater. Her er dataene ganske entydige ved at bedrifter som får støtte/tilsagn har en høyere overlevelserate enn bedrifter uten. Av bedriftene uten tilsagn som fantes 1.1.2005 var det 81 prosent som fremdeles eksisterte 1.1.2008. Blant bedriftene med tilsagn var tilsvarende overlevelserate på 90 prosent.

Resultatene over viser at bedrifter som har fått støtte fra Innovasjon Norge utvikler seg noe mer positivt på flere indikatorer enn bedrifter uten støtte. Det er imidlertid et åpent spørsmål om dette skyldes støtten fra IN eller om det skyldes at IN er dyktig til å velge ut de mest offensive bedriftene og styrkes disses utviklingsmuligheten ved å bevilge lån og tilskudd.

### 8.1.3 Midler til tilretteleggende tiltak

---

Et hovedpunkt i dette prosjektet har vært ut å utvikle et effektindikatorsystem for bevilgninger til tilretteleggende prosjekter via fylkeskommunene. Basert på det systemet som er utviklet (se kapittel 5) er det gjennomført en pilotmåling. Resultatene fra denne kan oppsummeres i følgende punkter:

- Prosjektene har relativt liten direkte betydning i forhold til målet om økt verdiskaping.
- Prosjektene bidrar i vesentlig grad til etablering og utvikling av nettverkssamarbeid.
- Prosjektene bidrar i begrenset grad til videreutvikling av etablerte bedrifter gjennom innovasjon og heller ikke i veldig stor grad til entreprenørskap.
- Prosjektene gir viktige bidrag til kompetanseheving i næringslivet.
- Prosjektene bidrar til bedre infrastruktur er marginal, men dette skyldes ikke minst at svært få prosjekter har dette som hovedformål. Det samme gjelder tjenesteutvikling.
- Når det gjelder stedsutvikling bidrar prosjektene i ikke uvesentlig grad.

Bildet som fremkommer er at de tilretteleggende prosjektene er nettopp det. De bidrar på en del viktige punkter til å tilrettelegge for verdiskaping og innovasjon, men synes foreløpig å ha begrensede direkte bidrag. Prosjektene samlede bidrag i forhold til målene for kapittel 13.50 synes å være noe mindre enn evaluator hadde antatt på forhånd. Som påpekt tidligere i dette kapittelet, kan det imidlertid ikke utelukkes at disse prosjektene kan bidra i betydelig grad på lengre sikt. Det kan dermed være grunn til å følge opp de tilretteleggende prosjektene spesielt godt i årene som kommer og eventuelt supplere indikatorsystemet med mer detaljerte analyser. For de tilretteleggende prosjektene vil det i større grad være snakk om å tro at de virker snarere enn å kunne påvise det.

#### 8.1.4 Samlet måloppnåelse

---

Det er svært vanskelig å si noe om målene for post 60 nås.

Det overordnede målet for distrikts- og regionalpolitikken er å legge tilrette for likeverdige levekår i hele landet og å opprettholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret. Imidlertid er det slik at post 60 jo bare utgjør en ekstrainsats i distrikts- og regionalpolitikken, og det synes ikke relevant å vurdere posten i forhold til dette overordnede målet.

Når det gjelder hovedmålene for posten, er det også vanskelig å vurdere måloppnåelse. Dette skyldes primært at målene ikke er spesifikke, tidfestede og direkte målbare. Det er mer prosessmål enn endelige effektmål. Det som er realistisk å si noe om er om tiltakene bidrar til målrealisering.

Monitoringsystemet som er utviklet i dette prosjektet vil over tid kunne si noe om samfunnsutviklingen i norske regioner knyttet til de ulike hovedmål og delmål for post 60. Dagens øyeblikksbilde kan imidlertid ikke si noe om utvikling over tid.

Midlene over post 60 er imidlertid uansett ikke av et slikt volum at det kan settes likhetstegn mellom utviklingen på indikatorene som inngår i monitoringsystemet og effektene av tiltak finansiert over post 60. Til det er det for mange andre forhold som påvirker utviklingen. Det er derfor nødvendig å gå ned på prosjektnivå for å vurdere i hvilken grad prosjektene bidrar til målrealisering.

I forhold til de tre delmålene for distrikts- og regionalpolitikken (verdiskaping, rammebetingelser og attraktivitet) viser case-studiene at tiltakene bidrar til måloppnåelse til en viss grad på de mest sentrale målene. Analysene av de bedriftsrettede tilskuddene viser at det oppnås klare effekter av tilskuddene som ytes, primært på verdiskapingsområdet og spørreundersøkelsen til prosjektlederne for de prosjektene som støttes direkte av fylkeskommunen viser at disse har en viss effekt på mer tilretteleggende områder som vil kunne gi mer håndfaste effekter på lengre sikt.

Samlet sett må det kunne konkluderes med at midlene over post 60 bidrar til måloppnåelse i ikke uvesentlig grad. Midlene bidrar i størst grad til hovedmålet om verdiskaping.

Når det er sagt, skal man naturligvis ikke utelukke at midlene kunne ha hatt like stor eller større effekt dersom de var benyttet på en annen måte. Slike alternativbetraktninger ligger imidlertid utenfor mandatet for dette prosjektet.

## 8.2 Vurdering av tilskuddsforvaltningen

---

Midlene over post 60 forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet og fordeles til landets fylkeskommuner etter visse kriterier. I dette kapittelet oppsummerer vi ulike elementer som er relevante å vurdere i forhold til forvaltningen av tilskuddet.

### 8.2.1 Nasjonale og regionale mål samt retningslinjer for posten

---

Vår gjennomgang av fylkeskommunenes vurdering av utfordringer, mål, strategier og ressursbruk viser at alle fylker forholder seg til de overordnede målene i distriktspolitikken generelt, og til målene for hovedkapittel 13.50 (inkludert kapittel 551.60) spesielt. Fylkeskommunene følger gjennomgående også de nasjonale retningslinjene som er laget for virkemiddelbruken, både når det gjelder det innholdsmessige (hva som skal og kan prioriteres) og når det gjelder det prosedyremessige (på hvilken måte og til hvem/hva virkemidlene skal deles ut). Slik sett virker ansvarsreformen som forutsatt. Fylkeskommunene gjennomgår sine egne utfordringer, de definerer mål, de utarbeider strategier og de bruker virkemidlene i tråd med dette.

Ansvarsreformen framstår derfor på mange måter som en dobbelt suksess. Ansvaret for virkemiddelbruken er flyttet fra det nasjonale til det regionale nivået, i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Dersom subsidiaritetsprinsippet er et godt prinsipp, i den forstand at regionalisering fører til mer effektiv politikk, bør ansvarsreformen innebære mer effektiv ressursbruk over kapittel 551.60. Man får altså mer ut av hver krone. Samtidig prioriterer fylkeskommunene prosjekter i tråd med de nasjonale retningslinjer og mål for virkemiddelbruken. Dette betyr at man tar nasjonale hensyn også på regionalt nivå. Ansvarsreformen innebærer på den måten en vinn-vinn-situasjon for nasjonen som helhet.

Den viktigste grunnen til dette er sannsynligvis måten retningslinjene på den ene siden og de nasjonale målene på den andre siden er utformet. Retningslinjene gir rimelig konkrete begrensninger i forhold til hvilke prosjekter som kan tildeles støtte og omfanget av slik støtte. De er derfor enkle for fylkeskommunene å forholde seg til.

De nasjonale målene er imidlertid på sin side utformet så vidt at de knappast utgjør noen begrensning på prosjektnivå. Virkemiddelbruken i fylkene blir dermed gjennomført i tråd med de nasjonale målsettingene nærmest per definisjon. Fylkene har begrenset tilgang på midler og må således prioritere mellom prosjekter. Prioriteringene vil, siden de nasjonale målene er så pass vidt definert, relativt enkelt kunne gjennomføres i tråd med de nasjonale målene.

Det er denne analysen som har gitt grunnlag for denne rapportens tittel; ”Harmoni innen vide rammer”.

### 8.2.2 Forvaltning og prioritering av midler

---

Det er svært stor variasjon i hvordan midlene over post 60/64 forvaltes i de ulike fylkene. De fylkene som i størst grad forvalter midlene gjennom Innovasjon Norge er Akershus (72 prosent), Sogn og fjordane (70 prosent) og Rogaland (70 prosent), mens andelen som går gjennom Innovasjon Norge er minst i Østfold (28 prosent) og Vest Agder (30 prosent). Fylkeskommunen brukes i størst grad som forvalter i Øst-

fold (72 prosent) og Vest Agder (70 prosent), mens andelen er minst i Sogn og fjordane (22 prosent) og Aust Agder (23 prosent). Aust Agder skiller seg i når det gjelder bruk av kommunale næringsfond. I Aust Agder blir en så stor andel som 23 prosent av tilsagnene gitt gjennom slike.

Midlene som er bevilget til ulike prosjekter og tiltak kan også grupperes i forhold til målsettingene med midlene i distriktpolitikken, Det bevilges klart mest penger til målene *videreutvikle etablerte bedrifter* og *entreprenørskap*. Samlet utgjør disse to målene nesten 2/3 av tilsagnene, og de fordeler seg på henholdsvis 42 prosent på førstnevnte og 22 prosent på sistnevnte. Dette innebærer at det er delmålene knyttet til verdiskaping som prioriteres klart sterkest. Dette forsterkes ytterligere av 8 prosent av tilsagnene går til å styrke regionale næringsmiljøer. Blant de midlene som ikke går til delmålene knyttet til verdiskaping, går det mest penger til *stedsutvikling*. Dette delmålet omfatter 11 prosent av tilsagnene.

Fylkene prioriterer middelbruken i forhold til de ulike delmålene for distrikts- og regionalpolitikken forskjellig. Generelt er det slik at de fylkene som har mest midler tilgjengelig i større grad dekker alle delmålene, mens de med lite midler ofte må gjøre sterkere prioriteringer. Når det gjelder de to delmålene som det brukes mest penger på, er det svært stor variasjon mellom fylkene i forhold til hvor stor andel som brukes. Andelen som benyttes til å *videreutvikle etablerte bedrifter* strekker seg fra 0 prosent i Vestfold til 50 prosent i Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal, mens den for *entreprenørskap* varierer tilsagnsandelen fra 14 prosent i Nord Trøndelag til 83 prosent i Akershus.

Ser en fylkenes bruk av tilsagn under ett, er hovedbildet at midlene brukes svært ulikt mellom fylkene. Dette gjelder både når det kommer til forvaltere og hvilke delmål som søkes prioritert. Ulikhetene mellom fylkene synes å stå i relasjon til ulike fylkesvise utfordringer, og er således i tråd med de prinsipper som ligger til grunn for tildeeling av midler.

Gjennomgangen av virkemiddelbruken i fylkene tyder altså på at alt fungerer i tråd med de nasjonale forutsetningene. Man kan imidlertid tenke seg situasjoner der man kan få konflikter mellom de nasjonale forutsetningene og fylkeskommunenes prioriteringer. Mer presise målformuleringer på nasjonalt nivå kan føre til slike konflikter, siden de nasjonale målene da blir snevrere og vanskeligere å oppfylle automatisk. I tillegg kan man tenke seg situasjoner der fylkeskommunene prioriterer helt andre ting enn regelverket og de nasjonale målformuleringene tilsier. Slike konflikter har vi ikke funnet i materialet, men de kan oppstå.

### 8.2.3 Rollefordelingen mellom KRD og fylkeskommunene

---

Mens KRD tidligere selv disponerte midlene til regional utvikling, er det nå fylkeskommunene som fatter de konkrete avgjørelser om hvilke tiltak som skal prioriteres. Det er derfor relevant å vurdere hvor bevisst forhold fylkeskommunene har til de nasjonale målsettingene for posten.

Vår vurdering er at det i fylkeskommunenes daglige arbeid er varierende bevissthet i forhold KRDs målsettinger. Selv om det er visse variasjoner fra fylke til fylke, er det en tendens til at bevisstheten varierer ut fra hvilken posisjon en har i systemet, det vil si om en befinner seg på strategisk eller saksbehandler nivå. Som forventet er de som arbeider på strategisk nivå som er mest bevisste. Disse sørger for at KRDs mål og retningslinjer ligger i bunn av de strategiene som blir utarbeidet. Selv på strategisk

nivå er det likevel de regionale utviklingsprogrammene og Innovasjon Norges strategier som i størst grad ligger i ”ryggmargen” i det daglige arbeidet. Det blir antatt at så lenge en følger retningslinjene i disse, vil en tilfredsstillende KRDs målsettinger. På saksbehandlernivå er det relativt liten bevissthet i forhold til KRDs føringer. Det som en forholder seg til er de regionale utviklingsprogrammene og Innovasjon Norges strategier samt målene innenfor disse som gjelder for de områdene som en jobber med selv. Hvor vidt pengebruken er i tråd med KRDs målsettinger er ikke noe som styrer tildelingene. En antar implisitt at føringene fra KRD blir tatt hensyn til gjennom de målsettingene som blir utarbeidet i de regionale utviklingsprogrammene og Innovasjon Norges strategidokumenter. Et resultat av dette er at virkemiddelaktørene i en viss grad kun forholder seg til KRDs målsettinger når det gjelder innrapportering av midlene til KRD. Det blir da gjort en reklassifisering av tilsagnene slik at de passer inn i forhold til KRDs målstruktur. Denne måten å jobbe på gir en relativt lav datakvalitet i KRDs rapporteringssystem.

Det er et åpent spørsmål om det lave bevissthetsnivået omkring KRDs målsettinger som vi har observert representerer et problem så lenge KRDs mål er så vide at det er vanskelig å komme på målet. Spørsmålet som kan stilles er imidlertid om det er noe poeng med nasjonale retningslinjer dersom disse de facto ikke gjør en forskjell i den fylkeskommunale planlegging og i konkrete bevilgningssaker.

#### **8.2.4 Rollefordelingen mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge**

---

Det ligger som et klart utgangspunkt for ansvarsreformen at fylkeskommunene og Innovasjon Norge skal komplementere hverandre. I utgangspunktet skal Innovasjon Norge ha et ansvar for de bedriftsrettede delmålene til KRD, mens fylkeskommunen skal konsentrere seg om de delmålene som i stor grad er knyttet opp mot tilretteleggende aktiviteter. Selv om denne arbeidsdelingen ikke er absolutt blir den fulgt av opp i praksis.

Forholdet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge er preget av en viss grad av asymmetri. Det er fylkeskommunen som gjennom sitt tildelingsbrev fastlegger hvilke kriteier som Innovasjon Norge må forholde seg til når de mottar midlene fra fylkeskommunene. For Innovasjon Norge er dette relativt uproblematisk å forholde seg til i praksis. Dette skyldes flere forhold. For det første og viktigst, så mener de intervjuede representantene fra Innovasjon Norge at retningslinjene fra fylkeskommunen gir dem et tilstrekkelig handlingsrom. For det andre er forholdet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge i stor grad preget av dialog. Dette er både mer formell og uformell dialog. Selv om samarbeidet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge er bra i mange fylker, legges det opp til å få til et enda tettere samarbeid i flere av dem. Dette gjør det mulig å ta opp ulike spørsmål knyttet til hvordan virkemiddelapparatet kan videreutvikles. Når fylkeskommunene om ikke lenge blir deleiere i Innovasjon Norge skulle forholdene ligge til rette for et enda tettere samarbeid.

#### **8.2.5 Rapporteringssystemet**

---

KRD har opprettet et omfattende rapporteringssystem for midlene som bevilget over post 60. Hvert prosjekt skal registreres og kodes etter en rekke kriterier. Samtidig har KRD bedt fylkeskommunene utarbeide egne mål- og resultatstyringssystemer for

midler fra post 60.

Denne evalueringen avdekker at fylkeskommunene bare i begrenset grad benytter KRDs rapporteringssystem i sin daglige forvaltning av midlene. Hovedbildet er at innrapporteringen i KRDs system skjer samlet i ettertid og at prosjektene i stor grad reklassifiseres i forhold til fylkeskommunens opprinnelige registrering. Vi registrerer også mange uttalelser om at retningslinjene for klassifisering av prosjekter er så vidt uklare at praksis varierer fra fylke til fylke. En årsak til dette kan også være manglende opplæring.

En utfordring i forbindelse med innrapporteringen av hvordan midlene blir brukt er at flere prosjekter kan plasseres inn under flere delmål. For eksempel kan et av de undersøkte prosjektene sies å dreie seg om både bedriftsutvikling, infrastruktur, tjenesteutvikling og stedsutvikling. Det blir da vanskelig å vite hvor en skal plassere det. Kategorisering av prosjekter er spesielt vanskelig i tilfeller der et prosjekt består av elementer som i stor grad er likeverdige. I slike tilfeller kan strategiske vurderinger i forhold til å dekke de ulike målsettingene få betydning for plasseringen. I og med at en har flere alternativer, kan det da være lett å plassere prosjektet inn i den kategorien som er dårligst dekket.

I sum må det konkluderes med at datakvaliteten i rapporteringssystemet synes å være svak. Den dårlige datakvaliteten gir dårlig rapportering til KRD, noe som fører til at en ikke får noen læringsloop. Dette fører til at rapporteringen ikke får noen konsekvenser, det vil si at de i lite grad blir foretatt justeringer som følge av den.

## 8.2.6 Kostnadseffektivitet i forvaltningen

---

I evaluering av statlige tilskuddsordninger er det vanlig å vurdere kostnadseffektiviteten i apparatet som forvalter ordningen. Det har ikke vært en del av mandatet for denne evalueringen. Det er imidlertid relevant å påpeke at det er etablert et omfattende apparat omkring midlene. Dersom målet bare var å bevilge penger til prosjekter innen formålene kunne håndteringen ganske sikkert vært gjort enklere. Det synes imidlertid å være et klart, om ikke direkte uttalt, mål at midlene også skal benyttes til å understøtte en institusjonell kompetanse og kapasitet i fylkene som kan bidra i den regionale utviklingen på en best mulig måte. For å få realisert gode regionale utviklingsprosjekter trengs det ikke bare penger, men også kunnskap og erfaring. Selv om midlene ikke benyttes direkte til administrasjon, bidrar de likevel til at fylkeskommunene kan realisere sin rolle som regional utviklingsaktør.

## 8.3 Vurdering av ordningens utforming

---

De to ovenstående avsnitt har tatt for seg effektene av ordningen og noen aspekter knyttet til forvaltningen av den. I dette avsnittet vurderes ordningens utforming mer generelt.

### 8.3.1 Målformuleringer

---

#### 8.3.1.1 Overordnet nivå

På et overordnet nivå etterlyser evaluatoren en drøfting av rasjonale for målstrukturen

for kapittel 13.50. De overordnede målsettingene i distriktpolitikken (bosetting, likeverdige levekår og balansert utvikling) skal blant annet oppnås gjennom økt verdiskaping og styrket lokal og regional vekst. Samtidig er økt verdiskaping og lokal og regional vekst et mål i seg selv. De tre hovedmålsettingene, så vel som de syv delmålene, for virkemidlene under hovedkapittel 13.50 i statsbudsjettet er imidlertid sterkt vekst- og verdiskapingsfokuserede. Hva dette fokuset innebærer i forhold til de overordnede målsettingene er i liten grad problematisert av sentrale myndigheter, og man har heller ikke problematisert hva det impliserer i forhold til et grunnleggende syn på hvordan sammenhengene i samfunnet ser ut.

Johansen (2008) har understreket at produksjon i seg selv verken bør være eller er målet med økonomisk aktivitet. Derimot er det hva produksjonen kan brukes til som er (bør være) målet. Produksjon representerer inntekt, og i et samfunn med stor arbeidsdeling kan inntekten (produksjonen) byttes mot et bredt spekter av varer og tjenester. Slik sett representerer først og fremst inntekten og det den kan byttes mot (som er mer jo større den økonomiske arbeidsdelingen er), i dag og i framtida, den levestandarden ("tilfredsstillelsen" eller "velferden") produksjonen egentlig står for. I norsk distriktpolitisk debatt representerer målsettingene om likeverdige levekår og balansert regional utvikling, inkludert bosettingsmålet, det en ønsker å oppnå i form av levestandard, tilfredsstillelse eller velferd gjennom virkemiddelbruken. Overgangen mellom disse målene og de vekst- eller verdiskapingsorienterte målsettingene som er knyttet til virkemidlene over programkategori 13.50, er i svært liten grad problematisert. Er det slik at en, gjennom å satse på vekst og verdiskaping i regionene, oppnår de mer velferdsorienterte overordnede målsettingene i distriktpolitikken bedre enn en ville gjort ved å satse mer direkte på velferdsmålene? Hvilke premisser må legges til grunn om dette skal være tilfellet?

### 8.3.1.2 Operasjonalisert nivå

"Harmoni innen vide rammer" er valgt som tittelen på denne evalueringsrapporten fordi fylkeskommunene følger opp de nasjonalt formulerte mål og retningslinjer for posten. En viktig årsak til at det er harmoni mellom nasjonale mål og retningslinjer i lokale mål og praksis, er at de nasjonale målformuleringene er så vide at de i praksis gir liten retning for arbeidet. Målene er "åpne som en låvedør". Dette innebærer at det er umulig å si at en har bommet på målene samtidig som det også er vanskelig å si at en virkelig har lykket i og nå dem.

Spørsmålet som må stilles er hva dette skyldes. At fylkeskommunene var med i prosessen med å formulere hoved- og arbeidsmål for kapittel 13.50 kan være en faktor. Dette bidro til at målene som ble formulert var i samsvar med de regionale utfordringene. En annen årsak kan være at fylkeskommunene, også ved revisjoner av fylkesplaner og regionale utviklingsprogrammet etc., identifiserer de samme utfordringer og mål som er formulert på nasjonalt nivå.

Uansett årsak til harmonien kan det synes som om KRDs formuleringer i praksis ikke gjør noen forskjell i det enkelte fylke. Spørsmålet er da om disse nasjonale målformuleringene har noen hensikt eller om de bare blir en ferniss for et tilsynelatende velkoordinert system.

### 8.3.1.3 Målenes karakter

For flere av de undersøkte prosjektene er deres målsettinger i for stor grad knyttet opp til aktiviteter og prosesser. Dette gjør det mye lettere å si at en har lykket, men vanskeligere å si noe om i hvilken grad en har bidratt til å nå de overordnede målene. Vi mener at det er et behov for at prosjektsøkere i større grad utfordres i forhold til



hvordan prosjektene kan bidra til å nå KRD og fylkeskommunenes overordnede målsettinger. Dette innebærer at i en større grad er avhengig av en diskusjon av hvordan en ser for seg at aktivitetene kan bidra til å oppnå de overordnede målene. En slik diskusjon vil være viktig både hos tilsagnsyter og tilsagnsmottaker.

### 8.3.2 Måloppnåelse

---

I statlige tilskuddsordninger er det en styrke om målene er konkrete, entydige, relevante og målbare (SSØ:2007). KRDs mål for post 60 kan neppe sies å tilfredsstille disse kriteriene. Dersom det skal ha noen hensikt å formulere nasjonale mål og rapportere i henhold til disse, bør det derfor vurderes å gjøre målene mer tydelige.

Vi har sett at KRD og fylkeskommunenes målsettinger i stor grad er åpne. Dette innebærer at det er umulig å si at har bommet på målene samtidig som det også er vanskelig å si at en virkelig har lyktes i å nå dem. Ut fra vår vurdering er det behov for en nærmere diskusjon av om fylkeskommunene i større grad bør ”binde seg til masten”, det vil si gjøre målene mer konkrete og etterprøvbare. I denne sammenhengen er det viktig at en finner en fornuftig balanse mellom ambisjoner og tilgjengelige ressurser. Målsettingene må være noe å strekke seg mot samtidig som det er mulig å oppnå dem.

### 8.3.3 Mål og påregnelige effektkjeder

---

For at fylkeskommunene skal øke sannsynligheten for å velge ut de beste prosjektene, er det ut fra vår vurdering behov for en større grad av bevissthet knyttet til forholdet mellom aktiviteter, resultater og effekter. Dette innebærer at en i større grad må sannsynliggjøre at det er en sammenheng mellom de aktivitetene som skal gjennomføres og det en ønsker å oppnå på et overordnet nivå. En må også bli mer presis i forhold til å operasjonalisere hva som må til for at en skal nå resultat- og effektmålene samt i større grad skille mellom resultater og effekter. Det er en tendens til at det som er resultater ofte betraktes som effekter uten at det er det.

Et viktig virkemiddel for å bli bedre på disse punktene er en mer solid teoretisk forankring av prosjektene. Ut fra vår vurdering er det nødvendig å i større grad utvikle effektkjeder som synliggjør sammenhengen mellom aktivitetene, resultatene og effektene. Dette handler både om å frambringe en oversikt over hva aktivitetene forventes å føre til, men også om å kontrollere for andre forhold som kan ha en betydning for i hvilken grad en vil oppnå resultatene. Slike modeller gjør at en vil få en mer robust og fyllestgjørende oversikt over sammenhengen mellom årsak og virkning. Dette vil gjøre at en får et bedre grunnlag for å ta stilling til hvilke prosjekter som bør få midler. I tillegg vil en også kunne få en mer forutsigbar søknadsprosess. Gjennom å ha ulike utviklingsmodeller i bunn, vil det i større grad være mulig å utvikle eksplisitte seleksjonsmodeller. Disse vil kunne brukes direkte til å velge ut prosjekter.

### 8.3.4 Monitorerings- og evalueringssystem

---

Vi har ovenfor argumentert for at dagens rapporteringssystem ikke fungerer godt nok. Dette skyldes at datakvaliteten i systemet er for svak til at informasjonen kan benyttes som læringsgrunnlag samt til å foreta reelle justeringer av prioriteringer.

Det effektindikatorsystemet som er utviklet som en del av dette prosjektet kan legge grunnlaget for et mer helhetlig monitorerings- og evalueringssystem for posten. Der som hele tilskuddsadministrasjonen disiplineres kan man se for seg et system der både de nasjonale og fylkeskommunale rapporteringssystemet blir tilfredsstilt gjennom et felles system. Dette vil imidlertid være noe annet enn 19 ulike MRS-systemer som nå er under utvikling og det forutsetter at KRD prioriterer å etablere og drifte et nasjonalt system.

Selv om et slikt felles system vil kunne være effektivt, er spørsmålet om det vil kunne gå på bekostning av det regionale selvstyret. Alle rapporteringssystemer har en atferdsstimulerende effekt. I de fleste tilfeller er atferdsendring en hensikt med systemet fordi man ønsker å stimulere en spesiell type prioritering og praksis. Spørsmålet er om det er ønskelig i dette tilfellet.

Hvilken løsning som velges bør gjøres avhengig av om posten fortsatt skal være øremerket. Hvis midlene skal forvaltes som i dag, anbefaler evaluator at det innføres et fast evalueringssystem basert på effektindikatorsystemet utviklet i dette prosjektet.

## 8.4 Innspill til diskusjon

Hovedbudskapene i denne evalueringen er for det første at midlene over post 60 bidrar til oppnåelse av målene formulert for kapittel 13.50 på statsbudsjettet og da først og fremst hovedmålet knyttet til verdiskaping. For det andre at det er harmoni mellom de nasjonale mål og retningslinjer og den fylkeskommunale praksis. For det tredje at de nasjonale målene er så vidt formulert at de i praksis ikke gir mye retning for det fylkeskommunale arbeidet og for det fjerde at rapporteringssystemet er preget av lav datakvalitet.

KRDs midler til regional utvikling er et øremerket tilskudd. Samtidig er fylkeskommunene gitt stor frihet i forvaltningen av dem. Etter evaluators vurdering er posten i en "mellomstilling" – verken reelt øremerket eller reelt desentralisert. Vi mener at det bør tas et valg i fortsettelsen mellom å stramme opp ordningen eller å overlate ansvaret til fylkeskommunene fullt og helt ved å la midlene inngå i rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Det viktigste grepet dersom ordningen skal strammes opp vil være å formulere mer tydelige mål (SMARTE mål) samt å oppgradere rapporteringssystemet. En implementering av det effektindikatorsystemet som er utviklet som en del av dette prosjektet fordrer i stor grad en slik disiplinering. Ved å justere målsettingene og prioritere opp viktigheten av rapporteringssystemet, vil de facto fylkeskommunenes handlingsrom bli noe innsnevret ved at det blir økt kontinuerlig bevissthet i forvaltningen om målene for posten.

Alternativet er etter evaluators mening å la midlene inngå i rammetilskuddet. Dette vil være å ta konsekvensen av ansvarsreformen fullt ut og en slik endring vil også harmonere med den styrkning av fylkeskommunen som nå skjer (jfr. St.mld. nr 12 2006-2007 og Ot.prp. Nr 10 2008-2009). Etersom fylkeskommunenes mål og strategier i så stor grad som denne utredningen har vist harmonerer med de nasjonale mål, er det grunn til å anta at den praksis som følges regionalt også i en fullt desentralisert modell vil harmonere med det overordnede målet for distrikts- og regionalpolitikken. Rapporteringen fra fylkeskommunene til staten om hvordan midlene benyttes vil da kunne følge en mindre detaljert struktur, mens fylkeskommunene kan utvikle sine egne mål- og resultatstyringssystemer i tråd med egne behov. KRD vil i en slik

modell kunne konsentrere seg om å monitoren den regionale utviklingen som grunnlag for nasjonal politikkutforming og en strategisk diskusjon med fylkeskommunene.

## Kapittel 9. Litteratur

- Bjørnsen, M., S. Johansen and T. Dax (2007): *Types of Interaction between the Environment, Rural Economy, Society and Agriculture in European Regions (TERESA): European Background. Deliverable D.1.2*. Wien. Can be found at [www.teresa-eu.info](http://www.teresa-eu.info).
- Cappelen, Ådne m.fl. (2008) «Evaluering av SkatteFUNN - Sluttrapport» *Rapporter 2008/2*, 2008, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Eriksen, T. og J. Vislie (1979): *Om mål og midler i makroøkonomisk politikk*. Abonnementserien for studenter nr. 1 1979. Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- European Commission (2006) «Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators», *Working Document No. 2*.
- European Commission (2007) «Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period», *Working Document No. 5*.
- Fingleton, B., Eraydin, A. and Paci, R., editors (2003): *Regional Economic Growth, SMEs and the Wider Europe*. Ashgate
- Foss, Olaf mfl. (2007) «Vestfold i dag - situasjon og utviklingstrekk» *NIBR-notat 2007:101*, Oslo:NIBR.
- Foss, O. og Selstad, T. (1997): *Regional arbeidsdeling*. Tano Aschehoug forlag.
- Gundersen F. (2002) «FoU og innovasjon i norske regioner», *Rapporter 2002/26*,
- Gundersen F. (2005) «Næringsliv i bykommunene i Østfold og Buskerud» *NIBR-notat 2005:125*, Oslo: NIBR.
- Gundersen F., J. Guttu og L. Schmidt (2007) «Fargerikt samfunn i arktisk klima. En studie av steds- og næringsutviklingen i Vardø» *NIBR-rapport 2007:3*, Oslo: NIBR.
- Gundersen F., og L. Solheim (2002) «Regionalisering av FoU-statistikken – dokumentasjon av tilrettelegging», *Notater 2002/19*, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Gundersen F., R. Skogheim og G. M. Vestby (2006) «Kongsberg - en attraktiv by å bo i?» *NIBR-notat 2006:128*, Oslo: NIBR.
- Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Jakobsen, S.E., G. Rusten og T. Stamland (2004): *En strategisk analyse av de nærings-*

- rettede programmene og satsingene i regional- og distriktpolitikken.* SNF-rapport nr. 14/04. Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.
- Johansen, L. (1982): *Teoretisk økonomi og økonomiske modeller. En orientering.* Hefte 2. Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, mars 1982.
- Johansen, S. (2003): *Norwegian Regional Development and the Role of SMEs.* I Fingleton, Eraydin og Paci 2003.
- Johansen, S. (2008): *Virkemidler i distriktpolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60.* NIBR-notat 2008:100. Norsk institutt for by- og regionforskning
- Johansen, S., M. Bjørnsen, K.E. Hagen og D. Juvkam: *Distriktpolitisk virkeområde for Norge 2006.* TØI-rapport 824/2006, Transportøkonomisk institutt.
- Knudsen, J.P., B. Moen, L.O. Persson, S. Skålnes og J. Moxnes Steineke (2005): *en vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng.* Nordregio Working Paper 2005:1, Nordregio, Stockholm.
- KRD (2003): *Retningslinjer for kap. 551, post 60 "Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling".* Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo. Gjeldende fra 1. januar 2003.
- KRD (2007): *Retningslinjer. Kapittel 551, post 60 Tilskott til fylkeskommunar for regional utvikling. Kapittel 551, post 61 Næringsretta midler til regional utvikling.* Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo. Gjeldende fra 1. januar 2007.
- Nared, J. & M. Ravbar (2003) «Starting Points for the Monitoring and Evaluation of Regional Policy in Slovenia», *Acta geographica Slovenica*, vol 43, nr 1, side 53–83.
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* Oppgavefordelingsutvalgets innstilling. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.* Effektutvalgets innstilling. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NOU 2004:19: *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk.* Distriktskommisjonens innstilling. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- NUTEK (2006) *Förhandsutvärdering – Mål 3 Öresund-Kattegatt-Skagerak. Final report,* Stockholm: NUTEK.
- Oxford Research (2007): *Utvikling av effektindikatorsystem og evaluering av kap 551 post 60. Revidert tilbud til Kommunal- og regionaldepartementet.* Oxford Research og NIBR, 20. november 2007. Kristiansand.
- Oxford Research (2008a): *Satsingsområder og strategier per fylke. Vedlegg til strategisk analyse.* Oxford Research AS, Kristiansand, september 2008.
- Oxford Research (2008b): *Vedlegg til strategisk analyse. Gjennomgang av midler over kap. 551 post 60.* Oxford Research AS, Kristiansand, desember 2008.
- Senter for statlig økonomistyring (2007): *Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordning-*

er.

St.meld. nr 21 (2005-2006): *Hjarte for hele landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

St.meld. nr 12 (2006-2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

St.prp. nr 1 (2007-2008 og diverse årganger): *Statsbudsjettet for 2008 (og diverse årganger)*. Kommunal- og regionaldepartementet (og andre departementer).

Statistisk sentralbyrå (2000) «Standard for økonomiske regioner» *Norges offisielle statistikk C616*, 2000, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (2005) «Innovasjonsstatistikk for næringslivet 2001» *Norges offisielle statistikk D304*, 2005, Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Stüberg-Jamt, R., B. Brastad og H. Furre (2007). Fremdeles mer å hente. Etterundersøkelse av bedrifter som mottok støtte fra Innovasjon Norge i 2003. Oxford Research, Kristiansand.

Teigen, H. (2003): *Effektar av den smale distriktspolitikken*. Sluttrapport til Effektutvalget. Finnes på [www.effektutvalget.dep.no](http://www.effektutvalget.dep.no).

Ørbeck, M., Alnes P.K. og Hagen, S.E. (2007): *Statlige utgifters geografi 2005*. ØF-rapport nr. 07/2007. Østlandsforskning, Lillehammer



## **VÅR KJERNEKOMPETANSE:**



Oxford Research er et skandinavisk konsultentselskap som dokumenterer og utvikler kunnskap i analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Oxford Research ble etablert i 1995 i København og har nå kontorer også i Norge (Kristiansand) og Sverige (Stockholm).