

Effektindikatorsystem for og evaluering av post 60

KRDs tilskudd til Fylkeskommunene for regional utvikling

Casestudier i et utvalg prosjekter

Februar 2009

Oxford Research er et skandinavisk analyseselskap 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 selskap også i Norge (Kristiansand) og Sverige (Stockholm). Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet.

Forord

Oxford Research og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomfører en evaluering av virkemiddelbruken over kapittel 551.60 i statsbudsjettet. Disse virkemidlene representerer en vesentlig del av Kommunal- og regionaldepartementets (KRDs) portefølje innenfor distriktspolitikken. Ansvar for å fordele virkemidlene til prosjekter er delegert fra KRD til fylkeskommunene, gjennom den såkalte ansvarsreformen. Prosjektet gjennomføres på oppdrag for KRD og skal ferdigstilles i løpet av januar 2009.

Prosjektet er delt i tre hoveddeler. Det skal utvikles et indikatorbasert system for å måle effekter samt gjøres en strategisk analyse av midlene. I tillegg skal det gjennomføres casestudier av et sett utvalgte prosjekter. Det er resultatene av disse casestudiene som det gis en oversikt over i denne rapporten.

Formålet med casestudiene er å få fram mer dyptpløyende og detaljert informasjon om bruken av midlene over kapittel 550.60. I tillegg skal de bidra til å få til en mer helhetlig forståelse av aktivitetene og prosessene som prosjektene består av, og hvilke resultater de fører til. Oxford Research har valgt å gjennomføre totalt 12 casestudier i henholdsvis Nordland, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Vest-Agder. Disse dekker alle delmålene for distrikts- og regionalpolitikken.

Det er opprettet en referansegruppe for hele evalueringsprosjektet. Gruppen består av representanter for KRD, fylkeskommunene og virkemiddelapparatet (Innovasjon Norge). Referansegruppen har kommet med innspill til et tidligere utkast. Alle eventuelle feil og mangler i analysen står imidlertid for Oxford Research's regning.

Arbeidet med casestudiene er gjennomført av et team i Oxford Research bestående av adm.dir Harald Furre, senioranalytiker Bjørn Brastad, analytiker Anja M. Husa og analytiker André Flatnes.

Vi vil takke KRD for oppdraget.

Kristiansand, februar 2009

OXFORD RESEARCH AS



Harald Furre

Adm.dir

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1. Sammendrag	6
1.1 Bruken av midlene - hva har vi lært?.....	6
1.2 Forholdet mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge.....	6
1.3 Resultater.....	7
1.4 Hvordan kan midlene videreutvikles?.....	7
Kapittel 2. Innledning	9
Kapittel 3. Metode	12
3.1 Overordnet fokus i casestudiene.....	12
3.2 Valg av case.....	13
3.3 Informasjonshenting og gjennomføring.....	17
Kapittel 4. Nordland	18
4.1 Fylkesstrategi.....	18
4.2 Case a: Kvalitetssikringskurs for reiseliv.....	20
4.3 Case b: Produksjon av kvartskrukker.....	23
4.4 Case c: Stedsutvikling i Hattfjelldal kommune	26
Kapittel 5. Sogn- og Fjordane	29
5.1 Fylkesstrategi.....	29
5.2 Case a: Stedsutvikling i Sogndal.....	30
5.3 Case b: Omstilling i Flora	33
5.4 Case c: Videreutvikling av etablert bedrift.....	36
Kapittel 6. Sør-Trøndelag	39
6.1 Fylkesstrategi.....	39
6.2 Case a: Servicehagen i Hemne Næringshage.....	41
6.3 Case b: Uvikling av Galleri Bjørkhov.....	43
6.4 Case c: Adkomstvei til Kvithyll Industriområde.	46
Kapittel 7. Vest-Agder	49
7.1 Fylkesstrategi.....	49
7.2 Case a: Utvikling av dagligvarebutikker i distriktene.....	51
7.3 Case b: Female Future.....	54
7.4 Case c: Etablerersenteret i Vest Agder.....	56
Kapittel 8. Oppsummerende konklusjon	60
8.1 Hva har vi lært av casestudiene?	60

8.2	Resultater av prosjektene	63
8.3	Hvordan kan casestudiene bidra til utvikling av effektindikatorsystemet?	66
8.4	Hvordan kan pengebruken videreutvikles?	68

Kapittel 1. Sammendrag

Dette notatet tar for seg de kvalitative casestudiene som er foretatt av Oxford Research. Disse har til hensikt å få fram mer dyptpløyende og detaljert informasjon om bruken av 550.60 midlene samt å få til en mer helhetlig forståelse av aktivitetene og prosessene som prosjektene består av, og hvilke resultater de fører til. Oxford Research har valgt å gjennomføre totalt 12 casestudier i henholdsvis Nordland, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Vest-Agder. Disse dekker alle delmålene for distrikts- og regionalpolitikken.

1.1 Bruken av midlene – hva har vi lært?

Virkemiddelaktørene og deres forhold til KRDs målsetninger 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. Det er varierende bevissthet i forhold KRDs målsetninger 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 nivå eller saksbehandler nivå. Som forventet er de som arbeider på strategisk nivå mest bevisste.

Når det kommer til selve bruken av midlene, er tilsagnsmottakerne i mindre grad opptatt av hvilke kilder som de kommer fra. Hva prosjektet kan bidra med i form av resultater er det sentrale - ikke hvordan det er finansiert. Dette innebærer igjen at det i stor grad er ulike finansieringspakker som blir benyttet. 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.

Det er stor variasjon mellom fylkene sett i forhold til hvilke økonomiske rammer de har tilgjengelig. Dette slår ut i forhold til måten det jobbes på. Dersom en er har mye midler tilgjengelig, kan det i større grad være en utfordring å rekruttere et tilstrekkelig antall gode prosjekter. Dette gjør at behovet for å jobbe proaktivt blir større. Dette gjelder spesielt i de aller mest distriktspregede områdene. I fylker som har lite midler tilgjengelig, vil det ofte ikke være nødvendig å gjøre en aktiv jobb for å rekruttere prosjekter. I slike vil utfordringen være å prioritere hvem som skal få tilsagn.

1.2 Forholdet mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge

I praksis karakteriseres forholdet mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge av en viss grad av asymmetri. Det er Fylkeskommunen som gjennom sitt tildelingsbrev fastlegger hvilke kriterier som Innovasjon Norge må forholde seg til når de mottar midlene fra Fylkeskommunene. For Innovasjon Norge er dette uproblematisk å forholde seg til i praksis.

Det legges det opp til å få til et ennå tettere samarbeid mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge i flere av fylkene. Dette gjør det mulig å ta opp ulike spørsmål knyttet til hvordan samarbeidet mellom dem kan videreutvikles. Dette kan for ek-

sempel dreie seg om i hvilken grad Innovasjon Norge er tilstrekkelig risikovillig og hvordan kan Fylkeskommunen bidra til å revitalisere det regionale partnerskapet i enda sterkere grad?

1.3 Resultater

Når det kommer til resultater av prosjektene som er blitt gjennomført, ser en at det første overordede målet om *verdiskaping* til en viss grad er innfridd. Målsetningene 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 er knyttet til en kontinuerlig prosess som vil pågå over tid. Dersom en ser på de tilsagnene som er valgt ut, har flere av fylkene tilsagnsmottakere som utgjør en betydelig styrke for verdiskapingsmiljøet lokalt. Foruten at tilsagnene representerer betydelige jobbmuligheter, fungerer de også som lokale og til dels regionale kraftsentra i tiltrekkingen av ny virksomhet.

I tilknytning til målet om *rammebetingelse*, viser casestudiene at det gjennomføres flere vellykkede tiltak. En utfordring i forbindelse med kompetansesatsingen er imidlertid at det er uklart hvilke kriterier 551.60 midlene setter for kompetansenivå og hva slags kompetanseutvikling det snakkes om. Dette fører til at det er stor variasjon i innholdet til kompetanseprosjektene. Innholdet strekker seg fra svært konkrete aktiviteter til de mindre konkrete og langsiktige.

Målet om *attraktivitet* (stedsutvikling og tjenester), representerer ofte langsiktige prosesser. Disse prosessene dreier seg om å styrke den lokale samhørighet, profil og stedsidentitet for å sikre en positiv lokal utvikling. Mange av studiens informanter opplever at begge delmålene er tvetydige. Som en følge av dette og prosjektenes langsiktighet, har flere problemer med å karakterisere prosjektene og hva de har ført til av resultater.

1.4 Hvordan kan midlene videreutvikles?

Vi har noen innspill knyttet til hvordan bruken av midlene over kapittel 551.60 etter vår vurdering kan videreutvikles. Innspillene kan kanskje virke noe kritiske, men de bør leses med utgangspunkt i følgende; hvordan kan noe som er bra bli enda bedre?

- Det bør vurderes om en ikke bør gjøre det eksisterende målene mer konkrete? Per i dag er de i stor grad åpne. Det er umulig å si at har bommet samtidig som det også er vanskelig å si at en virkelig har lyktes i å nå målsetningene.
- Fylkeskommunene er for opptatt av aktiviteter og for lite opptatt av resultater og effekter. For at en skal øke sannsynligheten for å velge ut de beste prosjektene, er det behov for en større grad av bevissthet knyttet til forholdet mellom aktiviteter, resultater og effekter.
- Det er behov for en mer solid teoretisk forankring av prosjektene. Dette dreier seg om å i større grad utvikle utviklingsmodeller som kan kaste lys over sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter.
- En er i større grad er i stand til å måle hvilke resultater som oppnås gjennom de bedriftsrettede enn de tilretteleggende 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, men utfordringen er å kunne påvise dette.

- For å få til økt verdiskaping, bør en i enda større grad enn tidligere forsøke å koble bedrifter og næringsliv mot andre markeder og globalt ledende kompetansemarkeder.

I kapittel 8 gis den en utdypende oversikt over studiens konklusjoner og implikasjoner.

Kapittel 2. 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 Fylkeskommunene¹ for regional utvikling er ett av disse kapitlene (kapittel 551.60), og det er dette kapitlet som er fokus i analysen nedenfor.

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).

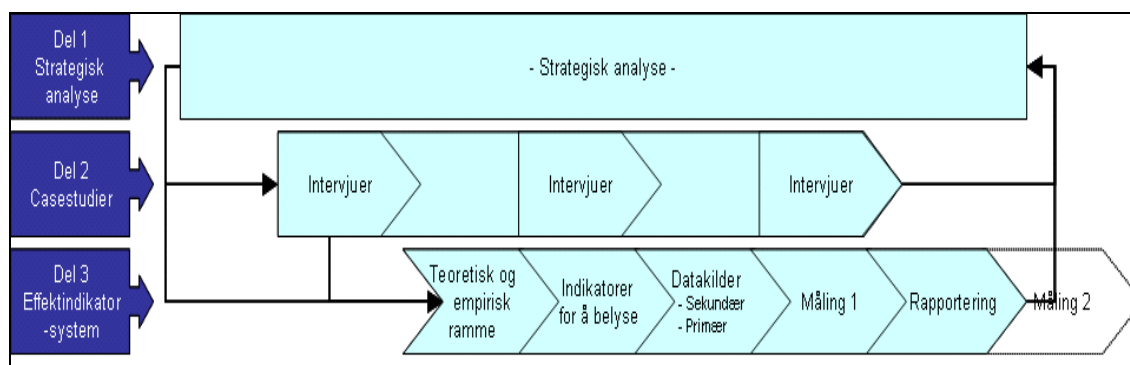
Effektmåling og evaluering av virkemiddelbruken er en viktig del av distriktpolitikken, men også av økonomireglementet i Staten. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) varslet KRD at de ville få gjennomført en evaluering av bruken av midlene over kapittel 551.60 (Tilskudd til Fylkeskommuner for regional utvikling),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

¹ 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 skal omfatte en vurdering av *graden av samsvar* mellom Fylkeskommunens oppfatning av utfordringer og deres mål, innsatsområder og resultater. Dette skal også sees i forhold til nasjonale mål og rammer for kapittel 551.60.
2. *Kvalitative casestudier* skal gjennomføres 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 skal omfatte et begrenset antall enkelttiltak og satsninger, 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. I tillegg skal systemet kunne brukes til å foreta internasjonale sammenlikninger. Departementet ønsker at det utvikles et *fåttall* 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 skal også testes ut, og konkrete effektmålinger skal gjennomføres.

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

Figur 2.1 *Prosjektmodell for evalueringen av kapittel 551.60*



Kilde: Oxford Research (2008)

Denne rapporten vil ta for seg evalueringens del 2; *casestudiene*. Formålet med casestudiene er å få fram mer dyptpløyende og detaljert informasjon om bruken av midlene gjennom kapittel 551.60 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 beskrivende undersøkelser. Undersøkelsesdesignet vil derfor også fokusere på å oppnå mer kunnskap i forhold til utformingen av effektindikatorsystemet samt gi innspill i forhold til den strategiske analysen. Casestudiene har for øvrig ingen målsetning om grunnlag for overførbarhet (jamfør Andersen i *Case-studier og generalisering* 1997).

Rapporten er bygget opp på følgende måte. I kapittel 3 vil vi gi en kort beskrivelse av casestudier som metode samt redegjøre for den praktiske gjennomføringen av casestudiene. Det blir gitt en kort oversikt over det overordnede fokuset i studiene. Deretter blir det gått relativt grundig inn på hvilke case som er valgt ut, blant annet antall case, hvilke kriterier som er lagt til grunn for valget, casenes tidshorisont og hvilke

fylker som er valgt ut. Til slutt går vi inn på informasjonsinnhenting og hvordan casestudiene har blitt gjennomført.

Hoveddelen av rapporten, det vil si kapittel 4-7, fokuserer imidlertid på selve casestudiene i de fire fylkene som er valgt ut. I hvert fylke gis det først en beskrivelse av fylket og deres strategi før det redegjøres for de ulike casene. I avslutningskapittelet (kapittel 8) gir vi en oversikt over de viktigste konklusjonene og implikasjonene fra casestudiene.

Kapittel 3. Metode

”[...] using case studies for research purposes remains one of the most challenging of all social science endeavors”².

Casestudier kjennetegnes ved at man studerer mye informasjon om få, avgrensede enheter eller cases. Ved å gjennomføre casestudier får en muligheten til å sette seg grundig inn i det temaet og aktuelle problemstillinger. Dette innebærer at casestudiene gir økt innsikt uten at de gir mulighet til å kunne si noe om omfang og utberedelse. Metoden brukes vanligvis når en ønsker seg bedre innsikt i et område en kjenner lite fra før av, eller dersom det er vanskelig og komplekst å kunne kvantifisere informasjonen.

I dette oppdraget er *ikke* casene valgt ut for å skape et representativt utvalg, men snarere for å illustrere casenes mangfoldighet, anvendelsesmuligheter og sist men ikke minst, hvordan hvert enkelt case kan skape verdi i seg selv (Yin, 2003). Til tross for denne unikheten, er allikevel et viktig formål med casestudier at de har et mer generelt siktemål enn å være beskrivende undersøkelser. Sagt med andre ord, vil dette si at de i stedet (der det er mulig) legges opp på en slik måte at de kan gi grunnlag for analytisk generaliserbarhet. I vårt tilfelle vil dette bety at casestudiene også kan bidra som inspirasjonskilde og som kilde til læring.

3.1 Overordnet fokus i casestudiene

Gjennom casestudiene har vi valgt å fokusere på å få dypere innsikt i hvordan 551.60-midlene bidrar til å skape resultater og effekter blant tilsagnsmottakerne. Et fellestrekk ved de prosjektene som det bevilges midler til, er at det tar en viss tid før resultatene oppstår. Dette gjelder i enda sterkere grad på et mer aggregert nivå. I den grad det har vært mulig, har vi i casestudiene lagt vekt på å få fram hvilke resultater tilsagnene fører til både på prosjekt-, bedrifts-, næringsmiljø og lokalsamfunnsnivå. Et annet moment som vi har valgt å fokusere på er å framskaffe informasjon som kan bidra til å gi en bedre helhetlig forståelse av hvilke aktiviteter og prosesser som prosjektene består av, og hvordan de samspiller med aktivitetene og prosessene i organisasjonen før øvrig. Dette har i en viss grad gjort det mulig å sannsynliggjøre alternative utviklingsforløp, noe som har hjulpet oss med å få bedre innsikt i graden av resultatoppnåelse.

I forhold til utviklingen av indikatorsystemet har dessuten casestudiene bidratt med innspill til utformingen av indikatorer knyttet til midlene som bevilges direkte gjennom Fylkeskommunene, og de midlene som bevilges fra Fylkekommunene til kilder som Interreg og kommunale næringsfond. Dette er midler som blant annet går til prosjekter relatert til infrastruktur, kompetanse, nettverk og stedsutviklingsprosjekter. Dette gjør at det ofte er flere aktører involvert, og i større grad snakk om resultater på et overordnet nivå.

² Yin, R. (2003:1). *Case study research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series Volume 5.

3.2 Valg av case

Ved valg av case er det flere forhold som en må ta stilling til. En må bestemme seg for både antall og type case. Under gir vi en nærmere beskrivelse av disse, og da spesielt hvilke typer case som bør velges ut. Dette spørsmålet handler blant annet om hvilke utvalgskriterier som bør legges til grunn, spredningen av casene over tid, og valg av casefylker.

3.2.1 Antall case

Når det gjelder *antallet*, har vi valgt å gjennomføre totalt 12 casestudier. Vi mener dette er et tilstrekkelig antall. Casene er uansett ikke representative i statistisk forstand. Vi ønsket derfor heller å legge vekt på å få fram så fyldig informasjon som mulig fra et relativt begrenset antall case snarere enn å gå inn på flere på en mindre utfyllende måte.

En må også ta stilling til hva som skal være grunnlaget for utvalget av case. I vårt arbeid har vi tatt utgangspunkt i ett tilsagn³, og så fulgt dette. Dette innebærer at vi tok kontakt med en eller flere sentrale representanter som ble/blir berørt i ulik grad. Ett case kan derfor i prinsippet bestå av alt fra en aktør til ett sett av ulike interessenter. For å få hjelp til å identifisere de forskjellige interessentene, har Fylkeskommunene vært en viktig støttespiller.

3.2.2 Valg av type case

I forhold til *valg av type case* er det lagt vekt på å oppnå relativt stor variasjon. Dette har sikret et tilstrekkelig bredt spekter av innspill knyttet til hvordan effektindikator-systemet kan utformes samt hvordan bruken av midlene kan videreutvikles. Under gjør vi rede for hvilke utvalgskriterier som har ligget til grunn, spredningen av casene over tid og valg av casefylker.

3.2.2.1 Utvelgelseskriterier

Hovedutgangspunktet for valget har vært knyttet opp til skillet mellom midler bevilget fra Innovasjon Norge, midler bevilget direkte fra Fylkeskommunen og midler bevilget fra Fylkeskommunen til andre kilder (Interreg, kommunale næringsfond med mer.). For å få en fornuftig balanse mellom casestudiene bidrag til selve evalueringen og utformingen av indikatorsystemet, er det valgt ut 4 case knyttet til midlene fra Innovasjon Norge, 6 case fra midlene som Fylkeskommunen bevilger direkte og 2 case knyttet til midlene Fylkeskommunen bevilger til andre kilder (Interreg, kommunale næringsfond med mer.). I tillegg er valg av case et forsøk på å dekke mest mulig av variasjonen knyttet til følgende dimensjoner:

³ Med et tilsagn mener vi en bevilgning til et enkelttiltak eller satsing.

- KRDs delmålsetninger for distriktpolitikken, spesielt målene som ikke er direkte bedriftsrettede
- Geografi (distriktpolitiske virkeområde, sentralitet). Det er lagt spesiell vekt på å velge ut case fra sone IV og sone III i det distriktpolitiske virkeområdet og case i de minst sentrale kommunene.
- Fylkenes bevilgningstørrelse. Det er lagt spesiell vekt på å velge ut case fra de fylkene som får de største bevilgningene.
- Suksess eller ikke suksess. Med tanke på læring har det også vært viktig å knytte casene opp til noen tiltak eller satsinger som ikke har lyktes.
- Bevilgningstype (enkelttiltak og satsing)
- Prioriterte målgrupper (kvinner, ungdom)

3.2.2.2 Spredning over tid

Tidligere studier, blant annet Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser, viser at dette er en type tiltak der det tar en vis tid før det oppnås resultater. Dette innebærer at det er nødvendig å ha en viss tidsmessig spredning av casene. Etter vår mening er det derfor fornuftig å fordele casene i to hovedgrupper; 2003-2004 og 2005-2007. 1/3 av casene er hentet fra den førstnevnte gruppen og 2/3 fra den sistnevnte.

Gjennom casene fra 2003-2004 får vi mer informasjon om resultatene og effektene av prosjektene, men kvaliteten på informasjonen er noe dårligere i og med at det er vanskelig å huske grundige detaljer så langt tilbake i tid. Dette gjør at troverdigheten, - det vil si vurderingen av dataens kvalitet, i verste fall kan bli svekket og dermed også bekreftbarheten (tolkningen av resultatene).

I casene fra 2005-2007 skårer den kvalitative datainnsamlingen høyere i forhold til troverdighet og bekreftbarhet, men en har mindre muligheter til å kunne si noe om de konkrete effektene av prosjektene. På de ”nyere” tilsagnene er det i større grad snakk om hvilke forventninger en har. Kundeeffektundersøkelsene til Innovasjon Norge viser imidlertid at de i stor grad er sammenheng mellom forventede og faktiske resultater. De ”ferske” tilsagnene gir dermed også nyttige innspill i forhold til effektmåling.

3.2.2.3 Valg av antall fylker

Gjennomførelsen av de 12 casestudiene har foregått i fire fylker. Det er flere grunner til at vi ikke har gjennomført casene i 12 ulike fylker:

1. Casestudier kjennetegnes av et undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter, der hovedpoenget er å framskaffe rikholdig informasjon om dem. Casene er uansett ikke statistisk representative.
2. Vi har konsentrert oss om særlige viktige fylker sett ut fra blant annet bevilgningsstørrelse, distriktpolitisk virkeområde og sentralitet.
3. At casene er gjennomført i et begrenset antall fylker har gjort det lettere å få til en tettere dialog med de aktuelle fylkene. Dette har bidratt til en bedre informasjonstilgang og større grad av læring for alle parter.

3.2.2.4 Valg av fylker

Casestudiene er foretatt i følgende fylker: Nordland, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Vest-Agder. Under gis det en kort begrunnelse for valget av disse.

Nordland

- Får dekket sone IV innen det distriktpolitiske virkeområdet på en god måte.
- Mange av kommunene er blant de minst sentrale.
- Får de største bevilgningene gjennom posten og de tredje største per innbygger.
- Satser sterkt på noen bestemte næringer, for eksempel mat, fiskeri og oppdrett.
- Har mange kommuner der det har vært en nedgang i folketallet over tid.
- Har utfordringer i forhold til transport og kommunikasjon.

Sør-Trøndelag

- Får dekket alle sonene i det distriktpolitiske virkeområdet, men det er mange kommuner i sone IV og sone III.
- Får et fylke med en storby og mange småkommuner. Dette gir muligheter til å få dekket sentrum/periferi dimensjonen på en god måte.
- Landbruket en viktig næring. Landbruket står ovenfor en rekke omstillingsutfordringer.
- Har kommuner der det har vært en nedgang i folketallet over tid.

Sogn og Fjordane

- Får dekket sone III innen det distriktpolitiske virkeområdet på en god måte.
- Mange av kommunene er blant de minst sentrale.
- Får relativt store bevilgninger gjennom posten og fjerde størst per innbygger.
- Har utfordringer i forhold til transport og kommunikasjon.
- Har kommuner der det har vært en nedgang i folketallet over tid.

Vest-Agder

- Vest-Agder er et fylke som mottar lite midler gjennom post 551.60. Det kan gjøre at de prioriterer ulikt.
- De største kommunene i fylket ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Effektindikatorsystemet må også tilpasses fylker som mottar lite penger og som først og fremst har kommuner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

3.2.3 Bestillingsliste til fylkene

For å få konkrete forslag til case, innså vi at det var nødvendig å få innspill fra de utvalgte fylkene. Vi ønsket derfor at fylkene utarbeidet en bruttoliste over aktuelle case. Denne ble så ”kokt ned” til en nettoliste på totalt 12 case gjennom diskusjoner innad i prosjektteamet, med referansegruppen og med fylkene. En slik framgangsmå-

te sikret dermed en aktiv involvering av aktører som var ansvarlig for politikktutforming og implementering på ulike nivåer. I tillegg førte det til ble mulig å velge ut en portefølje som gjorde at man fikk dekket mest mulig av variasjonen i forhold til bruken av midlene.

For at det skulle være mulig for fylkene å lage en bruttoliste over aktuelle case, var de avhengige av at de fikk en bestillingsliste som inneholdt konkret informasjon om hvordan casene skulle velges ut. En slik liste beskrives i det videre.

3.2.3.1 Utvelgelseskriterier

Under gis det en beskrivelse av hvilke kriterier som vi ba fylkene ta utgangspunkt i ved valg av case:

- Totalt sett ble fylkene bedt om å velge ut 14 case. 5 av disse tilsagnene skulle være knyttet til de midlene fra kapittel 551 post 60 som ble bevilget via Innovasjon Norge, 7 tilsagn skulle være knyttet til de midlene som bevilges direkte fra fylkene og 2 tilsagn skulle være knyttet til midlene som Fylkeskommunen bevilger til andre kilder (Interreg, kommunale og regionale næringsfond med mer). Det skulle velges ut en blanding av både vellykkede og mislykkede tilsagn/prosjekter⁴.
- Av de 14 casene skulle det velges ut 2 tilsagn knyttet til hvert av de 7 delmålene for distrikts- og regionalpolitikken (styrke næringsmiljøer, videreutvikling av etablerte bedrifter, entreprenørskap, kompetanse, infrastruktur, tjenester og stedsutvikling).

De 2 tilsagnene knyttet til hvert delmål skulle fordele seg på 1 tilsagn fra 2003-2004 og 1 fra 2005-2007 (Jf. tabell 1).

Hvordan de ulike utvalgs-kriteriene forholdt seg til hverandre summeres opp i tabell 1. Gjennom utfylling av tabellen ble det gitt en kortfattet beskrivelse av tilsagnene knyttet til hvert av de 7 delmålene og de 2 tidsperiodene. I tillegg ble fylkene bedt om å angi hvilke av de 14 tilsagnene som var knyttet til midler fra Innovasjon Norge (5 tilsagn), Fylkeskommunen (7 tilsagn) og hvilke som var knyttet til andre kilder (2 tilsagn).

Tabell 1: Utvalgs-kriterier for casestudiene i fylkene.		
Delmål	Tilsagn fra Innovasjon Norge (5) fylke (7) eller andre kilder (2)	Kort prosjektbeskrivelse
A. Styrke næringsmiljøer		
1. 2003-2004. Prosjektnavn		
2. 2005-2007. Prosjektnavn		
B. Videreutvikling av etablerte bedrifter		
1. 2003-2004. Prosjektnavn		
2. 2005-2007. Prosjektnavn		
C. Entreprenørskap		

⁴ Graden av vellykkethet/mislykkethet var opp til det enkelte fylke å avgjøre. De vurderingene som ble gjort måtte imidlertid knyttes opp mot bidraget for å nå de 7 delmålene for distrikts- og regionalpolitikken.

Tabell 1: Utvalgsriterier for casestudiene i fylkene.		
Delmål	Tilsagn fra Innovasjon Norge (5) fylke (7) eller andre kilder (2)	Kort prosjektbeskrivelse
1. 2003-2004. Prosjektnavn		
2. 2005-2007. Prosjektnavn		
D. Kompetanse		
1. 2003-2004. Prosjektnavn		
2. 2005-2007. Prosjektnavn		
E. Infrastruktur		
1. 2003-2004. Prosjektnavn		
2. 2005-2007. Prosjektnavn		
F. Tjenester		
1. 2003-2004. Prosjektnavn		
2. 2005-2007. Prosjektnavn		
G. Stedsutvikling		
1. 2003-2004. Prosjektnavn		
2. 2005-2007. Prosjektnavn		
Kilde: Oxford Research		

3.2.3.2 Valg av case

Basert på de bestillingslistene som vi fikk inn fra fylkene, ble det valgt ut 12 case som dekket mest mulig av den variasjonen i utvalgsriterier som er beskrevet tidligere i kapittel 3.2. Dette innebærer at det er valgt ut 3 case hver i henholdsvis Nordland, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Vest-Agder. Disse casene dekker alle de delmålene for distrikts- og regionalpolitikken. Hvilke konkrete case som er valgt ut, gis det en nærmere oversikt i de følgende kapitlene.

3.3 Informasjonsheiting og gjennomføring

Informasjonen som de ulike casene bygger på ble innhentet i perioden fra juni 2008 til august 2008. Vi har primært skaffet informasjon gjennom personlige intervjuer og telefonintervjuer. Avhengig av type case, har det blant annet blitt gjennomført intervjuer med alle, eller et utvalg av de som har fått midlene, sentrale personer i Fylkeskommunens næringsavdeling, sentrale personer hos Innovasjon Norge og personer som arbeider med næringsutvikling i kommunene. For å sikre at de viktigste temaene ble belyst, valgte vi å utarbeide en semi-strukturert spørreguide. Et utkast til denne guiden ble diskutert nærmere med referansegruppen for prosjektet før intervjuene ble igangsatt.

De personlige intervjuene ble videre supplert med ulike skriftlige kilder. Dette er for eksempel rapporter fra Fylkeskommunene om bruken av midlene, saksbehandlingsdokumenter, fylkesplaner, nærings- og regionanalyser osv.

Kapittel 4. Nordland

Nordland fylke er inndelt i 7 regioner; Sør Helgeland, Indre Helgeland, Ytre Helgeland, Salten, Ofoten, Lofoten og Vesterålen. Fylket grenser til Troms i nord, Nord-Trøndelag i sør og til de svenske fylkene Norrbottens län og Vesterbottens län i nordøst og sørøst. Administrasjonssenteret ligger i Bodø.

4.1 Fylkesstrategi

I dette delkapittelet ser vi kort nærmere på hvordan Nordland jobber med nærings- og regionalutvikling. Vi beskriver først hvilke utfordringer og satsinger fylket har. Deretter tar vi for oss hvilke kriterier som legges til grunn for virkemiddelruken samt hvordan samarbeidet i virkemiddelapparatet fungerer.

4.1.1 Utfordringer og satsinger

Fylkesplanen for Nordland 2008-11 er vedtatt av fylkestinget og inneholder mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i Nordland fylke. Fylkesplanen er et verktøy for å samordne offentlige aktørers innsats for å utvikle Nordland. Planen er et strategisk dokument, og er bygd opp rundt en visjon, overordnede mål, gjennomgående perspektiv og resultatområder med tilhørende strategier.

Utviklingsprogram Nordland 2008-11 (UPN) er fylkesplanens handlingsprogram. I utviklingsprogrammet presenteres konkret de tiltakene under hver strategi. Gjennom utviklingsprogrammet skal mål og strategier iverksettes. Programmet har en 4-årig ramme, men rulleres hvert år for å fange opp nye utviklingsprosjekter.

Nærings- og samferdselsavdelingen har et spesielt ansvar for å utarbeide fylkesplanen og utviklingsprogrammet. Avdelingens hovedoppgaver og bruk av virkemidler er nært knyttet til oppfølging av de fire satsingsområdene i fylkesplanens utviklingsprogram:

- Kompetanse
- Innovasjon og entreprenørskap
- Regional utvikling
- Infrastruktur

Alle virkemidler som det gis tilsagn om skal forankres i de resultatområder og strategier som fremkommer av fylkesplanen og utviklingsprogrammet.

4.1.2 Kriterier for virkemiddelbruk

Både Fylkeskommunen og Innovasjon Norge opplever at det er stor kvalitetsforskjell på prosjektsøknadene fra store og små aktører. Kvaliteten på prosjektsøknadene er generelt dårligere hos de små og mindre profesjonelle søkerne, noe som innebærer at virkemiddelaktørene fungerer i mye større grad som rådgivere for disse. Det har tidli-

gere vært en utfordring å få inn tilstrekkelig mange gode søknader, men dette har bedret seg de siste par årene. De prosjektene som saksbehandlerne i Fylkeskommunen mener bør få støtte, har stort sett fått det. Det kan derfor argumenteres med at budsjettene stort sett ligger på et riktig nivå.

Nordland Fylkeskommune mottar relativt store beløp over statsbudsjettets kapittel 551 post 60. Dette gjelder både i forhold til andre fylker og i forhold til folketallet i fylket.. De økonomiske rammene gjør at Fylkeskommunen kan bevilge midler til en rekke typer prosjekter, og være i stand til å dekke alle KRDs delmål for distrikts- og regionalpolitikken. Fylkeskommunen oppfattes således som en relativt sterk og interessant aktør å samarbeide med for å skape regional utvikling i Nordland.

Fylkeskommunen og Innovasjon Norge finansierer opp mot 50 % av godkjente utgifter for et prosjekt, men andelen kan økes til 75 % for kvinnerettede og ungdomsrettede prosjekter. De fleste prosjekter finansieres i samarbeid med flere aktører. I enkelte tilfeller kan Fylkeskommunen eller Innovasjon Norge være initiativtaker til prosjekter. I Nordland er de kultur for helhetlig tenkning for virkemiddelbruken. Det er lite fokus på hva som er kilden for midlene. Det viktigste er å få realisert gode prosjekter.

Det er en del forskjeller mellom regionene når det gjelder hvordan de prioriteres i forhold til regionale utviklingsmidler. Regionene på Helgeland og Lofoten mottar en forholdsvis stor andel av midlene. Hovedgrunnen til dette er at de mest utviklede søknadene kommer herfra. Det er viktig å merke seg at det ikke er programfestet at visse regioner skal satses på. Midlene fordeles kun på bakgrunn av søknadskvalitet samt hvor det er vilje og potensial for utvikling.

Fylkeskommunen mottar styringssignaler fra KRD i forhold til anvendelsen av virkemidlene. Disse oppleves som såpass generelle at de ikke virker begrensende eller i konflikt med satsingsområdene i fylkesplanen og utviklingsprogrammet, som også er relativt generelt formulert. Vi vil imidlertid påpeke at styringssignalene fra KRD tas alvorlig, og man er bevisst å ta hensyn til alle de syv delmålene til KRD. Fra Fylkeskommunene sin side, leges det vekt på det at enkelte kjepphester fra nasjonale politikere medfører øremerking av midler. Dette gir i noen grad ikke en optimal utnyttelse av midlene.

4.1.3 Samarbeid i virkemiddelapparatet

Det avholdes årlige forhandlingsmøter mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge i forbindelse med tilsagnet for midler over post 60. Det er også en løpende dialog mellom partene, men en oppfatning om at denne kan bli bedre har resultert i konkrete planer om jevnlig dialogmøter. Partene er stort sett enige om prioriteringene for virkemidlene. Andelen midler fra KRD som kanaliseres gjennom Innovasjon Norge er forholdsvis stabil fra år til år, men kan justeres noe ut fra strategiske hensyn og forbruk det foregående år. Fylkeskommunen skulle ønske at Innovasjon Norge var noe mer risikoorientert. Per i dag mener en at Innovasjon Norge ikke alltid tar nok risiko i sine disponeringer.

Saksbehandlerne i Fylkeskommunen og Innovasjon Norge arbeider tett sammen. De trekker på hverandres kompetanse og henter innspill fra hverandre i søknadsbehandlingen. Fylkeskommunen og Innovasjon Norge samfinansierer i liten grad prosjekter. Innovasjon Norge gir støtte til bedrifter og derfor må forholde seg til EØS-regelverket og ikke skal virke konkurransevridende etc.

4.2 Case a: Kvalitetssikringskurs for reiseliv

Prosjektet ”Kvalitetssikringskurs for reiseliv” dreier seg om kompetanseheving for reiselivsaktører på Helgeland. Prosjektet kom i stand av flere grunner. Det var både et resultat av et uttalt behov i næringen, en politisk strategi for kompetanseheving i Fylkeskommunen og Kunnskapsparken i Rana sin kompetanse i å gjennomføre prosjektet. I tillegg var det også viktig at det hadde blitt gjennomført et tilsvarende prosjekt i 2006 og 2007. Dette prosjektet er tett sammenvevd med det nåværende prosjektet, noe som gjorde at en i stor grad hadde noe å bygge videre på. De to prosjektene må ses på som en portefølje av prosjekter.

4.2.1 Bakgrunn og formål ved tilsagnet

Trendene i reiselivsmarkedet viser at turistene stiller høyere krav enn tidligere til kvalitet, standard, sikkerhet, autenticitet og unike opplevelser. På bakgrunn av et registrert behov blant reiselivsbedriftene i regionen, ønsket Kunnskapsparken i Rana å iverksettes et kompetanseprosjekt innen kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i reiselivsnæringen. Formålet med prosjektet er at reiselivsbedriftene skal bli bedre på kvalitet i produktleveranse, vertskap, service og drift. Prosjektet gjennomføres som en serie enkeltstående kurs i løpet av 2008. Det er følgende temaer for kursserien:

1. Vertskap, service og kvalitet
2. Trygg drift - rutiner, regelverk, sikkerhet og kvalitet
3. HMS-kurs for arbeidsgivere
4. Salg og kundebehandling
5. Produktutvikling, formidling og tilrettelegging

Kursserien i 2008 er den andre som arrangeres av Kunnskapsparken for reiselivsnæringen i regionen. I 2006-07 ble det også arrangert en serie med kurs. Dette prosjektet fikk finansiell støtte fra Innovasjon Norge, men det henger tett sammen med det nåværende prosjektet.

Bakgrunnen for det første prosjektet var at reiselivsnæringen i regionen hadde signalisert et sterkt behov for økt kompetanse i bruk av Internett, og kunnskaper om bookingsystemer. Tankegangen var at økt kompetanse i bruk av IT-verktøy, markedsføring, salg og kommunikasjon skulle bidra til å gi næringen gi gode forutsetninger for vekst i antall turister og økt inntjening.

Hovedmålet med prosjektet i 2006 og 2007 var å gjøre reiselivsbedriftene mer kompetente i markedssituasjonen ved bruk av Internett, gjennom synliggjøring, kommunikasjon, booking og salg. Videre var målet å øke bookingandelen over Internett samt å gi bedriftene tilstrekkelig kompetanse til å velge et hensiktsmessig booking- og salgssystem.

Det var følgende temaer for kursserien i 2006-07:

1. Bli bedre på å nå ut i markedet ved bruk av Internett
2. Kommunikasjon og salg
3. Booking og salg på Internett

4.2.2 Fylkeskommunens rolle

Fylkeskommunen har en politisk strategi for å utvikle fylkets reiseliv. Reiselivsmidler allokteres til kompetanseheving, profilering og reisemålsutvikling, som er de tre pilarene innenfor reiselivssatsingen. Det går mest midler til profilering, mens kompetanseheving mottar den minste potten. Den geografiske fordelingen av midlene bestemmes i all hovedsak av hvor det er vilje til og muligheter for utvikling. Dette innebærer at det er søknadene som avgjør hvilke prosjekter det bevilges midler til. Det er kun et fåtall prosjekter som initieres av Fylkeskommunen selv. I forhold til den mengden midler som skal fordeles, er det i enkelt år en utfordring å få inn mange nok gode søknader. De som jobber med reiseliv i Fylkeskommunen skulle ønske at en hadde mer ressurser til å være proaktiv.

For å få til en videre utvikling av reiselivsnæringen i fylket, er det i følge Fylkeskommunen viktig å bidra til å heve kompetansen til reiselivsnæringen. Reiselivsmarkedet er i kontinuerlig endring og det stilles stadig strengere krav til kvalitet. Som et tiltak for å heve kompetansen i næringen, besluttet Fylkeskommunen å gi støtte til det aktuelle prosjektet. Prosjektet ble først og fremst initiert av Kunnskapsparken i Rana, men Fylkeskommunen spilte også en rolle.

Fylkeskommunen bevilget inntil 490 000,- kroner til prosjektet, hvilket utgjorde 45 % av godkjent kostnadsgrunnlag. Kostnadene utgjøres av planlegging og gjennomføring av kurs, honorar og reiseutgifter for foredragsholdere, annonsering etc. I tillegg kommer egenfinansiering for bedriftene, som må avse personell på kurstidspunktene. Ettersom Fylkeskommunen hadde vært med å initiere prosjektet så man bort fra kravet om kommunal delfinansiering. Kursene er gratis å delta på for reiselivsaktørene.

Kunnskapsparken i Rana påpeker at finansieringen fra Fylkeskommunen har vært viktig for å få realisert prosjektet. Prosjektet kunne vært igangsatt uten den finansielle støtten, men da måtte kursene finansieres gjennom deltakerbetaling. Kunnskapsparkens vurdering er at dette ville redusert deltakerantallet med mer enn halvparten.

Det har skjedd en viss grad av oppfølging av prosjektet fra Fylkeskommunen sin side. Fylkeskommunens har fungert som rådgiver for den videre utviklingen og gjennomføringen av prosjektet.

4.2.3 Resultater og forventede effekter

I den første serien av kurs ble det arrangert fire fellessamlinger og seks kursdager. Etter ønske fra bedriftene, ble det i tillegg arrangert en ekstrasamling med informasjon og utprøving av aktuelle bookingsystemer. Oppslutningen var meget stor, og totalt deltok 68 personer fra omlag 40 ulike bedrifter. Den andre serien av kurs består av seks seminardager fordelt på fem kurs, med varighet fra en halv til to dager. Også her har oppslutningen vært meget stor, med ca. 45 deltakere på hvert av de to første kursene.

Ser en nærmere på deltakermassen på kursene, har deltakerne i stor grad representert små bedrifter med 1-5 ansatte. Bedriftene har vært lokalisert i syv-åtte kommuner i regionen, noe som innebærer at en har oppnådd en god geografisk spredning. Av deltakerne i prosjektene er omtrent halvparten kvinner.

Det er gjennomført en evaluering så langt en har kommet med prosjektene. Evaluering i etterkant av prosjektene viser at deltakerne er godt fornøyde, og at de ønsker at

Kunnskapsparken skal jobbe videre med kurs, opplæring og prosjekter for reiselivsnæringen. Bedriftene framhever at de har mest behov for opplæring/kompetanseheving innen kvalitetssikring (produkt og vertskap), lover og regler, kundebehandling/service, data, internettsider og språk.

Deltakerne på samlingene uttrykte at det som skal til for å utvikle reiselivsnæringen i regionen er å satse mer på samhandling, felles profil og markedsføring samt nettverkssamarbeid. De fleste av bedriftene i segmentet er relativt små. Bedriftene er positive til å etablere et felles bookingsystem for regionen. De fleste bedriftene i området tilbyr ikke online booking, men tar imot forespørsler på e-post eller telefon.

Det er vanskelig å måle om kursene har medført en kompetanseheving i reiselivsnæringen i regionen samt i hvilken grad der har hatt betydning for deres økonomiske utvikling. Fylkeskommunens og Kunnskapsparkens forventede resultater er at kursdeltakerne tenker kvalitet i måten de driver sine bedrifter og i de produkter som leveres til publikum. Interne rutiner og sikkerhet forventes å bli bedre og bedriftenes kunder forventes å bli mer fornøyde. Det er dessuten viktig at bedrifter møtes og utvikler nettverk (de kan for eksempel anbefale hverandre overfor kunder).

4.2.4 Oppsummerende vurdering

- Kompetansetiltak krever oftere lengre tid før de fører til resultater og effekter enn mer konkrete, fysiske investeringsprosjekter. På det nåværende tidspunktet er det vanskelig å si hva prosjektet vil bidra med i bedriftene på sikt. Dette forsterkes ytterligere av at prosjektet er tett sammenvevd med et tilsvarende prosjekt fra 2006 og 2007. Det gjør det svært vanskelig å isolere effektene til det ene prosjektet.
- Prosjektet er godt forankret i reiselivsnæringen. Det er konkrete ønsker fra næringen som ligger til grunn for opplegget, noe som innebærer at en har bedre forutsetninger for å lykkes.
- Prosjektet har høy addisjonalitet, det vil si at det ville blitt gjennomført i vesentlig mindre omfang dersom Fylkeskommunen ikke hadde bidratt med finansiering.
- Det vil være ønskelig om en sterkere grad fokuserer på resultat og effekter av prosjektet. Kompetanseheving er ikke et mål i seg selv, men kun et verktøy for å gjøre bedriftene mer robuste og lønnsomme. Dette innebærer at det er et behov for bli mer bevist på forholdet aktiviteter, resultater og effekter. I hvilken grad er det sannsynlig at aktivitetene vil bidra til å oppnå ønskede effekter? For å kunne svare på det, vil det være nyttig å i større grad ha en teoretisk modell å ta utgangspunkt i.
- Ut fra Oxford Research sin vurdering er det et potensial for å utnytte prosjektet til å større grad skape nettverk mellom bedriftene. Dette vil kreve at en bruker noe mer ressurser, men ikke nødvendigvis veldig mye mer.

4.3 Case b: Produksjon av kvartskrukker

Innovasjon Norge har gitt støtte til etablering av bedriften Scan Crucible as og deres satsing på produksjon av kvartskrukker. Bedriften er lokalisert i Glomfjord i Meløy kommune. Glomfjord har lange tradisjoner som industristed, spesielt gjennom Hydro's tilstedeværelse. Som følge av tap av arbeidsplasser, ble det satt i gang en omstillingsprosess. Norsk Hydro bidro med betydelige midler i denne, og de var også med på å ta initiativ til en næringsutviklingsorganisasjon ((Meløy Næringsutvikling). Meløy Næringsutvikling som eies av kommunen, regionale banker og industriforetak som har virksomhet i kommunen. Hensikten med organisasjonen er å bidra og tilrettelegge for etablering av nye lønnsomme bedrifter og arbeidsplasser, bidra til utvikling av eksisterende bedrifter, samt å tilrettelegge for næringsrettet infrastruktur.

På grunn av nedgangstider og tap av arbeidsplasser, initierte Meløy Næringsutvikling fra 1990-tallet en rekke forprosjekter innen flere ulike områder for å identifisere muligheter for industriproduksjon. En ønsket å bygge på den positive industrikulturen i kommunen, med ressurser som ren luft og rent og kaldt kjølevann, samt et godt utbygd havneanlegg.

I Glomfjord Næringspark finnes det en rekke bedrifter som benytter silisium i sin produksjon. Disse bedriftene trekker på hverandre i en aspirerende klyngeformasjon. Kjernebedrifter innen industriområdet bruker kvartskrukker i sin produksjon, mens støttebedrifter eksempelvis bearbeider forurensede biprodukter. Ved oppbyggingen av disse bedriftene, har flere av dem mottatt støtte fra Innovasjon Norge.

4.3.1 Bakgrunn og formål ved tilsagnet

Et av prosjektene som ble utredet var mulighetene for kvartsforedling i kommunen. Kvarts er et råstoff som allerede utvinnes i fylket, samtidig som foredlede kvartsprodukter allerede etterspørres og benyttes av industribedrifter innen kommunen. Nærhet til råvarer og marked tilsa at foredling også kunne være lønnsomt innen regionen, i stedet for å eksportere råvarer og importere foredlede produkter, dersom det var mulig å sette i gang med slik produksjon.

Det ble besluttet å sette i gang en forstudie som skulle se nærmere på muligheten for produksjon av kvartskrukker. Denne forstudien utredet markedet og potensielle samarbeidspartnere, samt tilgangen på råvarer og hva som kreves for å etablere produksjonslinjen. En rekke norske og utenlandske samarbeidspartnere ble rekruttert.

På bakgrunn av forstudien besluttet en å gå videre med prosjektet, og etablere Scan Crucible. Private investorer bidro med 10 millioner kroner, mens 15 millioner kroner ble lånt fra bankene. Den samlede investeringsrammen for den nye bedriften var på ca. 34,5 millioner kroner, mens de samlede kostnadene for opplæringsprogrammet ble kalkulert til i overkant av en halv million kroner.

4.3.2 Innovasjon Norges rolle

Innovasjon Norge var på et tidlig stadium inne med støtte til prosjektet, ettersom det er en jevnlig kontakt mellom dem og Meløy Næringsutvikling, i form av møter og befaringer. Staben i næringsutviklingsorganisasjonen blir betraktet som meget kompetent, og samarbeidet mellom dem og Innovasjon Norge fungerer godt.

Innovasjon Norge ble søkt om støtte til oppstart av prosjektet. Søknaden gjaldt støtte til investering i et anlegg for produksjon av kvartskrukker samt kompetanseoppbygging knyttet til dette. Investeringene skulle gjøres i to faser. Fase 1 omfatter bygningsmessige investeringer og oppbygging av en produksjonslinje med to ovner. Fase 2 dreier seg om nye investeringer i produksjonslokalene og fire nye ovner. Overgangen fra fase 1 til fase 2 innebærer et større antall ansatte, større produksjonsapparat og større produksjon.

Innovasjon Norge besluttet å gi Scan Crucible et tilsagn på 10 millioner kroner. Tilsagnet var delvis tilskudd (7 millioner kroner) og delvis risikolån (3 millioner kroner). Midlene fra Innovasjon Norge kunne både benyttes til kompetanseheving og investeringer, men ikke til drift.

I og med at tilsagnet utgjør et betydelig beløp, ble det gjennomført en grundig vurdering av prosjektet fra Innovasjon Norge sin side. Blant de kriteriene som ble trukket inn i vurderingen før tilsagnet ble gitt var innovasjon, nyskaping, grad av komplementaritet med og bidrag til utviklingsmiljøet i industriområdet, og lønnsomhetsutsikter. Prognosene fra søker viste god lønnsomhet i prosjektet.

Markedspotensialet for produktet var også et sentralt vurderingskriterium. Innovasjon Norge vurderer markedet som meget godt. Etterspørselen har økt de senere årene og forventes å fortsette å øke i de kommende årene. Foreløpig er det slik at eksisterende produksjonsnivå ligger lavere enn etterspørselen. Scan Crucibles produksjon forventes å selges til nabobedrifter innenfor industriområdet, i tillegg til andre aktører nasjonalt og internasjonalt.

Det teknologiske aspektet ved prosjektet ble vurdert som en risiko, ettersom teknologien ikke fantes i Nord-Europa og skulle importeres fra Asia. Teknologien som skulle benyttes, det vil si maskiner og annen realkapital, ble kjøpt relativt rimelig fra Asia. Et av elementene i handelen var at en skulle la den japanske utstyrsprodusenten få bytte til seg markeder i Europa.

I tillegg til selve teknologien, var det også en rekke andre faktorer som også skulle på plass før et produkt av høy kvalitet kunne sendes ut på markedet. Blant annet må råstoffet være av høy kvalitet og produksjonslinjen fungere som tiltenkt. Råstoff utgjør dessuten omtrent tre fjerdedeler av kostnadene ved produksjon. Dette gjør at bedriften vil være svært sårbar for økte råvarepriser. I tillegg ble rekruttering av personell vurdert som en risiko.

Meløy Næringsutvikling påpekte at tilsagnet fra Innovasjon Norge hadde stor betydning for å få realisert Scan Crucible. Det var en betydelig risiko knyttet til prosjektet, men ved å vurdere prosjektet som gjennomførbart samt å bidra til finansieringen, reduserte Innovasjon Norge denne risikoen. Dette var av stor betydning for å få realisert bedriften. Uten støtten fra Innovasjon Norge ville en trolig ha funnet frem til andre investorer, men dette ville sannsynligvis ha forsinket etableringen av virksomheten.

4.3.3 Resultater og forventede effekter

Produksjonen er i ferd med å bli igangsatt, seks år etter at prosjektstart, etter at produksjonslinjen nå er ferdig utbygd. Bedriften har per i dag ca. 20 ansatte, og skal i denne første fasen produsere 2000 kvartskrukker per måned. I løpet av 2009 skal

bedriften etter planen ha ca. 50 ansatte. Dette innebærer en produksjon på 6000 kvartskrukker per måned og en årlig omsetning på 160 millioner kroner.

Den største utfordringen for Scan Crucible fremover er først og fremst å få teknologien til å fungere. Både bedriften selv og Innovasjon Norge anser ikke markedet for å være et problem. Etterspørselen etter kvartskrukker er stor både lokalt, nasjonalt og internasjonalt, noe som gir bedriften mange muligheter. Lønnsomheten i bedriften er foreløpig uvis. Scan Crucible er svært sårbar i forhold til råvarepriser.

Meløy Næringsutvikling har tatt initiativ for å få til en tettere integrering av ”silisium-bedriftene” på industriområdet, og et par møter er avholdt i den forbindelse så langt. Dette initiativet kan på sikt resultere i en form for klyngeorganisasjon. Meløy Næringsutvikling påpeker at en stadig utvikling av FoU-miljøet, og ikke kun produksjonsmiljøet, er meget viktig for å oppnå positive resultater i bedriftene på industriområdet. Alle ”silisium-bedriftene” vil da komme inn i utviklingsmodus. Per i dag finnes det en rekke utenlandske PhD-studenter og forskere i det regionale FoU-miljøet.

Det er etablert ca. 400 nye arbeidsplasser i Glomfjord Næringspark i løpet av de siste ti årene. Industriområdet som helhet er i vekst, og det planlegges ca. 170 nyansettelser det kommende året. Det har imidlertid vist seg stadig mer krevende å rekruttere kompetent arbeidskraft, så dette er en faktor som kan begrense ekspansjonen.

4.3.4 Oppsummerende vurdering

- Bedriften er nyetablert, så per i dag er det vanskelig å si hvilke resultater som bedriften vil oppnå. Markedet ser lovende ut, men en er sårbar i forhold til råvareprisen samt hvordan prisen på aktuelle substitutter for verdikjedens sluttprodukt vil utvikle seg. I sin tilsagnsvurdering har Innovasjon Norge gjort en grundig vurdering av ulike risikofaktorer. En slik tilnærming vil det også være nyttig å i større grad benytte systematisk i alle prosjekter som for midler gjennom tilsagn fra kapittel 551.60.
- Gjennom å støtte flere bedrifter over en lang tidsperiode, har Innovasjon Norge vært med på å bygge en verdikjede knyttet til utnyttelse av silisium. Dette er viktig å ta hensyn til ved vurderingen av det aktuelle prosjektet. Dersom ikke de tidligere prosjektene hadde blitt gjennomført, ville en ikke kunne ha etablert Scan Crucible. Dette innebærer at resultatene og effektene av prosjektet vil bli overvurdert dersom en ikke tar hensyn til historien og den porteføljen av prosjekter som ligger bak.
- Prosjektet har middels addisjonalitet. En ville etter alt å dømme ha klart å skaffe alternativ finansiering til prosjektet, men dette ville ha utsatt prosjektoppstarten noe. I forbindelse med vurderingen av addisjonalitet, er det viktig å ta hensyn til at tidsdimensjonen kan være svært viktig. En tidligere bedriftsoppstart kan gi grunnlag for et såkalt ”first mover advantage”.
- Etableringen av bedriften av viser at et næringsutviklingsselskap som Meløy Næringsutvikling kan spille en viktig rolle i forhold til prosjektutvikling samt å koble sammen ulike private og offentlige aktører. Skal et slikt selskap fungere, krever det at en har en langsiktig finansiering i bunn. Har en det, kan selskapet være en viktig bidragsyter.

4.4 Case c: Stedsutvikling i Hattfjelldal kommune

Fylkeskommunen har gitt Hattfjelldal kommune støtte til stedsutvikling i form av etablering av torg og park i sentrum. Hattfjelldal er en innlandskommune som befinner seg 75 kilometer fra nærmeste flyplass og 35 kilometer til Europavei. Mye av dens areal består av snø og fjell, og klimaet kjennetegnes av kalde vintre med mye snø og korte sommere.

Per i dag har kommunen i underkant av 1500 innbyggere, men en har i lengre tid slitt med nedgang i folketallet. De befolkningsprognosene som er utarbeidet av SSB predikerer at dette også vil være situasjonen framover. I 2025 forventes det at folketallet vil ligge på rundt 1250 innbyggere. Dette gir kommunen utfordringer i forhold til å opprettholde et bredt tjenestetilbud av god kvalitet. Sammenlignet med resten av fylket er det en høyere andel av befolkningen som er over 80 år og færre som har høyere utdanning. Sysselsettingsandelen i kommunen er om lag som for landsgjennomsnittet, mens arbeidsledigheten er en god del lavere. Den viktigste næringen i kommunen er landbruk, men også skogbruk og industri er sentrale.

4.4.1 Bakgrunn og formål ved tilsagnet

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. I den forbindelse er det gjennomført flere ulike tiltak. Disse er både knyttet opp til utvikling av tjenestetilbudet samt de mer estetiske sidene ved sentrumsutformingen. Blant annet er det gjennomført en oppussing av rådhuset og kirken. I tillegg er sykehjemmet nyrenovert, og sentrum har blitt lysatt med en enhetlig belysning.

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. Dette 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. Bildet under illustrerer hvordan sentrum så ut før en satte i gang med prosjektet.



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

4.4.2 Fylkets rolle

I forbindelse med prosjektet har det vært en relativt tett dialog mellom Fylkeskommunen og kommunen. Kommunen har brukt Fylkeskommunen som rådgiver når det gjelder prosjektutføringen, 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.

For å få finansiert prosjektet, søkte Hattfjelldal Fylkeskommunen om midler. Søknaden oppfylte Fylkeskommunens tildelingskriterier, og var i tillegg godt forankret i kommunale planer. Fylkeskommunen besluttet derfor å gi tilskudd til prosjektet. Tilskuddet 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. Dersom en ikke hadde fått tilskudd, ville prosjektet fortsatt ha blitt gjennomført. Omfanget på det ville imidlertid ha blitt mye mindre i og med at det er vanskelig å skaffe alternativ finansiering. Dette innebærer at prosjektets addisjonalitet er relativt høy.

4.4.3 Resultater og forventede effekter

I planleggingsfasen var det en viss kritikk av prosjektet. Blant annet ble det stilt spørsmålstegn ved om det var riktig å bruke penger på et slikt tiltak når kommunen også hadde behov for investeringer på andre sentrale områder. Denne kritikken har nå stilnet etter at prosjektet i stor grad er gjennomført. Det gjenstår fortsatt enkelte detaljer, men alle de større fysiske endringene i sentrum er på plass. Hva som er gjort, vises i mer detalj ved hjelp av bildet under.



Som det illustreres av bildet har Hattfjelldal oppnådd de fysiske/aktivitetsorienterte målsetningene ved prosjektet. Det er imidlertid alt for tidlig å si noe om i hvilken grad en har oppnådd de mer overordnede målsetningene. For det første dreier disse seg om svært langsiktige prosesser. For det andre er det en rekke andre forhold som påvirker trivselen til innbyggerne med tanke på å hindre fraflytting samt attraktiviteten til sentrum i forhold til å få flere turister til å stoppe.

4.4.4 Oppsummerende vurdering

- De fysiske tiltakene er i stor grad gjennomført, men i og med at tiltaket er så nytt er det ikke mulig å si noe om i hvilken grad det vil bidra til økt trivsel, forhindre fraflytting og få flere turister til å stoppe i sentrum. Dette dreier seg om langsiktige og komplekse prosesser.
- Prosjektet har bidratt til å gi kommunen en ny fysisk infrastruktur i sentrum. For å få mest mulig nytte av denne, blir det om å gjøre og fylle den med aktiviteter i størst mulig grad. Disse aktivitetene vil gjøre det lettere å oppnå de overordnede målsettingene.
- Prosjektets målsetninger er på et svært ulikt nivå. En del av dem er knyttet til aktiviteter, mens andre er relatert til samfunnsendringer på et overordnet nivå. Det er lett å si at en har oppnådd de aktivitetsorienterte målsetningene, men det er svært vanskelig å si noe om de overordnede. Det er en rekke forhold som har betydning i forhold til å nå disse. Ut fra vår vurdering er det dermed behov for en nærmere diskusjon av hvor sannsynlig det er at aktivitetene vil bidra til å nå de overordnede målene samt i hvilken grad de overordnede målsetningene eventuelt kan nås på bedre måter ved bruk av andre virkemidler. I hvilken grad ville for eksempel kommunen fått bedre uttelling ved bruk av midlene på andre områder, for eksempel entreprenørskapstiltak eller direkte velferdstiltak? Dette handler om hva som i størst grad bidrar til å skape størst mulig velferd for innbyggerne.
- Et slikt tiltak kan i liten grad ses isolert, men må ses på som et av flere relaterte tiltak. Vi tror det vil være mulig å oppnå bedre resultater ved å i enda større grad legge en porteføljetilnærming til grunn for arbeidet med stedsutvikling. På den måten vil en i større grad få utnyttet synergieffekter mellom prosjekter.

Kapittel 5. Sogn- og Fjordane

“Regjeringa har lagt om distriktpolitikken, slik at storbyane no skal vere den store motoren for nyskaping og utvikling. Problemet er berre at vi ikkje har slike store motorar i vårt fylke. Geografi, sysselsettings- og næringsstruktur gjer at dette vert ein lite truverdig strategi for vårt fylke” (Fylkesplanen 2005-2008).

5.1 Fylkesstrategi

I dette delkapittelet ser vi kort nærmere på hvordan Sogn og Fjordane jobber med nærings- og regionalutvikling. Vi beskriver først hvilke utfordringer og satsinger fylket har. Deretter tar vi for oss hvilke kriterier som legges til grunn for virkemiddelruken samt hvordan samarbeidet i virkemiddelapparatet fungerer.

5.1.1 Utfordringer og satsninger

Sogn og Fjordane er et fylke preget av en sterk lokal identitet, historie og kulturarv, godt bomiljø, aktivt organisasjonsliv og sterke lokale kunnskaper om stedets naturressurser. Parallelt med dette ser en fylket trolig vil komme til å forbli en region bestående av små og mellomstore bygdesamfunn, der verdiskapningen skjer ved å ta i bruk hele fylket og nyttegjøre seg av dets kultur- og naturgrunnlag. Dette kommer imidlertid ikke av seg selv:

”[Vi må]ha nok midlar og evne til å stå opp om etableringar, omstillingsprosessar og utviking av verksemdar. Tenestenæringane må styrkast, men det er lite truleg at det kan skapast nok slike arbeidsplassar til å vege opp for tapet i landbruket og industrien. Vi må satse på dei tradisjonelle næringane, samstundes som vi stimulerer nye næringar bygd på natur- og kulturgrunnlaget”. (Fylkesplanen 2005-2008 for Sogn og Fjordane).

Som en konsekvens av dette, satses det sterkt på blant annet konkret opplæring og holdningsarbeid i skolen for å skape fremtidige entreprenører og aktive tiltaksmentnesker generelt. Samtidig har Fylkeskommunen arbeidet systematisk med å utveksle kunnskaper og løsing av oppgaver som i sin karakter er internasjonale. I arbeidet med fylkesplanen for 2005 – 2008 ble det derfor lagt opp til en reduksjon fra dagens 14 program til 7 satsingsområder. På den måten kunne en få en spisset og mer oversiklig fylkesplan. Blant satsingsområdene er blant annet verdiskapning og arbeidet knyttet til ”bo og leve” tematikken blitt særlig vektlagt. Mer spesifikt innebærer dette satsninger på industri, småskala næringer og lokalsamfunn, sjørettede aktiviteter, samt tjenesteyting. Når det gjelder satsingsområdene knyttet til ”bo og leve”, peker tre områder seg ut: folkehelse, ungdom samt folkestyre og medvirkning (offentlig virksomhet).

5.1.2 Kriterier for virkemiddelbruk

”Delmålene i distrikts- og regionalpolitikken er på mange måte retningsgivende for hvordan midlene brukes og ettersom målene er veldig vide, er det derfor vanskelig å ikke treffe de”. (Innovasjon Norge Sogn og Fjordane).

Innovasjon Norge tilbyr tjenester og programmer som skal bidra til å utvikle distriktene, øke innovasjonen i næringslivet samt profilere Norge som reisemål. I tillegg skal Innovasjon Norge bidra med kunnskap og veiledning til bedriftene. Når Innovasjon Norge skal beslutte om et prosjekt skal få tilsagn eller ikke, legger en vekt på prosjektets bakgrunn, graden av innovasjon, kompetanseinnholdet, bedriftsøkonomisk lønnsomhet og sist men ikke minst personlige egenskaper hos den personen som søker om bevilgning. Arbeidet til Innovasjon Norge karakteriseres ideelt sett at en er med i hele prosessen når selve søknaden skrives, og på den måte kan øke innovasjonsgraden i prosjektet. I enkelte tilfeller kan også Innovasjon Norge påvirke bedriftens/prosjektets kvinneandel, internasjonalisering eller kompetanse. En konsekvens av denne måten å jobbe på er Innovasjon Norge avslår få prosjektsøknader. I og med at en er med i prosessen relativt, luker en automatisk vekk de som ikke er aktuelle.

Samtidig viser det seg at både Fylkeskommunen og Innovasjon Norge ønsker å utfordre de enkelte miljøene for å se hvilke av disse som er de(t) mest spennende prosjektene å jobbe videre med, og ikke minst hvor de føler de får mest igjen for pengene. På denne måten kan en si at satsningsområdene til de to aktørene fungerer som det en av informantene omtaler som en ”meny”, der eventuelle tilsagnsmottakere selv kan “plukke” hvilket satsningsområde de trenger støtte til.

5.1.3 Samarbeid i virkemiddelapparatet

Samarbeidet mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge er godt og preget av god flyt. Noe av dette kan skyldes at flere av arbeidstakerne tidligere har vært kollegaer og dermed kjenner hverandre godt. En annen årsak kan være at de to organisasjonene er fysisk samlokalisert. Tiltakene aktørene i mellom spenner ofte fra ren samlokalisering til organisert nettverksbygging, felles satsning på full utnyttelse av synergieffekter samt en aktiv satsning på samarbeid.

Når det gjelder forholdet mellom Fylkeskommunen og kommunene i regionen, synes dette å fungere greit ettersom kommunene selv ofte oppsøker Fylkeskommunen og har gode forslag på hvordan midlene kan brukes. På denne måten får Fylkeskommunen en god oversikt over hva som trengs av midler og hva slags gjøremål som må utrettes. I utgangspunktet hadde det imidlertid vært ønskelig om Fylkeskommunen hadde hatt større ressurser til å være mer proaktiv.

5.2 Case a: Stedsutvikling i Sogndal

Fylkeskommunen har gitt til tilsagn til et sentrumsutviklingsprosjekt i Sogndal som ble gjennomført i løpet av 2008. I nyere samfunnsforskning er det vanlig å oppfatte steder som sosiale konstruksjoner (Røe 2002)⁵. Formålet med en stedsutvikling er

⁵ Røe, P.G. 2002. Sosiokulturelle stedsanalyser – et supplement til de tradisjonelle stedsanalysene i Plan 4-5. Norsk Institutt for By- og Regionalforskning. Oslo.

derfor å se på dette som en sosiokulturell prosess der aktører med ulike ståsteder samhandler om å nå bestemte mål. I følge Røe (2002) innebærer dette to ting: For det første oppfattes steder ut fra hvordan de oppleves og gir mening, basert på enkeltindividets erfaringer og interesser, noe som justeres og endres i møte med andre. For det andre oppfattes steder som sosiale produkter, med bakgrunn i at stedets sosiale og materielle strukturer er et resultat av ulike sosiale prosesser. Dette betyr at forankring av stedsutviklingsprosjekter blir viktig.

5.2.1 Bakgrunn og formål ved tilsagnet

Sogn og Fjordane preges av en bostedsstruktur med små livskraftige lokalsamfunn. Samtidig ser en at mange kommuner og lokalsamfunn karakteriseres av fraflytting og nedskjæringer i det offentlige velferdstilbudet. Av denne grunn er det viktig å utvikle strategier og tiltak som kan videreutvikle disse samfunnene og på den måten demme opp for sentraliseringskreftene.

Siden 1995 har fylkeskommunen hatt en tilskuddsordning for tettstedsutvikling. Denne ordningen ble ytterligere styrket ved rullering av ny fylkesplan. Tettstedsutforming ble i Fylkesplanen 2005 – 2008 sett på som en nødvendig forutsetning for arbeidet knyttet til satsingsområdet for næringsutvikling, folkehelse og kultur i regionen. For å konkretisere stedsutviklingsatsningen, er alle kommuner i Sogn og Fjordane invitert til å søke om tilskudd til tettstedsutforming. I søknadskriteriene er det lagt stor vekt på at prosjektene skal være forankret i stedsanalyser og kommunale planer og budsjett.

En av flere kommuner som søkte om bevilgning var Sogndal kommune. Kommunene mente at de manglet et sentralt rekreasjons- og oppholdsareal i sentrumsområdet. Med opparbeiding av en sentrumspark ønsket derfor Sogndal å styrke bysentrum både som et regionsenter og handelssenter ved å opparbeide:

- sentralt rekreasjons- og oppholdsareal
- leke - og grøntareal for de som bor i sentrum
- gangakse og grønnkorridorer

Sentrumsparken og gangaksen skulle på denne måte bli attraktivt i seg selv samt bidra til kobling med det historiske handels- og bomiljøet i området. Videre utvikling av tettstedkvaliteter er i tillegg viktig for kommunen og tettstedet som handels-, skole og regionsenter.

5.2.2 Fylkeskommunens rolle

”Dette er et stort og viktig prosjekt som det er viktig å støtte og følge opp så langt som mogleg” (Fylkeskommunen).

Sogn og Fjordane Fylkeskommune har, og har hatt, en vesentlig rolle i denne stedsutviklingsatsningen. For det første, har de klart prioritert prosjektet med betydelig økonomisk tildeling. Dette gjelder helt fra planleggingsfasen til gjennomføring og vedlikehold. Dette har vært vesentlig for realiseringen. Vi vil ikke presentere en totaloversikt over midler som kommunen er tildelt, men det er helt klart at en viktig suksessfaktor i et prosjekt som dette er de økonomiske tilskuddene utenfra. En god prosess ville ikke hjulpet mye dersom en ikke hadde midler til å realisere planene. For andre kommuner som skal i gang med stedsutviklingsprosjekter, er det viktig å være

at prosjektgjennomføringen og den utviklingen som har skjedd som følge av det, ikke ville vært mulig uten eksterne midler. I tillegg til den finansielle støtten, har Fylkeskommunen også vært en verdifull støttespiller og prosessveileder ved gjennomføringen av prosjektet.

Parallelt med denne rollen, har Fylkeskommunen også vist Sogndal kommune stor respekt da de bevisst har utnyttet lokalsamfunnets sosiale kapital og egne ressurser i arbeidet med stedsutvikling. Fylkeskommunen legger vekt på siden en slik forandring på mange måter må samspille med lokalkunnskapen. Dette gjelder både innholds- og prosessmessig. Innholdsmessig er det sentralt at lokale forhold som er viktige å ta hensyn til løftes frem i lyset. Prosessmessig er det vesentlig at måten dette skjer på tar hensyn til lynnet i lokalbefolkningen.

5.2.3 Resultater og forventede effekter

I en rekke stedsutviklingsprosjekter har en tidligere erfart at interessekonflikter bremser prosessen eller legger hindringer i veien for et vellykket resultat der ulike aktører søker å ivareta sine interesser (Vestby og Røe 2004). Dersom disse i for stor grad går på tvers av hverandre eller er uforenelige, kan en i følge Vestby og Røe (2004:34)⁶ møte ”store problemer i det kollektive prosjektet som en stedsutvikling. Spørsmålet er ikke hvordan en kan utviske skillelinjer i interessene, men hvordan en kan forene enkeltaktørenes interesser med de kollektive”.

Ettersom dette er et forholdsvis nytt prosjekt som nettopp er ferdigstilt, er det imidlertid vanskelig for å redegjøre for resultater og/eller forventede effekter knyttet til denne satsningen. Både tilsagnsmottaker og tilsagnsgiver forventer imidlertid at satsningen kan bli et essensielt bidrag for regionen og være med på å støtte opp under delmålene i Fylkesplanen fra 2005-08:

- Stabile levekår og god service for alle innbyggjarane i fylket, der god helse, kultur og tilgjenge for alle er avgjerande verdiar.
- Styrke senterstrukturen og auka trivsel i tettstadene.
- Utvikla lokalsamfunn prega av nyskaping og rekruttering budd på utfordringar m.o.t. kompetanse, næringsutvikling og infrastruktur.
- Medvirka til innovativt og konkurransedyktig næringsliv, basert på å nytta kultur – og naturgrunnlaget på ein aktiv og berekraftig måte.
- Styrkja kommunikasjonslinene mellom regionsentra, lokale sentra og omlandet.

I forbindelse med et stedsutviklingsprosjekt som dette, er det viktig å være oppmerksom på at en stedsutviklingsprosess ikke bare er en samhandlingsprosess mellom ulike lokale aktører i og utenfor kommuneadministrasjonen. Den er også en relasjonell prosess mellom fagfolk og lokale aktører. Det betyr at stedsutviklingen både er påvirket av alt det andre som har skjedd som på en eller annen måte er nyskapende, og i seg selv er et av de nyskapende elementene. Dette kan ifølge Vestby og Røe (2004:46) uttrykkes rent fysisk-materielt ved utbygging og opprusting av sentrum.

⁶ Vestby, G.M. og P.G. Røe. *Fortellingen om en stedsutvikling – en sosiokulturell prosess. Evalueringsrapportering fra arbeidet med sentrumsutvikling i Eidskog*. NIBR notat 2004:101.

5.2.4 Oppsummerende vurdering

- I og med at dette prosjektet er nylig avsluttet, er det vanskelig å si hva det vil føre til av resultater og effekter. Både tilsagnsmottaker og tilsagnsgiver forventer imidlertid at satsningen vil være med på å støtte opp under delmålene i Fylkesplanen fra 2005-08.
- En utfordring med denne typen prosjekter er at det er vanskeligere å påvise hva de fører til av resultater enn det er for direkte bedriftsrettede prosjekter. Det er viktig å være klar over at dette nødvendigvis ikke betyr at de bedriftsrettede prosjektene gir bedre resultater. Stedsutviklingsprosjekter kan bidra i like stor eller større grad til å nå de overordnede målene. Utfordringen er imidlertid å kunne dokumentere det. For stedsutviklingsprosjekter vil det i større grad være snakk om å tro at de virker snarere enn å kunne påvise det.
- I forbindelse med prosjektgjennomføringen er det gjennomført en grundig prosess for å sikre at en samspiller med de lokale aktørene på en god måte og utnytter den kompetansen som de sitter på. Dette øker sannsynligheten for å lykkes med prosjektet.
- Det er viktig at slike prosjekt har en god faglig begrunnelse og en bred lokal forankring. Et sentralt verktøy her er stedsanalyse i forkant av planarbeidet eller som en integrert del av kommunedelplan eller reguleringsplan. Det er også essensielt at kommunen selv prioriterer å bruke midler i sine budsjett og at det lokale næringslivet bidrar i et spleiselag sammen med regionale utviklingsaktører.
- Ut fra vår vurdering er det behov for et enda sterkere fokus på hvordan prosjektet kan bidra til å nå de overordnede målene. Ved gjennomføring av et slik prosjekt, har en lett for å bli for opptatt av aktivitetene. Disse er imidlertid kun et mål, ikke et middel. Dette innebærer at en større grad må sannsynliggjøre hvordan aktivitetene skal bidra til de overordnede målene. Dette handler også om en større bevissthet i forhold til hvilke andre faktorer som har betydning for å nå de overordnede målene. Et verktøy som kan være til hjelp i i denne sammenhengen er en analyse av hvilke risikofaktorer som gjelder for prosjektet. En slik analyse vil gjøre et en i større grad blir klar over hva som er kritiske suksessfaktorer.

5.3 Case b: Omstilling i Flora

Fylkeskommunene har gitt Flora kommune et større tilsagn knyttet til et omstillingsprosjekt som fokuserte på å styrke næringsmiljøet i kommunen. Sogn og Fjordane, startet med å gi omstillingsstatus til enkelte kommuner 2003⁷. Parallelt med dette, ble de statlige midlene til regional utvikling fra dette året overført til Fylkeskommunen som en sekkepost. Som en konsekvens av dette måtte Fylkeskommunen i Sogn og Fjordane ta standpunkt til hvordan en skulle fordele omstillingsmidlene. ”[...] Dette vart gjort gjennom eit politisk vedtak i fylkestinget i mars 2004. I dette vedtaket vart det mellom anna sagt noko om grunnlaget for å velje ut stønadsområde og om ulike støtteformer” (2006:5).

Steder som kan motta omstillingsstønad fra Fylkeskommunen, må vise til store tap av arbeidsplasser i hjørnesteinsbedrifter/næringer samt preges av omstillingsbehov. For å få full omstillingsstatus må reduksjonen eller den forventede reduksjonen i

⁷ http://www.innovasjon Norge.no/Fylker_fs/Sogn_og_Fjordane/Evalueringsrapport%2020061012%20endeleg.pdf

sysselsettingen som hovedregel utgjøre minst ti prosent av den totale sysselsettinga i området.

Videre, med hensyn til andre potensielle mottakere som kan få statlige midler gjennom Fylkeskommunen, benyttes disse fire kriteriene⁸:

- Tilskudd gis til mottakere med full omstillingsstatus (ett område kan få full omstillingsstatus i opp til seks år)
- Tilskudd til gjennomføring av program for omstilling og nyskaping (2-4 år)
- Tilskudd til gjennomføring av omstillings- og nyskappingsprosjekt av mer kortvarig karakter (1-3 år)
- Tilskudd til gjennomføring av analyser, utgreiinger, forstudier og forprosjekt (inntil 1år)

De tre første kommunene i fylket som ble tildelt omstillingsstatus var Årdal, Høyanger og Flora. Dette er kommuner som lenge har vært karakterisert av langvarige strukturproblemer, oppsigelser i hjørnesteinsbedrifter og nedgang i folketallet. Utflyttingen har vært markant.

5.3.1 Bakgrunn og formål ved tilsagnet

En av flere kommuner i Sogn og Fjordane som har søkt om omstillingsstatus er Flora. Flora er en kommune som lenge har slitt på grunn av en akutt og vanskelig situasjon som følge av flere sammenfallende negative hendelser. For eksempel har det vært flere nedleggelse og andre store strukturendringer. Dette skyldes i all hovedsak, at bortfallet av industriarbeidsplasser ikke er blitt kompensert gjennom vekst i andre næringer. Behovet for ekstraordinære tiltak for å få økt nyskaping og næringsvekst er derfor stort. I dette ligger blant annet en mer robust og variert næringsstruktur med muligheter for sysselsetting for både ungdom, kvinner og menn. Det er viktig å understreke at omstillingsarbeidet skal komme i tillegg til kommunens løpende næringsutvikling.

Formålet med en ”regional omstilling” er en ekstraordinær innsats med *inntil* 6 års varighet. Den overordnede målsettingen er å bidra til å styrke næringsgrunnlaget gjennom etablering av lønnsomme arbeidsplasser og økt verdiskapning. Dette skal skje ved å blant annet å fokusere på:

- Verdiskapning i og mellom leverandører
- Klyngevirksomheter skal styrkes og utvikles gjennom sikring og nyskaping i arbeidslivet
- Nyskaping og videreutvikling av små og mellomstore bedrifter
- Utvikle næringslivet sin arena for innovasjonskompetanse
- Utvikle komplementære ”fyrtårn” innen reiseliv og servicenæring som sikrer verdi- og nyskaping mellom aktørene

I tillegg til de strategiske satsningsområdene, er det dessuten lagt vekt på:

- Samarbeid med aktører som utvikler og gjennomfører prosjekt innenfor kompetanseutvikling
- Nettverksutvikling med basis i etablerte nettverk

⁸ Det er nå nye retningslinjer for omstillingsstatus, sak 14/08 for Fylkestinget.

- Tiltak som fremmer og legger til rette for rekruttering av nye arbeidsplasser til kommunen og regionen
- Samarbeidsprosjekt

For å koordinere organet og ha et operativt ansvar for gjennomføringen av omstillingsprogrammet, har Flora og Næringsforeningen i regionen etablert et omstillingsstyre som per i dag disponerer de økonomiske midlene.

5.3.2 Fylkeskommunens rolle

”Erfaringer frå ulike omstillingsprosjekt viser at ei klargjøring av roller og ansvar er ein kritisk suksessfaktor for kor vidt ein lukkast i omstillingsarbeidet eller ikkje”

Fylkeskommunen.

Omstillingsprosessen i kommunen involverer både lokale, regionale og nasjonale aktører. Vi vil her kort oppsummere de mest relevante aktørene. Selv om regionale aktører som fylkeskommunen har vært delaktig i omstillingsprosessen, understreker informantene at det lokale handlingsrommet først og fremst ble definert gjennom en prosess i nettverket mellom lokale og nasjonale aktører. IN er riktignok en regionalt forankret aktør, men representerer i denne sammenhengen *kvalitetssikring* ved å tilby rådgivning samt være pådriver og oppfølger i omstillingsarbeidet. Fylkeskommunen på den annen side, er ansvarlig for de ordinære omstillingsmidlene som ble bevilget til Flora i kraft av omstillingsstatusen parallelt med å ha rollen som evaluator og observatører i omstillingsstyret. Kommunen har naturlig nok spilt en mer aktive politisk og organisatorisk rolle i omstillingsarbeidet. Primært sett har kommunens oppgave vært å forhindre en ytterligere negativ trend i befolkningsutviklingen, og som et resultat av dette har kommunenes arbeid derfor rettet seg mot å finne konstruktive løsninger for å erstatte de tapte arbeidsplassene.

Fylkeskommunen har spilt en avgjørende rolle i forhold til å få til prosjektet. Dersom Fylkeskommunen ikke hadde gitt tilsagn, ville det ut fra tilsagnsmottaker sin vurdering ikke vært mulig å få realisert prosjektet. Dette betyr at addisjonaliteten er høy.

5.3.3 Resultater og forventede effekter

Kommunens akutte og vanskelige situasjon samt diverse nedleggelse, vakte raskt sterke reaksjoner blant innbyggerne. Kort tid etter startet lokale krefter mobiliseringen for å etablere et lokalt handlingsrom i omstillingsprosessen. Da den første bevilgningen kom, medførte dette derfor stor optimisme blant befolkningen og stadig flere innbyggere ville bli en del av omstillingsprosessen.

Alle prosjekter som hittil har blitt gjennomført, er etter Innovasjon Norge sin PLP modell. Det har vært lagt opp til at eksisterende næringsliv aktivt har blitt trukket med og involvert i nyskappings- og utviklingsarbeidet gjennom ulike interesseforeninger og bransjeorganisasjoner. Gjennom det arbeidet som har blitt gjort de siste årene, påpeker både Fylkeskommunen og kommunen at den negative utviklingstrenden med tap av arbeidsplasser i ferd med å snu. Omstillingsselskapet har dessuten ført til mer satsning i små og mellomstore bedrifter og satsning på spin-offs. Om dette skyldes gode tider i landet, konjunkturoppgang eller omstillingsprosjektet, er det imidlertid uenighet om.

Til tross for de resultatene som er oppnådd, er det fortsatt mye arbeid som gjenstår. Næringslivet i kommunen fremstår fortsatt som sårbart, og det er per i dag lite robust med tanke på konjunkturedganger. Kommunen er fremdeles preget av tradisjonell industristruktur, og en er dermed fortsatt konkurranseutsatt i stor grad.

5.3.4 Oppsummerende vurdering

- Omstillingsprosjekter representerer svært langsiktige og komplekse prosesser. Dette gjør at det er vanskelig å være kategorisk i forhold til hvilke resultater slike prosjekter fører til. Det er en rekke faktorer som er med på å påvirke utviklingen i kommunens næringsmiljø.
- Omstillingsprosessen i seg selv fremstår som et godt eksempel på hvordan et lokalsamfunn gjennom politisk samarbeid og strategisk argumentasjon kan søke å beholde og videreutvikle den territorielt baserte økonomiske aktiviteten. Omstillingsprosessen synes godt forankret i kommunen.
- For å oppnå de overordnede målene med prosjektet satser en på en rekke tiltak og områder. Det er grunn til å stille spørsmål ved om en satser for bredt, og kunne oppnådd bedre resultater ved en mer fokusert strategi?
- Ut fra vår vurdering er det behov for en nærmere diskusjon av hvordan de ulike aktivitetene og satsingene kan bidra til å oppnå de overordnede målsetningene. Dette handler både om hvilke forutsetninger som må være til stede, og ikke minst om hvilke aktiviteter som en tror vil bidra mest. I forhold til det siste er det viktig med en teoretisk forankring av prosjektet. Hva sier nyere forskning om hvilke tiltak som er mest fornuftige å gjennomføre?

5.4 Case c: Videreutvikling av etablert bedrift

For å få til videreutvikling i en veletablert matforedlingsbedrift, har Innovasjon Norge gitt den tilsagn som skal brukes til nyskaping. Matforedlingsbedriften er et aksjeselskap som i dag eies og drives av tredje generasjon. 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. Per i dag sysselsetter bedriften rundt 25 ansatte.

5.4.1 Bakgrunn og formål ved tilsagnet

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. Dette fordi de med et nytt og forbedret anlegg, - støttet av Innovasjon Norge -, i realiteten kunne ha utnyttet fordeler som nærhet til råstoff, moderne produksjonsanlegg, moderate lønnskostnader og markedsposisjonering som ville ha ført til mindre sårbarhet med hensyn til prissvingninger. Det ble søkt Innovasjon Norge om støtte til følgende utviklingsprosjekter:

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

Gjennomføringen av disse prosjektene vil representere en ny start for bedriften der en parallelt kan dra nytte av de etablerte investeringene i de eksisterende byggene og navnet. For det andre, vil nye lokaler kunne gi bedriften rom for nytt og moderne maskineri som i beste fall kan føre til økt kapasitet samtidig som en får automatisert bort en del arbeidsoperasjoner. Ett tredje formål var at en i større grad enn tidligere ville være kapabel til å utvikle nye produkter som igjen kan gi høye bidrag til bedriften.

5.4.2 Innovasjon Norges rolle

Innovasjon Norge i Sogn og Fjordane legger vekt på å være en *pådriver* og *utvikler* for bedrifter som ønsker å vokse, gjerne i et internasjonalt marked. Dette medfører at deres rolle først og fremst består i å være en god støttespiller og hjelpe bedriften med å realisere sine ideer. På denne måte ønsker Innovasjon Norge å bidra til at regionens næringsliv utvikler seg, spesielt med tanke på fornyelse og innovasjon, både for enkeltprodukter og for bedriftene selv.

I stedet for en kvantitativ vurdering av bedriftene som mottar bevilgning, prøver IN å måle tilsagnenes resultat gjennom en regelmessig kvalitativ oppfølging. Dette gjøres blant annet gjennom å koble på kompetanse underveis samt å være en diskusjonspartner for å optimalisere effekten av midlene underveis.

Innovasjon Norge mottok søknaden fra matforedlingsbedriften i 2004. Bedriften trengte både finansiell støtte og rådgivning. Innovasjon Norge innvilget bedriften et bedriftsutviklingstilskudd på 355 000 kroner, mens den fikk et risikolån på 5 000 000 kroner. Sett fra søkeren sin side, var støtten og kompetansen fra Innovasjon Norge utløsende for at den nåværende bedriftslederen kunne satse fullt og helt, til tross for en lang internasjonal erfaring. Etter tilsagnstildelingen startet det konkrete samarbeidet mellom de to partene. Flere elementer kom til å inngå i satsningen. For det første måtte bedriften investere i anlegget og gjøre en del på produksiden. For det andre måtte det satses mer på design. Sist, men ikke minst, måtte en investere mer i produktutvikling og oppgradering av produksjonsanlegget.

5.4.3 Resultater og forventede effekter

Dersom en tar en titt på hva tilsagnsmottaker har brukt bevilgningene til, ser vi at midlene er brukt både i samsvar med Innovasjon Norges retningslinjer og bedriftens framdriftsplan. Dette kan også ses i regnskapet til virksomheten. Blant annet har bedriften brukt midlene på:

1. Nytt og forbedret anlegg
2. Forskning og utvikling
3. Kompetanseheving

4. Designutvikling
5. Ny og bedre teknologi

Tilsagnsmottakeren påpekte at støtten fra Innovasjon Norge var helt essensiell for at tilsagnsmottakeren valgte å satse. Mottakeren er godt fornøyd med Innovasjon Norges innsats. Dette gjelder både med den finansielle støtten de har gitt og rådgivningen bedriften mottok og fremdeles får i nyskappingsfasen. Slik systemet er i dag, er matforedlingsbedriften blitt totalt avhengig av midlene fra Innovasjon Norge. Dette gjelder særlig med tanke på å få gjennomført FoU-prosjekter, til tross for at de i utgangspunktet ønsker å klare seg selv. Samlet sett vurderer bedriften det slik at Innovasjon Norge støtten har hatt en klar positiv betydning for deres utvikling.

I forhold til å få til enda bedre resultater når det gjelder næringsutvikling i fylket, savner bedriften et sterkere engasjement og bedre tilrettelegging for næringslivet. Dette gjelder særlig når det kommer til logistikk (transportstøtte) og diverse andre supplementmidler gitt av fylket.

5.4.4 Oppsummerende vurdering

- 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.
- Innovasjon Norges midler har vært avgjørende for prosjektgjennomføringen. Innovasjon Norge har også vært tett involvert i prosessen. Dette har vært viktig for å få til en justering av prosjektet underveis samt å oppnå best mulig resultater. En slik tett oppfølging er særlig viktig i et prosjekt som dreier seg om et så stort tilsagn. For at oppfølgingen skal bli best mulig, er det nødvendig av at en har gjort en analyse av kritiske suksessfaktorer i forkant.
- For så store tilsagn som dette, er det viktig med en vurdering av hva midlene alternativt kunne vært brukt til. Dette gjelder både i forhold til hvilke områder som pengene brukes på og antall tilsagn som gis. Kunne en oppnådd bedre resultater dersom pengene hadde vært brukt på andre områder eller dersom en hadde splittet pengebruken opp på flere tilsagn?

Kapittel 6. Sør-Trøndelag

Med sine rike kystområder og fruktbare innland har Sør-Trøndelag lange tradisjoner innen fiske og landbruk. Fylket har i dag et variert næringsliv med sterke miljøer innen alt fra primærnæringer til internasjonal høyteknologi. I dag foregår den største veksten innen IT og olje- og gass-sektoren, og svært sterke FoU-miljøer gir grobunn for mange spennende nyetableringer innen blant annet disse sektorene.

6.1 Fylkesstrategi

I dette delkapittelet ser vi kort nærmere på hvordan Sør-Trøndelag jobber med nærings- og regionalutvikling. Vi beskriver først hvilke utfordringer og satsinger fylket har. Deretter tar vi for oss hvilke kriterier som legges til grunn for virkemiddelruken samt hvordan samarbeidet i virkemiddelapparatet fungerer

6.1.1 Utfordringer og satsinger

Fylkeskommunen har et overordnet ansvar for regionalt samarbeid og regional utvikling i dialog med kommuner og andre offentlige og private aktører. Mye av Fylkeskommunens virksomhet er fastlagt gjennom sentrale økonomiske rammer og føringer, vedtak fra egne politiske organ og forpliktende samarbeidsavtaler i partnerskap.

Felles fylkesplan for Trøndelag 2005-2008 (*Kreative Trøndelag – her alt e mulig uansett*) og Samhandlingsprogrammet (ettårige strategidokumenter basert på fylkesplanen) gjelder for Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylker og Trondheim kommune. Disse dokumentene er arena for samarbeid om langsiktig og strategisk planlegging i regionen. Samhandlingsprogrammet skisserer 21 strategiske tiltak innen ulike sektorer.

Planen vektlegger kreativitet, kompetanse og samhandling, og identifiserer følgende seks innsatsområder for regionen:

- En kraftig satsing på verdiskaping og innovasjon
- En samordnet forsknings- og utdanningspolitikk
- Trøndersk mat et fortrinn som skal utnyttes bedre
- Ei framtidsetta energisatsing
- Ei behovsretta utbygging av infrastruktur
- Trøndelag skal være et godt sted å leve

Bilyst er ett konkret prosjektprogram som er implementert for å skape næringsutvikling innen et bestemt segment. Formålet med programmet er å identifisere og utvikle potensielle innovasjonsmuligheter i ti bestemte fraflyttingstruede kommuner. Denne type programmer, som i stor grad styrer seg selv, er en ny utvikling.

6.1.2 Kriterier for virkemiddelbruk

Innenfor de seks innsatsområdene brukes det ressurser på bedriftsrettede tiltak, gjennom Innovasjon Norge, Trøndelag reiseliv og kommunale næringsfond, samt på tilretteleggende tiltak, gjennom blant annet regionale utviklingsprogrammer. Enhet for regional utvikling forvalter på vegne av Fylkeskommunen ulike økonomiske virkemidler til fellestiltak, prosjekter og programmer innen næringsutvikling og regional utvikling.

Innovasjon Norge er Fylkeskommunens operatør for finansiering av enkeltbedrifter, og mottar årlig midler fra Sør-Trøndelag Fylkeskommune til dette formål. Innovasjon Norge bevilger en større andel av midlene enn tidligere til utvikling av nettverk, noe som går på bekostning av støtte til enkeltbedrifter. Det har i tillegg vært et skifte fra støtte til fysiske investeringer til støtte til ”myke” investeringer.

Det er liten variasjon i størrelsen på midlene Fylkeskommunen får fra KRD fra år til år. Det fremste kriteriet for tildeling av virkemidler til et prosjekt er at prosjektet er av god kvalitet, uavhengig av geografisk plassering. Svært lite av de regionale utviklingsmidlene går imidlertid til Trondheim og randkommunene.

Virkemidler som bevilges til prosjekter skal være utløsende i forhold til å iverksette aktivitet. Normalt kan kun halvparten av budsjetterte midler komme fra Fylkeskommunen eller Innovasjon Norge, og normalt gis det ikke midler fra både Fylkeskommunen og Innovasjon Norge til ett og samme prosjekt. Svært mange prosjekter samfinansieres med næringslivsaktører, kommuner og/eller andre offentlige aktører. I de samfinansierte prosjektene er det generelt lite fokus på opphavet til de ulike midlene. Det som en er opptatt av er å få realisert gode prosjekter, ikke hvor pengene kommer fra.

De nasjonale føringene for virkemiddelbruken oppfattes som vide og lite styrende for hvilke prosjekter som gis støtte. Fylkeskommunen og Innovasjon Norge er involvert i utarbeidelsen av mange søknader på et tidlig stadium og kan gi nødvendige signaler til søker slik at søknadene tilpasses eller ikke fullføres.

6.1.3 Samarbeid i virkemiddelapparatet

Innovasjon Norge og Fylkeskommunen samarbeider på mange områder, og samfinansierer i enkelte tilfeller prosjekter for å få til et best mulig resultat. I slike tilfeller skal midlene fra Innovasjon Norge fortrinnsvis komme fra andre kilder enn tilskuddet fra Fylkeskommunen, fortrinnsvis ulike nasjonale midler.

Innovasjon Norge og Fylkeskommunen har inngått avtale om utveksling av saksdokumenter fra relevante organer, og Fylkeskommunens administrasjon deltar i Innovasjon Norges styremøter som observatør. I tillegg avholdes det fire kontaktmøter per år. I forbindelse med utarbeidelsen av tildelingsbrevet fra Fylkeskommunen til IN, er det tett dialog mellom partene. Fylkeskommunen er opptatt av å forsterke dialogen med Innovasjon Norge for på den måten å legge sterkere regionale føringer på Innovasjon Norges prioriteringer.

Forholdet mellom aktørene fungerer bra på et overordnet nivå, men kunne fungert bedre på saksbehandlernivå. På saksbehandlernivå oppleves kontaktnivået per i dag som for lavt. I forbindelse med det daglige arbeidet har Fylkeskommunen tidligere

opplevd at Innovasjon Norge primært er en søknadsbehandler, men dette bildet har endret seg i en viss grad. Innovasjon Norge tar i dag i større grad en proaktiv rolle.

6.2 Case a: Servicehagen i Hemne Næringshage

Som et ledd i en satsing på å styrke næringsmiljøet, gav Innovasjon Norge tilsagn til å opprette Servicehagen i tilknytning til Hemne Næringshage. Hemne kommune etablerte i 2005 en egen næringshage som fysisk samlet mange funksjoner innen næringsutvikling. Næringskonsulenten i kommunen, det tverrfaglige opplæringskontoret og kommunens Næringsforum ble samlet her, i tillegg til andre offentlige og private aktører. Næringshagen tilbyr lokaler for bedrifter og har som målsetting å være et vekstsenter for utvikling av eksisterende og nye kunnskapsintensive bedrifter.

Næringshagen er privat eid av ti ulike aktører, der den lokale sparebanken, kraftlaget og et eiendomsselskap er de klart største. Utenom kommunen har Fylkeskommunen gitt støtte til næringshagen, samt uttrykt ønske om at den skal ha en regional rolle. Næringshagen har ukentlige, uformelle møter med den politiske og administrative ledelsen i kommunen, hvilket blir betraktet som fruktbart.

Den største utfordringen så langt har vært den begrensede tilgangen på nye næringsaktører. En søknad om støtte til SIVA ble avslått grunnet mangel på substans og prosjekter. Næringshagen har derfor sett nærmere på muligheten for selv å utvikle forretningsideer og initiere bedriftsdannelser.

6.2.1 Bakgrunn og formål ved prosjektet

Som et ledd i ønsket om å utvikle egne forretningsideer, ble det i 2007 etablert en egen bedrift, Servicehagen, i tilknytning til Hemne Næringshage. Næringshagen eier ca. 90 % av denne servicebedriften, som er den første bedriften som har utspring innen næringshagen.

Forretningsideen til Servicehagen er å tilby support til bedrifter på områder som ligger utenfor selve driften, som markeds- og salgsarbeid, annonsesalg og kundeundersøkelser. Servicebedriftens marked er primært lokalt, dernest regionalt og nasjonalt, og målsettingen er å bli det ledende foretaket innen bransjen i regionen i løpet av en treårsperiode.

I forbindelse med etableringen og søknaden om tilskudd, ble det gjennomført en behovskartlegging lokalt og delvis regionalt. Denne analysen avdekket ikke uventet at mange små og mellomstore bedrifter i stor grad fokuserer på den daglige driften, og ikke på videreutvikling av bedriften og markedet. Videre har bedriftene i liten grad tatt i bruk moderne teknologi knyttet til kommunikasjon og informasjon. Bedriftene har dessuten relativt begrenset innsikt i hva som kreves strategisk og markedsmessig for å utvikle bedriften.

I Næringshagen hadde en tro på at servicebedriften, i tillegg til å være lønnsom som eget forretningskonsept, i sterk grad ville bli et viktig redskap for næringsutvikling i kommunen og regionen. Eierne gikk inn med ca. 440 000,- kroner i bedriften, mens behovet totalt ble vurdert til å være ca. én million kroner. Kommunen støttet også etableringen av Servicehagen med et tilskudd på 150 000,- kroner. Det ble sendt søknad med prospekt og forretningsidé til Innovasjon Norge. Næringshagen var søker på vegne av Servicehagen.

6.2.2 Innovasjon Norges rolle

Det ble søkt om støtte fra Innovasjon Norge til utvikling av opplæringskonsept, kjøp av eksterne opplæringstjenester, intern opplæring og utvikling av markedsplaner. Totalt ble det søkt om 370 000,- kroner i støtte fra Innovasjon Norge. Innovasjon Norge godkjente ikke støtte til utvikling av markedsplaner, og nedjusterte beløpet til intern opplæring. Det ble gitt tilsagn på 220 000,- kroner.

Senere ble det søkt om ytterligere 175 000,- kroner fra Innovasjon Norge til utarbeidelse av en markedsplan og markedsanalyser, men denne søknaden ble avslått. Servicehagen mener Innovasjon Norge burde ha gitt støtte også til markedsplanen ettersom virksomheten vurderer denne til å være viktig for selskapets muligheter til å overleve på sikt.

Innovasjon Norge hadde ikke ingen tett dialog med Næringshagen før søknaden ble mottatt. Næringshagen var selv kompetent til å utforme søknaden. Etter søknaden var mottatt, var det noe dialog for å foreta avklaringer omkring søknaden. Etter tilsagnet ble innvilget, har det igjen vært liten kontakt med Næringshagen. Innovasjon Norge har ikke fulgt opp prosjektet utover å innhente tilsagnsmottagers rapporter.

Innovasjon Norge anerkjente at servicebedriften representerte noe nytt i kommunen, og var positivt innstilt til en bedrift som kunne fungere som støtte og hjelp til andre bedrifter i regionen. Risikofaktoren ble primært vurdert å være markedsforholdene, ettersom de små bedriftene i regionen i mindre grad hadde erfaring med å innhente ekstern bistand. Følgelig var det usikkert om servicebedriftens produkter ville være interessante for markedet. I tillegg var markedet lokalt begrenset, og Innovasjon Norge mente derfor at bedriften burde søke markeder regionalt.

Det er usikkert om selskapet i det hele tatt hadde blitt en realitet uten tilsagnet fra Innovasjon Norge. Fravær av tilsagnet ville i beste fall ha forsinket etableringen av bedriften, og da sannsynligvis som en mindre bedrift. Dette innebærer at addisjonaliteten vurderes som høy.

6.2.3 Resultater og forventede effekter

Servicehagen har i dag to og en halv faste stillinger. I tillegg er daglig leder i Næringshagen også daglig leder i servicebedriften, men tar bare i begrenset grad ut lønn fra denne. Det har vist seg noe utfordrende å rekruttere det ønskede personell.

Etter et drøyt års drift er bedriftens utsikter fremdeles uklare. Bedriften har opplevd et mindre underskudd på regnskapet for de første månedene av 2008, og har en utfordring i å få inn nok oppdrag. For å søke og bøte på dette, vil det bli ansatt en markedsansvarlig. På tross av noe mangelfull oppdragstilgang for øyeblikket er det god tro på at selskapet skal leve videre.

Bedriftens visjon er å være ”spydspiss og lim” for næringslivet i kommunen og regionen. Med å være spydspiss menes å ta initiativ og iverksette nye tiltak innen næringsvirksomhet, mens det med å være lim menes å virke mellom bedriftene og mellom bedriftene og markedet med støttefunksjoner, kurs og opplæring. Hvorvidt servicebedriften klarer å oppfylle denne visjonen er det for tidlig å bedømme.

6.2.4 Oppsummerende vurdering

- Etter et drøyt års drift er bedriftens utsikter fremdeles uklare. Bedriften har opplevd et mindre underskudd på regnskapet for de første månedene av 2008, og har en utfordring i å få inn nok oppdrag. Med den nåværende konjunktursituasjonen er det grunnlag for å tro at dette også blir situasjonen framover.
- Servicehagens visjon er å være ”spydspiss og lim” for næringslivet i kommunen og regionen. Med å være spydspiss menes å ta initiativ og iverksette nye tiltak innen næringsvirksomhet. Det er for tidlig å si noe om i hvilken grad bedriften klarer å følge opp denne visjonen, men per i dag har den et stykke å gå. Det er grunnlag for å spørre seg om virksomheten har nok ressurser til å kunne lykkes med å ivareta ”spydspiss”-rollen på en god måte.
- For at en skal kunne forsvare offentlig støtte til denne typen bedriftsetableringer, må en kunne begrunne at det er det er en markedssvikt i det aktuelle markedet. Det er behov for å diskutere dette nærmere i dette tilfellet. I hvilken grad skiller Servicehagen seg nok fra andre eksisterende konsultantselskaper og i hvilken grad mangler små- og mellomstore bedrifter et slikt tilbud i regionen?
- For å utvikle Servicehagen videre, er det nødvendig å diskutere om den er tilstrekkelig markedsorientert. Dette er blant annet knyttet til motivasjonen for opprettelsen av den. I hvilken grad ble virksomheten etablert for å dekke et reelt behov i markedet og i hvilken grad ble den etablert som følge av at en trengte økt aktivitet i Næringshagen?

6.3 Case b: Utvikling av Galleri Bjørkhov

Som et ledd i deres satsing på stedsutvikling, har Fylkeskommunene gitt støtte til utvikling av kulturkaféen Galleri Bjørkhov i Selbu. Eierne av kulturkaféen startet med produksjon av keramikkprodukter på slutten av 1980-tallet. Siden det har har omfanget av aktiviteten økt gradvis. Dette har skjedd ved å inkludere andre aktiviteter som kafédrift, samtidig som lokalene er forbedret. De nåværende lokalene ble overtatt i 1994 med kommunen som eier, i samarbeid med den lokale kunstforeningen. Bygget er sentralt lokalisert i bygdas sentrum og fungerer som et møtested for lokalbefolkningen. Særlig i sommersesongen har man i tillegg en del turister som kunder.

6.3.1 Bakgrunn og formål med prosjektet

Bygget ble kjøpt til gunstig pris (700 000,- kroner) av kommunen i 2004, med tanke på utvidelse og større satsing og investering. Eierens vurdering var at det var marked for et flerbrukshus i bygda. De eksisterende lokalene ble vurdert som for små og uegnede, og man ønsket derfor å bygge om for å øke omsetningen og forbedre lønnsomheten. Ved omgjøring av planløsninger ville flere og mer egnede rom bli gjort tilgjengelig for servering og møtevirksomhet.

Kostnadene ved utvikling av huset var i overkant av tre millioner, inkludert kjøp av huset fra kommunen. Størstedelen av kostnadene skulle finansieres gjennom lån og egenkapital. På bakgrunn av planene om å utvikle kulturhuset ble det dessuten søkt om offentlige midler. Bedriften mottok støtte på 150 000,- kroner fra kommunen.

Fylkeskommunen, ved utviklingsprogrammet *Blilyst*, vurderte søknaden som interessant og vedtok å bevilge 350 000,- kroner til prosjektet. I vurderingen ble det lagt vekt på at stedet er drevet av ildsjeler og er en viktig møteplass i sentrum av bygda. Det ble fremhevet at søker representerte initiativ, mot, vilje og gjennomføringsevne, og at utvikling av gode møteplasser i bygder og grender er i samsvar med målsettingene for midlene.

6.3.2 Fylkeskommunens rolle

Prosjektet ble støttet av Blilyst, et utviklingsprogram for fraflyttingstruede kommuner i Sør-Trøndelag (samt én kommune i Møre og Romsdal og én i Hedmark). Programmet har et budsjett på ca. 15 millioner kroner per år, og finansieres av Fylkeskommunen (ikke utelukkende med midler videreformidlet fra KRD), kommunene, Fylkesmannen og direkte av KRD. Blilyst er nært knyttet til fylkeskommunen, som står for ca halvparten av finansieringen. Formelt er blilyst en del av fylkeskommunen, men beslutningsstrukturen ligger utenfor. Organisasjonen fungerer som en egen bedrift med eget styre og generalforsamling som består av ordførere og fylkespolitikere. Programmet har 4 – 6 årsverk.

Blilyst fungerer som en moderniseringsagent og tjenesteyter for de ti innlandskommunene som omfattes av programmet. Kommunene har egne kontaktpersoner (gjernene næringsjefer) for programmet, og disse er sentrale for programmets virksomhet. Ca. 100 millioner kroner er blitt formidlet gjennom programmet siden 2003, og ca. 1000 prosjekter har mottatt støtte.

Blilyst har en dynamisk og lite byråkratisk beslutningskultur. Programmet styres innenfor regelverket for offentlige virkemiddeltiltak, men styret og de ansatte har nødvendige fullmakter og foretar gjerne raske beslutninger. De ansatte bruker mye tid i kommunene, og kommunikasjon med impliserte aktører vektlegges. Virksomheten til programmet skal være lystbasert, ved at man satser på aktører som viser vilje til å skape aktivitet og vekst. Verdien som ligger til grunn for Blilyst er ”å ville, å våge og å vokse”. Hensikten med programmet er å skape vekst og å få folk til å bo og arbeide i de ti kommunene. Blilyst skal føre til konkrete resultater, men innenfor programmet er det samtidig en høy toleranse for mislykkede prosjekter.

Det er stor variasjon i hvordan nye aktuelle prosjektplaner kommer til organisasjonen. Enkelte ideer er Blilyst i stor grad med på å utforme, mens andre prosjekter er nærmest ferdig utarbeidet av søkerne. Søknader om midler skal helst være korte (2-3 sider), og inneholde prosjektbeskrivelse, budsjett, finansieringsplan og fremdriftsplan. Søknader behandles fortløpende, og saker med større beløp legges frem for styret.

Gjennomsnittelig tilskudd per prosjekt er ca. 100 000,- kroner. Tilskuddene er veldig ofte spleiselag mellom flere parter. Prosjektene stiller ofte med en egenkapital, mens kommunen bidrar med et beløp tilsvarende støtten fra Blilyst. Det er i liten grad samfinansiering med Innovasjon Norge og Fylkeskommunen ellers.

6.3.3 Resultatet og forventede effekter

Prosjektet er lokalt initiert og gjennomført, og finansieringen har delvis skjedd ved hjelp av midler over kapittel 551.60, kanalisert gjennom utviklingsprogrammet Blilyst.

Den finansielle støtten fra Fylkeskommunen hadde en viktig utløsende effekt i forhold til finansiering av prosjektet. Sammen med tilskuddet fra kommunen bidro den til å få innvilget lån fra banken. Eierens vurdering er at fravær av støtte fra Fylkeskommunen ville medført en mindre og senere utvikling av prosjektet. Blilyst betrakter prosjektet som mer enn kun et bedriftsutviklende tiltak. Den finansielle støtten har også bidratt til å øke trivselen i bygda, til å opprettholde bosettingen og til stedsutvikling.

Bedriften har til nå vist seg å være bærekraftig økonomisk sett og drives med overskudd. De fylkeskommunale midlene ble benyttet til utvidelse av bygningsmassen med påfølgende nyåpning av bedriften.

Bedriften har ti ansatte; åtte i kaféen hvorav fire er fast ansatte og fire er skoleungdommer som arbeider på deltid, samt eieren som jobber i keramikkverkstedet sammen med en lærling. Eieren arbeider også i kaféen ved behov. En tidligere daglig leder fungerte ikke som ønsket, hvilket resulterte i svake økonomiske resultater og underskudd på driften. Den nåværende daglige lederen og teamet som helhet fungerer nå meget godt. Rekruttering av personell, og da særlig kokker, har imidlertid vært en utfordring.

Soliditeten i bedriften er usikker etter tidligere års underskudd, men eieren ser positivt på bedriftens fremtid og føler at utviklingen går den rette veien. Den største utfordringen er markedet, da kaféen konkurrerer med fem til åtte andre spisesteder og selskapslokaler i bygda. Bedriften merker meget godt konkurransen fra de øvrige aktørene i markedet. Annonser og andre profileringsaktiviteter brukes aktivt for å bedre kundetilstrømmingen. Produktutvikling, særlig i form av bedre kvalitet på matproduktene, er et prioritert område for bedriften, som søker å redusere sårbarheten gjennom å stå på flere ben. Konserter, kunstutstillinger og andre kulturarrangementer er en del av virksomheten.

Omsetningen har økt fra 1,9 millioner kroner i 2005 til 2,7 millioner kroner i 2006, og eierens vurdering er at den skal og må ytterligere opp.

Bedriften har jevnlig kontakt med Blilyst i form av uformell oppfølging. Resultatet av tilsagnet ser Blilyst ved å besøke stedet, det vil si når de ser den aktiviteten som foregår.

6.3.4 Oppsummerende vurdering

- For tilsagnsmottaker hadde tilsagnet en klar utløsende effekt i forhold til å oppnå bankfinansiering. Addisjonaliteten er også relativt høy i og med at fravær av støtte fra Fylkeskommunen ville medført en mindre og senere utvikling av prosjektet.
- At et tiltak har utløsende effekt og relativt høy addisjonalitet er ikke nok i seg selv. En er også avhengig av å oppnå noen resultater gjennom prosjektet. Dette tiltaket er noe mer en kun bedriftsutvikling. Det representerer i tillegg også steds- og infrastruktur utvikling. Denne kompleksiteten gjør at det blir vanskelig å vurdere resultatene. Det synes klar at tilsagnet har hatt en betydning for utviklingen i Galleri Bjørkhov. Det er imidlertid ikke mulig å si noe om hvor vidt det har bidratt til å øke trivselen i bygda og til å opprettholde bosettingen. Her det også en rekke andre forhold som spiller inn, noe som innebærer at det ikke er mulig å påvise hvilken betydning som tilsagnet har hatt. Det er viktig å være klar over at

dette ikke nødvendigvis betyr at tiltaket er uten betydning. Det kan ha en betydning, men det er ikke mulig å dokumentere det på en god måte.

- Dette prosjektet viser et interessant eksempel på en annen organisering av tildelingen av midler fra Fylkeskommunen. Midlene gis ikke direkte av dem selv, men gjennom en eget utviklingsprogram (Blilyst) for fraflyttningsstruede kommuner. Dette har en dynamisk og lite byråkratisk beslutningskultur. Styret og de ansatte har nødvendige fullmakter og foretar gjerne raske beslutninger. En bruker mye tid i kommunene og legger stor vekt på kommunikasjon med impliserte aktører. En ønsker å satse på aktører som viser vilje til å skape aktivitet og vekst. I praksis innebærer dette en satsing på entreprenører.
- Ved støtte til denne type prosjekter er det vesentlig med en grundig diskusjon av i hvilke grad de virker konkurransevridene. Serveringsmarkedet er preget av svært hard konkurranse, og for at en skulle legitimere støtte til et prosjekt er en avhengig av at det er noe mer enn kun servering. Det er tilfelle for dette prosjektet. Prosjektet skal også bidra til stedsutvikling gjennom at det utvikles et forsamlingslokale samt utvikling av infrastrukturen i kommunen. For å kunne legitimere tilsagnet på en god måte er det likevel nødvendig å diskutere blandingsforholdet mellom elementene. Hva er det faktisk som er hovedinnholdet?

6.4 Case c: Adkomstvei til Kvithyll Industriområde.

Fylkeskommunen har gitt tilsagn til utbygging av ny adkomstvei til Kvithyll Industriområde i Rissa kommune. Dette industriområdet ble utviklet og finansiert av kommunen på 1970-tallet, og har siden vært det viktigste industriområdet i Rissa. Sentralt i industriområdet er den mer enn 200 meter lange dokken. Prisen var opprinnelig over 60 millioner, men kommunen oppnådde å få momsen refundert.

Det mekaniske verkstedet er hjørnesteinsbedriften i kommunen, og de øvrige bedriftene på industriområdet fungerer i stor grad som underleverandører til denne. Verkstedet har i dag ca. 250-300 fast ansatte og ca. like mange midlertidig innleide. Totalt er det ca. 450 fast ansatte på området. Verkstedet betaler leie til kommunen for benyttelsen av industriområdet.

6.4.1 Bakgrunn og formål med prosjektet

På grunn av økt aktivitet og gode fremtidsutsikter for industriområdet ønsket kommunen, etter ønske fra det mekaniske verkstedet, å utvikle området med ny kai, nye næringsarealer og ny adkomstveg. Bakgrunnen for utvidelsen av næringsarealet var behovene for en dypere og større kai.

Overskuddsmasse fra disse arbeidene ble benyttet til å etablere et nytt næringsareal rett på nordsiden av det eksisterende industriområdet. For å unngå at arbeidstakere i nyetablerte bedrifter måtte krysse det gamle industriområdet, så man behovet for å bygge en egen adkomstvei til det nye området.

6.4.2 Fylkeskommunens rolle

Fylkeskommunens vurdering var at den verdiskapingen som hadde skjedd på industriområdet hadde stor regional betydning, og at det derfor var viktig å ivareta og videre-

reutvikle den kunnskap og aktivitet som er bygd opp rundt skipsbygging i Rissa. Det ble vektlagt at utvidelse av industriareal for lettere å tilby underleverandører og annen mekanisk industri lokalisering var strategisk viktig.

Fylkeskommunen ønsket å bidra i kommunens arbeid med industriutvikling. Det ble derfor bestemt at regionale utviklingsmidler skulle gå til infrastrukturtiltak på det nye næringsarealet, gjennom tilsagn om tilskudd til ny adkomstvei. Av en total kostnad på 600 000,- kroner bidro Fylkeskommunen med 200 000,- kroner, mens kommunen selv finansierte det resterende.

Fylkeskommunen anerkjente med tilsagnet viktigheten av industriområdet for regionen, samt det politiske initiativet i kommunen for å legge til rette for industriutvikling. Fylkeskommunen valgte derfor å støtte utvidelsen av næringsarealet, selv om summen nærmest kan betraktes som symbolsk i forhold til kostnadene ved å utarbeide industriområdet som helhet.

Dette innebærer at tilsagnet har en lav addisjonalitet. I følge tilsagnsmottaker hadde midlene ingen effekt i forhold til å realisere byggingen av adkomstveien. Veien ville høyst sannsynlig blitt bygget uavhengig av de fylkeskommunale midlene og uten forsinkelser i prosjektet. Kommunen har god økonomi, så alternativ finansiering ville ikke vært et problem..

Kommunen har ikke hatt kontakt med Fylkeskommunen om adkomstveien etter ferdigstillelse av veien. Det har imidlertid blitt bygd en ny fylkesvei i tilknytning til området, finansiert av Fylkeskommunen. Verken Fylkeskommunen eller Innovasjon Norge har vært involvert i prosessen med etablering av aktivitet på det nye næringsområdet.

6.4.3 Resultater og forventede effekter

Aktiviteten på det nye næringsarealet har til nå vært liten, og ingenting er bygd på dette området. Det mekaniske verkstedet fikk økonomiske problemer, hvilket resulterte i låber aktivitet og nedgangstider på industriområdet i tiden etter utvidelsen av arealet. Det nye næringsarealet brukes som lagringsplass for det mekaniske verkstedet, og har tidligere blitt benyttet til dumping av slam fra en nå nedlagt sementfabrikk.

Aktiviteten har nå tatt seg betydelig opp og nye investorer har kommet inn. Bedriftene på området rekrutterer og har planer om ytterligere ansettelse i tiden som kommer. Det er imidlertid en utfordring å få tak i arbeidskraft. Særlig søkes det aktivt etter personer blant ungdom og bønder, og i noen grad blant utenlandske arbeidere.

Det området som er opparbeidet ligger klart for fremtidig etablering og utvikling. Det er potensial for en ny mørtelfabrikk på tomten ettersom verkstedet per i dag må hente sement langveisfra, eller eventuelt annen virksomhet som kan støtte opp om den eksisterende virksomheten på området. Det er optimisme både i kommunen og i Fylkeskommunen med tanke på fremtidig aktivitet på området.

6.4.4 Oppsummerende vurdering

- Så langt er det ikke oppnådd noen resultater av tilsagnet ut over byggingen av selve adkomstveien. Adkomstveien representerer en opsjon i forhold til en fram-

tidig utnyttelse av næringsarealet. Utnyttelsen av denne opsjonen kan skje raskt, men det kan også ta lang tid.

- Prosjektet er svært marginalt sett i forhold til hvor mye midler som det totalt sett brukes på å utvikle industriområdet. De resultatene som eventuelt vil oppnås vil dermed i liten grad være relatert til det aktuelle prosjektet, men til den aktuelle porteføljen av prosjekter.
- Tilsagnets addisjonalitet er lav. Tiltaket ville blitt realisert uavhengig av Fylkeskommunens bidrag. Fylkeskommunens bidrag må mer ses på som moralsk støtte og som en honnør til det arbeidet som er gjort for å få til utvikling i kommunen gjennom lang tid.

Kapittel 7. Vest-Agder

Vest-Agder er et av Norges og Nordens vekstområder, og innbyggertallet har i perioden 1992–2002 økt med 12.000 personer (Fylkesplanen 2002:3). Næringsliv og offentlig service bygges raskt ut med økt aktivitet, kvalitet og mangesidighet parallelt med at fylkets gunstige posisjon i forhold til utlandet gir nær kontakt til både råvareleverandører og markeder for ferdige produkter. Dette er i følge Fylkeskommunen, en av grunnene til at Vest-Agder har landets største eksportmengde per innbygger. ”Få andre fylker har så mange og sterke bånd mot utlandet. Det skyldes ikke bare slektskap til utvandrerne fra fylket som i tidligere tider dro til Amerika og andre deler av verden, men også et bredt internasjonalt orientert nærings- og utdanningsmiljø”⁹.

7.1 Fylkesstrategi

”Agder må være en vinner i kampen om arbeidskraften og et sted hvor unge ønsker å bosette seg” (Fylkesplanen 2002: 9).

Fylkesplanens hovedformål er av denne grunn å trekke opp felles perspektiver for fylkets utvikling og samordne hovedtrekkene i statens, Fylkeskommunens og kommunenes fysiske, sosiale og kulturelle virksomhet og dermed være med å styre mot en ønsket samfunnsutvikling. Hovedmålet er å utvikle Vest-Agder til et godt bo - og leveområde med god livskvalitet for innbyggerne. Mer spesifikt innebærer dette i følge fylkesplanen for 2002:

1. **Utvikle et innovativt og nyskapende næringsliv som gir økt verdiskapning.** Målet er å utvikle et innovativt og nyskapende næringsliv som gir økt verdiskapning. Næringslivet selv må ta ansvar for en slik utvikling, men det må legges til rette med rammebetingelser og utvikles humankapital som kan fremme en slik utvikling. Hele Vest-Agder tas i bruk for å gi verdiskapning og god livskvalitet. Dette krever samarbeid og innsats i et partnerskap mellom mange ulike parter.
2. **Økt livskvalitet skal bygge på en bærekraftig utvikling.** Bærekraftig utvikling legges til grunn som et fundament for hele fylkesplanen og utviklingen i Vest-Agder. Det er spesielt vurdert hvor i fylket det er størst fare for at en ikke får en bærekraftig utvikling dersom dagens utvikling får fortsette.
3. **Gi innbyggerne i Vest-Agder gode levekår og god livskvalitet.** Samfunnet tilrettelegger rammebetingelser og infrastruktur for den menneskelige utfoldelse. Vest-Agder skal være et fylke med en samfunnsstruktur som gir gode muligheter for menneskelig utvikling og utfoldelse og deltakelse i samfunnets verdiskapning. Vest-Agder skal være et attraktivt fylke med gode tjenestetilbud, kultur og miljøkvaliteter.
4. **Utviklingen i Vest-Agder skal være helsefremmende og sykdomsforebyggende.** En helsefremmende og forebyggende utvikling har både en personlig komponent og en samfunnsmessig komponent. Det betyr en utvikling der folks motivasjon og mulighet for å ta vare på egen helse styrkes.

⁹ <http://www.vaf.no/hoved.aspx?m=20&tamid=1065>

5. **Satse på kommunikasjon, kompetanse og kultur.** Disse tre målsettingene – godt utbygd kommunikasjonsnett, oppbygging og tilgang på høy kompetanse og et godt kulturliv som en integrert del av landsdelens infrastruktur – er fremdeles høye målsettinger for utvikling av landsdelen.

Når det gjelder hvilke hovedutfordringer Vest-Agder står overfor i årene som kommer, er det særlig 12 områder som skiller seg ut. Disse er:

- Barn og unge
- Mangfold og likeverd
- Arealforvaltningen og bærekraftig utvikling i kyst- og heiområdene
- Senterstruktur og stedsutvikling
- Verdiskapning og næringsutvikling
- Kommunikasjon
- Kultur
- Kompetanse og utdanning
- Helsepolitiske utfordringer
- Helsefremmende arbeid
- Regionalt samarbeid og utvikling
- Fylkesstrukturen på Agder

7.1.1 Kriterier for vikemiddelbruk

Som en del av fylkesplanens overordnede strategi og tildelingsbrevets redegjørelse for hva statsbudsjettets kapittel 551 post 60 skal brukes til, er målet for Vest-Agder fylke å bidra til lønnsom vekst og nye arbeidsplasser i hele fylket. Den overordnede føringen/premissen for strategiske prioriteringer og oppfølgingstiltak er bedret konkurransekraft.

På bakgrunn av prioritering i partnerskapet i november og desember 2002, besluttet fylkesutvalget å videreføre 6 strategiske satsingsområder frem mot 2006. Disse er blitt forlenget i økonomiplanen, og fungerer i dag som kriterier for virkemiddelbruken:

- Kompetansebygging og utvikling av forskningsmiljø.
- Nyskaping – etablering/knoppskyting/omstilling.
- Kommunikasjon, som omfatter samferdsel og IKT.
- Internasjonalisering – AgderLink.
- Utnyttelse av lokale fortrinn/ressurser – utvikling av småsamfunn og infrastruktur.
- Fylkets reiselivsplan representerer et eget satseområde. Vest-Agder har enda forholdsvis stor uutnyttet kapasitet i skuldresesongene innen reiseliv. Samtidig fins spennende kultur- og naturbaserte produktmuligheter og opplevelsestilbud til å videreutvikle og profilere.

Fordelingen av 551.60-midlene fordeles nokså likt på de ulike delmålene.

7.1.2 Samarbeid i virkemiddelapparatet

Det er rimelig bra forhold mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge. Det gis felles støtte til flere prosjekter, noe som illustreres nærmere senere i dette kapitlet.

Innovasjon Norge har ingen problemer med å forholde seg til tildelingsbrevet som utarbeides av Fylkeskommunen. Her ligger det inne noen standardføringer om at blant annet kvinner og ungdom skal prioriteres, men ellers står Innovasjon Norge svært fritt.

Det er behov for at det blir en klarere arbeidsdeling mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge. I utgangspunktet skal Fylkeskommunen konsentrere seg om de tilretteleggende tiltakene, mens Innovasjon Norge skal konsentrere seg om de bedriftsrettede. Fra Innovasjon Norge sin side mener en at Fylkeskommunen trækker for mye i deres bed. En ønsker at Fylkeskommunen skal konsentrere seg mer om de delmålene innen distrikts- og regionalpolitikken som ikke er bedriftsrettede.

Fra Innovasjon Norge etterlyses det en sterkere prioritering av distrikt i Vest Agder. Sammenligner en de to Agder-fylkene, bruker Aust Agder vesentlig mer til distrikt. Til tross for at den siste justeringen av det distriktpolitiske virkeområdet førte til at Vest Agder fikk flere kommuner inn i virkeområdet, skjedde det ingen oppjustering av distriktsrammen.

7.2 Case a: Utvikling av dagligvarebutikker i distriktene

Som en del av sin satsing på å utvikle tjenestetilbudet i distriktene, har Fylkeskommunen over tid satset på å utvikle dagligvarebutikker. Fylkeskommunen har imidlertid valgt å sette ut det operative ansvaret for satsingen til en ekstern konsulent som driver et eget konsulentselskap (Butikkutvikling Sør). Denne konsulenten har lang erfaring fra dagligvarebransjen. Erfaringen er både knyttet til formel utdanning, egen butikkdrift, arbeid i grossist og jobb i dagligvarekjede. I tillegg har konsulenten i lang tid jobbet som dagligvarekonsulent engasjert av det offentlige og som operatør for Merkur-programmet. Konsulenten driver fortsatt sin egen dagligvarebutikk. Denne brukes som erfaringsbakgrunn i forhold rådgiving og kursing samt som praktisk case.

7.2.1 Bakgrunn og formål med tilsagnet

Det har skjedd en sterk strukturendring og rasjonalisering innen dagligvaremarkedet. Som et resultat av dette har antall butikker blitt redusert, spesielt i distriktene. Dette skaper utfordringer i forhold i lokalsamfunnsutvikling. Distriktsbutikkene er ikke kun ordinære dagligvarebutikker, men fungerer også som ”servicesentral” og bygdas samlingssted. Som et resultat av dette har Vest Agder Fylkeskommune i samarbeid med Aust Agder Fylkeskommune over lengre tid gjennomført en satsing på dagligvarebutikker i distriktene. Denne er motivert ut fra tre overordnede målsetninger, som er felles med KRDs Merkur-program:

- Legge til rette for opprettholdelse av et kvalitativt godt tjenestetilbud i distriktene gjennom videreutvikling og styrking av eksisterende servicetilbud.
- Sikre lokalbefolkningen i distriktene tilgang til en dagligvarebutikk som ligger på eller like i nærheten av hjemplassen.
- Bidra til økt forståelse blant befolkningen og politikerne om hva dagligvarebutikken betyr for lokalmiljøet.

Fylkets satsing begrunnes også ut fra at distriktsbutikkene har noen mer konkrete og særegne utfordringer:

- Butikkene har et tynt kundegrnlag, noe som gjør at de er avhengig av et spekter av inntektskilder for at de skal få det til å ”gå rundt”.
- Det er større problemer med svinn for eksempel når det gjelder frukt og grønt. Dette går ut over butikkenes fortjeneste.
- Mange av de som driver butikkene har liten grad av formell utdanning. Det er et betydelig kompetanseoppgraderingsbehov blant de daglige lederne knyttet områder som sentrale i forhold til butikkdrift.

Den konkrete satsingen på distriktsbutikker består av to hovedelementer; gjennomføring av KRDs Merkur-program og støtte til varehandelskonsulent. Merkur-programmet er et merkantilt kompetanseprogram for utkantbutikkene. Gjennom programmet gjennomføres det kurs blant kjøpmenn og butikkansatte i alt om å drive butikk, for eksempel kundebehandling, økonomi, markedsføring, rutiner og planløsning. På hvert kurs er det rundt 10 deltakere. Den andre delen av fylkets satsing dreier seg om støtte til varehandelskonsulentvirksomhet. Denne støtten brukes utelukkende til oppfølging av dagligvarebutikker med en omsetning på 2-20 millioner kroner. Butikkene kan få hjelp på et bredt spekter av områder, blant annet etablering, budsjettering, planløsning og vareplassering. Det ytes også bistand i forhold til finansieringssøknader samt generasjonsskifteprosesser. Gjennomføring av prosesser knyttet til bygdemobilisering er en sentral del av virksomheten. Dette dreier seg blant annet om generelt motiveringsarbeids og generering av bygdekapital. Det brukes mye tid på å prate med folk i de ulike kommunene.

7.2.2 Fylkeskommunens rolle

Det er en god dialog med Fylkeskommunen om satsingen og det arbeidet som gjøres. Det er jevnlig kontakt via telefon og e-post for å utveksle informasjon og diskutere aktuelle problemstillinger knyttet til konkrete saker. I tillegg holdes det et årlig møte med Fylkeskommunen i begge Agder-fylkene. På disse diskuteres det mer overordnede og strategiske spørsmål.

Det er en klar rollefordeling mellom Fylkeskommunen og varehandelskonsulenten. Tilsagnsmottaker påpeker at Fylkeskommunen i liten grad legger seg opp i hvilke prioriteringer som gjøres på operasjonelt nivå. Dette gjelder både i forhold hvordan det arbeides og hvilke butikker det brukes tid på. Denne arbeidsdelingen skyldes primært to forhold. For det første har konsulenten svært lang erfaring både som konsulent og fra ulike roller i dagligvarebransjen. For det andre har det utviklet seg et tillitsforhold mellom Fylkeskommunen og konsulenten som bygger på samarbeid over lang tid. For at Fylkeskommunen skal kunne kontrollere at de bevilgede midlene brukes i tråd med formålene, leverer konsulenten kun årlig en rapport til fylket der det redegjøres for hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført, hvilke butikker som har blitt prioritert samt hvor mange timer som har blitt brukt på hver.

Finansieringen av fylkets satsing på distriktsbutikkene gjennomføres som et spleiselag. I fjor ble 300 000 kroner bevilget gjennom Merkur og 150 000 kroner fra hver av Fylkeskommunene i de to Agder-fylkene. Tilsagnsmottaker mener at støtten fra Fylkeskommunen har hatt avgjørende betydning for det arbeidet som gjøres. Dersom Fylkeskommunen ikke hadde bevilget midler, ville varehandelskonsulenten kun ha vært i stand til å gjennomføre de aktivitetene som finansieres direkte fra KRD gjennom Merkur. Det innebærer at varehandelskonsulenten ikke kunne ha arbeidet på heltid med utvikling av distriktsbutikker. Det betyr i praksis at mye av det arbeidet

som gjøres i dag i forhold til mobilisering og motivering samt oppsøking og oppfølging av de enkelte butikkene ville ha falt bort.

7.2.3 Resultater og forventede effekter

Tilsagnsmottaker er en ildsjel som brenner for utvikling av dagligvarebutikker i distriktene, og har som et resultat av dette lagt ned et mye større antall arbeidstimer enn det en kunne forvente ut fra tilsagnets størrelse.

Ser en nærmere på resultatene av satsingen, strekker de seg fra det overordnede til det svært konkrete. Det viktigste som har blitt oppnådd er at det kun er 1 distriktsbutikk som har forsvunnet fra Agder-fylkene i løpet av de siste fem årene. I følge tilsagnsmottaker er dette svært gunstig sammenlignet med landet for øvrig.

Det er gjennomført et omfattende arbeid knyttet til bygdemobilisering og å få til holdningsendringer. Dette er et krevende arbeid bestående av prosesser som tar lang tid. Mye tyder imidlertid på at en har lyktes relativt godt. Blant annet har en generert en betydelig sum penger til finansiering av distriktsbutikker. I løpet av det siste året har bygdefolket selv, kommuner, Fylkeskommuner og Merkur utviklingstilskudd bidratt til at det har blitt reist over 4,3 millioner krone. Dette er mer enn i resten av landet til sammen. Et annet moment som også taler for at en har lyktes i mobiliseringsarbeidet er det høye antallet bygdeide butikker. Per i dag er det 14 slike butikker i Agder-fylkene.

I løpet av det siste året ble det gjennomført et kurs i Merkur-regi med 12-deltakere. Egevalueringer fra de ulike samlingene viser at deltakerne er godt fornøyd med utbyttet av dem, men det er likevel vanskelig å si hva samlingene vil bidra til for butikkene på lang sikt.

Som et ledd i arbeidet har det mellom annet blitt satt i verk svært konkrete tiltak. Det har blitt gjennomført kurs i håndtering av frukt og grønt for å få ned kostnadene knyttet til svinn. Det har også blitt gjennomført tiltak for å kunne dekke brødetterspørselen på en bedre måte. Blant annet har en hjulpet til med å skaffe kapital til investeringer i ovner som gjør at en kan steke brød i butikken. Et annet tiltak som er gjennomført for å hjelpe butikkene med å få ned deres kostnader, er bistand med å få tak i billig og brukt utstyr. Dette kan blant gjelde butikkinnredning. For å gi butikkene flere ben å stå på, er det etablert flere mobile drivstoffanlegg i tilknytning til dem.

7.2.4 Oppsummerende vurdering

- Gjennom en relativt begrenset innsats har det blitt oppnådd vesentlige resultater gjennom tilsagnet. Det er kun er 1 distriktsbutikk som har forsvunnet fra Agder-fylkene i løpet av de siste fem årene. I tillegg har det blitt generert betydelige beløp i bygdekapital. På begge disse områdene er utviklingen svært gunstig sammenlignet med landet for øvrig, noe som gir indikasjoner på at satsingen har hatt betydning. På grunn av at det også er en rekke andre forhold som påvirker utviklingen, kan vi ikke med sikkerhet midlene har hatt en betydning, bare at det er sannsynlig. Ut fra de resultatene om er oppnådd, kan det være fornuftig for andre fylker å studere hva Agder-fylkene har gjort på dette området.

- Dette prosjektet er et eksempel på at det har stor betydning hvem en gir tilsagnet til. Dette tilsagnet er gitt til en entreprenør/ildsjel som brenner for utvikling av dagligvarebutikker i distriktene. Som et resultat av dette er det lagt ned en innsats som ligger over det en kunne forvente ut fra det tilgjengelige beløpet. For å skape gode resultater, er det for Fylkeskommunene om å gjøre å identifisere personer som både vil og kan. Det er viktig å være klar over at det å være entreprenør ikke kun er noe som er medfødt, men at det også kan læres i en viss grad. Over tid vil det dermed være mulig å kunne påvirke andelen som vil og kan.
- Gjennom prosjektet/satsingen gjennomføres det en rekke aktiviteter. Ut fra vår vurdering er det viktig at en blir ennå mer bevisst på hva disse aktivitetene skal bidra til i form av resultater og effekter. Det vil også være nyttig med en nærmere diskusjon av hvilke aktiviteter som bør gjennomføres med tanke på å oppnå best mulige resultater.

7.3 Case b: Female Future

Både Fylkeskommunen og Innovasjon Norge har tilsagn til Female Future på Agder. 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.

7.3.1 Bakgrunn og formål ved tilsagnet

I de senere årene har det blitt et stadig sterkere fokus på likestilling i næringslivet. Blant annet har myndighetene for alvor satt søkelyset på den skeive fordelingen mellom kvinner og menn i ledelsen og styringen av bedrifter. Mellom annet ble det reist et krav om at det skulle være minst 40 % av hvert kjønn i allmennaksjeselskapenes styrer¹⁰. Dette kravet ble lovfestet ved årsskiftet 2005-2006.

Den lovfestede fordelingen har vært knyttet til en mer grunnleggende diskusjon angående hvordan de menneskelige ressursene kan anvendes på en best mulig måte. Flere aktører har pekt på at den systematisk lave kvinneandelen er problematisk på grunn av at den fører til et kompetanse- og talenttap. Med dette som bakgrunn initierte NHO et bredere program/satsing på kompetanseutvikling og synliggjøring av kvinner. Denne ble kalt Female Future, og har som hovedmål *å øke andelen kvinner i ledelse og styrer*.

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

¹⁰ Agderforskning (2006). *Ledelsesorienterte kvinner på Agder*. FoU-rapport 2/2006. Kristiansand

sektor. Partnere i programmet er Innovasjon Norge, Aust- og Vest-Agder Fylkeskommune og NHO Agder¹¹.

Markedsføringen av Female Future ble gjort gjennom en notis som ble sendt ut til en rekke bedrifter samtidig som Innovasjon Norge og Fylkeskommunene på Agder distribuerte den videre til sine miljøer. I notisen ble det opplyst om at tilsagnsmottaker søkte etter kvinner som har ambisjoner om lederstillinger og styreverv i bedrifter. Selve programmet som arrangeres går over 1,5-2 år, og inneholder fire temaområder: styrearbeid, endringsledelse, historiefortelling og ledelse gjennom mentoring¹². Det deltar 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.

7.3.2 Fylkeskommunens og Innovasjon Norges rolle

Female Future programmet startet opp i 2004. Det var en tett dialog mellom NHO, Fylkeskommunene i Agder-fylkene og Innovasjon Norge i forbindelse med utvikling av det. Fra Innovasjon Norge sin side ble programmet sett på som en viktig del av organisasjonens kvinnesatsing. Erfaringer fra kvinnesatsingen ble både benyttet i forhold til utformingen av satsingen, og det ble også gjennomført visse tilpasninger av organisasjonens virkemiddelportefølje for å få en mest mulig helhetlig kvinnesatsing.

Per i dag er samarbeidsforholdet mellom NHO, Fylkeskommunene i Agder-fylkene og Innovasjon Norge meget godt. Tilsagnsmottaker påpeker at både Fylkeskommunene og Innovasjon Norge kommer med kontinuerlige kreative innspill og forslag til hvordan ting kan gjøre annerledes eller forbedres. Til sammenligning med andre tilsagnsmottakere, som møtes en til to ganger i året for rapportering, møtes disse aktørene opp til fire ganger i året for diskusjoner og framvisning av rapporter og regnskap. I tillegg til disse formelle samlingene møtes de også flere ganger til uformelle samtaler, felles lunch og diskusjoner.

Tilsagnsmottakerens satsing finansieres gjennom et spleiselag der både Innovasjon Norge, Fylkeskommunene i Aust- og Vest-Agder, Kristiansand og Arendal bidrar. Tilsagnsmottaker framhever at støtten fra Fylkeskommunene og Innovasjon Norge har vært avgjørende for gjennomføringen av programmet. Dersom de ikke hadde bidratt, ville en ha måttet ta i bruk egenandeler. Dette kunne ha gått over små og mellomstore bedrifter sine muligheter til å delta. Disse har ofte svært begrenset med midler som de kan bruke på kompetanseutvikling.

Fylkeskommunenes og Innovasjon Norges har også bidratt til tilsagnsmottakers program ved at de har inngått i et aktivt partnerskap som har jobbet for å videreutvikle programmet. Ut fra Innovasjon Norge sin vurdering har dette kanskje vært vel så viktig som viktig for utviklingen satsingen som selve finansieringen.

¹¹ Agderforskning (2006). *Ledelsesorienterte kvinner på Agder*. FoU-rapport 2/2006. Kristiansand.

¹² NHO (2003). *Mobilisering av talent*. NHO

7.3.3 Resultater og forventede effekter

I en årrekke har det vært jobbet systematisk med tiltak og program som har hatt til hensikt å tilrettelegge for økt likestilling, mer mangfold og flere kvinner i ledelse i medlemsbedriftene og organisasjonene. Gjennom Female Future har en et stykke på veien klart å gjøre noe med dette. 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.

7.3.4 Oppsummerende vurdering

- En har i stor grad klart å nå målsetningene til programmet. Det er imidlertid vanskelig å si noe om hvor stor andel av dette som skyldes at deltakerne er motiverte i utgangspunktet og Female Future-programmet i seg selv. Sannsynligvis er det en kombinasjon, men det kan også være slik at Female Future har bidratt til å øke motivasjonen til personer som allerede var godt motivert i utgangspunktet. Det er ikke mulig å si noe om hvilken betydning de oppnådde resultatene har for bedriftenes muligheter til vekst. Her er det en rekke andre faktorer som spiller inn.
- Når det gjelder det videre arbeidet med programmet, vil de framtidige resultatene til syvende og sist avhenge av samspillet og forankringen mellom medlemsbedriftene/organisasjonene, NHO og de øvrige aktørene som er involvert. Sammen må det fokuseres på gjennomføring, og erfaringer bygges på stein på stein. ”Nå begynner den egentlige jobben. Bedriftene oppfordres til å ta eierskap til prosjektet; i dette ligger muligheten for å nå målet om flere kvinner i bedriftenes styrer og ledelse og økt mobilisering av talent. Da vil vi gå fra mål til resultater” (konklusjon i organisasjonenes evalueringsrapport, 2006).
- Et interessant moment i forhold til prosjektet er i hvilken grad resultatene har blitt oppnådd innen det distriktpolitiske virkeområdet eller ikke. I forbindelse med gjennomføringen er det ikke gjort noe spesielt for å rekruttere deltakere fra distriktene. Den deltakermassen som en har fra distriktene gjenspeiler i stor grad befolkningssammensetningen i fylkene. Det innebærer at en har flest deltakere fra sentrale områder. Det er ingen grunn til å tro at disse skiller seg vesentlig fra deltakerne i distriktene. Resultatene per innbygger er dermed trolig i stor grad like. Ut fra vår vurdering det dermed grunn for å stille spørsmålstegn ved om det ikke bør skje en mer aktiv rekruttering av kvinner fra de mest distriktspregede områdene?

7.4 Case c: Etablerersenteret i Vest Agder

”I løpet av det siste året hadde vi så mange som 500 rådgivningskunder. Folk trenger tydeligvis dette tilbudet”

Tilsagnsmottaker.

Helt fra etableringen av Etablerersenteret i Vest Agder, har en hatt som mål å gi kunder en kompetent bedriftsrådgivning tilpasset deres spesielle behov ved hjelp av a) bedriftsrådgivning, b) spesialkompetanse og c) kursvirksomhet.

7.4.1 Bakgrunn og formål ved tilsagnet

Etablerersenteret i Vest Agder (EVA-senteret) er en følge av et samarbeidsprosjekt mellom kommunene i Vest-Agder, Fylkeskommunen, Innovasjon Norge, NAV, Fylkesmannens landbruksavdeling og Knutepunkt Sørlandet. I tillegg til hovedsenteret i Kristiansand, omfatter samarbeidet to andre sentre i regionene. Siden starten i 1993 har formålet vært å bedre rammebetingelsene for nyskaping, og ved det bidra til at nye, lønnsomme bedrifter kommer i sving. For personer som går svanger med en forretningsidé, vil det kunne være mange slags kjente og ukjente terskler som skal overstiges før bedriften er etablert tilstrekkelig trygt. I stedet for å måtte oppsøke opptil flere instanser i fylket, ønsket derfor EVA-senteret å tilby *ett felles tilbud* for hele Vest Agder og 3 kommuner i vestlige deler av Aust Agder der diverse rådgivings- og kurstilbud er lagt til rette for de som måtte ønske å benytte dette.

På bakgrunn av dette ønsker derfor EVA-senteret å bidra til at etablering av nye lønnsomme og varige arbeidsplasser oppstår, og forblir i regionen ved å tilby

- Et godt faglig tilbud til gründere, og
- Kostnadseffektive løsninger

EVAAs tilbud er rettet mot alle som planlegger og/eller er i ferd med å etablere ny virksomhet. Deres program består av følgende tilbud:

- Generelt innføringskurs i etablering.
- Individuell rådgivning fra erfarne bedriftsrådgivere.
- Fagkurs og spesialkurs
- Fagkonsulenter
- Kontorlokaler
- Oppfølgingsprogram

Selv om tilbudet i utgangspunktet er rettet mot *alle som planlegger og/eller er i ferd med å etablere ny virksomhet*, er det noen brukere som er mer aktuelle enn andre. Disse er:

- Kvinner
- Ungdom
- Kulturbaserte virksomheter
- Arbeidsledige og yrkeshemmede
- Etablerere tilknyttet landbruket

7.4.2 Fylkets og Innovasjon Norges rolle

I følge EVA-senteret oppleves forholdet mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge som veldig positivt og godt samkjørt. Noe av dette skyldes at de fleste har vært tidligere kollegaer og dermed kjenner hverandre godt fra før av. Dette tillatter at de er ærlige med hverandre og tåler et noe ”røffere språk”.

Til tross for dette gode forholdet aktørene i mellom, er det for øvrig noen saker som er vanskeligere å håndtere enn andre. Dette kan skyldes flere grunner. En tilsynelatende årsak kan være at EVA-senterets rådgiver føler et slags "eierskap" til enkelte kunders foretningssidé og på denne måte føler seg "overkjørt" dersom Innovasjon Norge er uenig og ikke gir etablererstipend. Allikevel er det sjelden at partene blander seg oppi hverandres avgjørelser.

Når det kommer til formelle møter med Innovasjon Norge og Fylkeskommunen, har prosjektansvarlig for tilsagnet jevnlig kontakt med partnerskapet som står bak EVA for orientering/konsultering om den daglige virksomheten. De formelle møtene skjer ofte 2-3 ganger i året.

7.4.3 Resultater og forventede effekter av tilsagnsmottaker

Det vil alltid være vanskelig å dokumentere om bedriftsetableringer lykkes eller ikke *som følge av* det som EVA legger inn av ressurser. At større innsats kunne ha sikret overlevelse er godt mulig i noen tilfeller, mens det i andre sammenhenger ville ha klart seg selv uavhengig av hvilken hjelp den fikk. Det underliggende her er likevel at ressursbehov, usikkerhet og manglende kunnskap om hva som trengs på veien fra ide til firma, vil kunne avhjelpe i en startfase med relativt beskjedne midler fra det offentlige. Usikker dokumentasjon må da tolereres som del av forutsetningen for det offentliges innsats¹³.

EVA har klart å opparbeide seg et innarbeidet konsept, bred kontaktflate og lav inngangsterskel. På denne måte er det liten tvil om at tilbudet når ut til mange. Ordningen fungerer godt i praksis, den er lite byråkratisk og samtidig har den kapasitet som utnyttes fleksibelt. De etablererne som takker ja til kontorplass, kommer inn i et fellesskap hvor også andre etablerere strever med sine bedriftsideer. Gjennom prosjektet er det mulig å sile ut de dårlige ideene, erfarne rådgivere bidrar med sin veiledning og spesialkompetanse vil kunne stilles til rådighet. At alt dette er å finne bak den samme døra, og at det er kun én dørterskel som skal passeres, gjør systemet meget effektivt¹⁴.

7.4.4 Oppsummerende vurdering

- EVA synes å fungere godt som et lavterskeltilbud for etablerere. Det er imidlertid relativt vanskelig å si noe om i hvor stor grad en har bidratt til å nå målet om skape nye lønnsomme og varige arbeidsplasser samt sikre at de blir i regionen. Her er det en rekke forhold som spiler inn samtidig som at det ikke er slik at en innsats som ikke fører til etablering er et dårlig resultat. For samfunnet sin del er det også slik at det er viktig å få stoppet dårlige ideer i en tidlig fase. Da vil en få en bedre utnyttelse av de knappe ressursene. En sentral oppgave for EVA har da også vært at etablererne og støtteapparatet får en kvalifisert vurdering av prosjektets levedyktighet.
- Etter å ha lest en kort gjennomgang av sterke og svake sider holdt opp mot det som synes å være de viktigste trusler og muligheter for EVA-senteret, bør en ut

¹³ Tilsagnsmottakers sluttrapport 2003

¹⁴ Tilsagnsmottakers sluttrapport 2003, 2008

fra vår vurdering konsentrere seg om sine kjerneområder i nærmeste fremtid, det vil si det som ligger før, under og i etterkant av bedriftsetablering. Dette innebærer at det er viktig å opprettholde tanken om å ha en dør, likeledes det å være lavterskelstedet som oppsøkes av etablerere, men også med ambisjonen om selv å oppsøke potensielle etablerere.

Kapittel 8. Oppsummerende konklusjon

I dette kapitlet vil se nærmere på sentrale funn fra casestudiene samt diskutere ulike implikasjoner av dem. Kapitlet er delt inn i tre deler. Vi vil først gi en oversikt over hva vi har lært av casestudiene knyttet til retningslinjene for midlene og hvordan virkemiddelaktørene jobber. I kapitlets andre del vil vi se nærmere på hvilken type resultater de studerte tilsagnene har ført til, mens vi i den tredje og siste delen vil ta for oss hva casestudiene gir av implikasjoner i forhold til utformingen av effektindikatorsystemet.

8.1 Hva har vi lært av casestudiene?

8.1.1 Virkemiddelaktørene og deres forhold til KRDs målsetninger

Fylkeskommunene og Innovasjon Norge må ta hensyn til KRDs overordede mål og retningslinjer for hvordan midlene over KRDs 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 målsetningene 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 dermed etter Fylkeskommunenes og Innovasjon Norge sin vurdering både bedre resultater samt at det sikrer at beslutningene blir tatt så nærme som mulig dem det gjelder. Dette er i tråd med de vurderingene som gjøres i den strategiske analysen (Johansen, 2008¹⁵).

Det er varierende bevissthet i forhold KRDs målsetninger 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 nivå eller saksbehandler nivå. Som forventet er de som arbeider på strategisk nivå 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 målsetninger. På saksbehandlernivå er det relativt lite bevissthet i forhold til KRDs føring. Det som en forholder seg til er de regionale utviklingsprogrammene og Innovasjon Norges strategier samt målene innenfor

¹⁵ Johansen, S. (2008). Virkemidler i distriktspolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60. NIBR notat 2008:110.

disse som er knyttet til de områdene som en jobber med selv. Hvor vidt pengebruken er i tråd med KRDs målsetninger er ikke noe som styrer tildelingene. En antar implisitt at føringene fra KRD blir tatt hensyn til gjennom de målsetningene 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 målsetninger 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.

En utfordring i forbindelse med innrapporteringen av hvordan midlene blir brukt er at flere prosjekter kan plasseres inn under flere delmål. For eksempel kan prosjektet angående Galleri Bjørkhov i Sør-Trøndelag 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 målsetningene få betydning for plasseringen. I og med at en har flere alternativer, vil det være lett å plassere det inn i den kategorien som er dårligst dekket.

8.1.2 Hvordan brukes midlene?

Når Fylkeskommunene ønsker å bevilge penger til et prosjekt, er de i mindre grad opptatt av hvilke kilder som midlene kommer fra. Det som de legger vekt på er å få fram 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 er ulike finansieringspakker som blir benyttet. 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.

Uavhengig av hvilket beløp de mottar, er det selvfølgelig mulig for alle Fylkeskommunene å ”smøre midlene tynt utover” alle KRDs målsetninger. 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 de ulike Fylkeskommunene har betydning i forhold til hvilken mulighet de har for å dekke spekteret av KRDs målsetninger. 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 målsetninger 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.

8.1.3 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.

8.1.4 Forholdet mellom Fylkeskommunen og Innovasjon Norge

Fylkeskommunene og Innovasjon Norge skal komplimentere 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 tildelingsbrevet 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 ennå tettere samarbeid i flere av dem. Dette gjør det mulig å ta opp ulike spørsmål knyttet til hvordan virkemiddelapparatet kan videreutvikles. 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 Innovasjon Norge på saksbehandlernivå?
- Hvordan kan Innovasjon Norge bli dyktigere til å utvikle sin funksjon som premissleverandør?

8.2 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 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 (Johansen, 2008).

I St prp nr. 1 (2007-2008) er det konkretisert 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)

8.2.1 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 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 derfor som det viktigste og samtidig det vanskeligste hovedmålet. Dette krever at fylket er i stand til å tiltrekke seg et høyproduktivt og innovativt næringsliv. Produktiviteten sier noe om næringslivets verdiskapingsevne i dag, mens innovasjon sier noe om fremtidens verdiskapingsevne.

Dersom en ser på tilsagnene som er valgt ut, har flere av fylkene tilsagnsmottakere som utgjør en betydelig styrke for verdiskapingsmiljøet lokalt. Foruten at tilsagnene representerer betydelige jobbmuligheter, fungerer de også som lokale, til dels regionale kraftsentra i tiltrekkingen av ytterligere virksomhet gjennom attraktiviteten i forhold til kunnskap, nettverk og kapital. Når det gjelder delmålene som er satt for å oppnå verdiskaping på fylkesbasis, er det 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. I enkelte tilfeller kan det være et bytteforhold mellom disse to.

For å få til økt verdiskaping, bør en nok i enda større grad enn tidligere forsøke å koble opp bedrifter og næringsliv mot andre markeder og globalt ledende kompetansemarkeder. Et tiltak kan være å stimulere bedrifter til å utvikle tettere nasjonale så vel som internasjonale markedsrelasjoner og hjelpe de til å knytte seg kunnskapsmessig opp mot de fremste kompetansemiljøene innen sin næring. Faren selvfølgelig ved en slik tilnærming er selvsagt at bedriftene vil finne det fordelaktig å lokalisere deler av eller hele sin virksomhet i utlandet eller i de fremste nasjonale kunnskapsmiljøene. Til tross for dette, er en i dag nødt til å ta denne risikoen for å få en markedsmessig vinnerposisjon. En verdiskapingspolitikk dreier seg om alle forhold som kan gjøre landet og fylkene mest mulig attraktivt for å drive konkurransutsatt næringsvirksomhet. Hvordan kan da for eksempel Sør-Trøndelag eller Vest-Agder utvikle vertskapsfortrinn som gjør de attraktive i konkurranse med andre?

8.2.2 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. Et av disse finnes i Vest-Agder, der tilsagnsmottaker er et resultat av et samarbeidsprosjekt mellom kommunene i Fylket, Fylkeskommunen, Innovasjon Norge, Aetat, Fylkesmannens landbruksavdeling og Knutepunkt Sør. Tilbudet er rettet mot alle som planlegger og/eller er i ferd med å etablere ny virk-

somhet. Dette skal skje ved å foreslå løsninger som gir bedre ressursutnyttelse av de offentlige virkemidlene, og som samtidig gir etablereren større muligheter for etablering. Det gis også kurs, rådgiving og tilgang på faglig ekspertise. På denne måten innfrir dermed fylket 551.60-målet om kompetanseutvikling, - både for den enkelte og for arbeidslivet generelt.

En utfordring i forbindelse med kompetansesatsingen er imidlertid at det er uklart 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 den 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. Dette innebærer at resultatene først og fremst vil bli realisert dersom en klarer å skape noen aktiviteter i tilknytning til området.

8.2.3 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 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 satsningen 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. Prosjektene tar utgangspunkt i stedets sterkeste sider, og kan bidra til å styrke den lokale samhörigheten, profilen og stedsidentiteten for å sikre en positiv lokal utvikling.

Når det gjelder delmålet *tenester*, viser casestudiene at begrepet ”tenester” 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 langs 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 om-

rådene av fylket. På den måten har en understøttet målet om å utvikle attraktive steder, lokale tjenestetilbud og sentra for befolkning og næringsliv.

8.3 Hvordan kan casestudiene bidra til utvikling av effektindikator-systemet?

I dette delkapittelet vil vi se nærmere på hva casestudiene gir av innspill i forhold til utformingen av effektindikatorsystemet. Vi vil først ta for oss i hvilken grad det er mulig å operasjonalisere målene innen distrikts- og regionalpolitikken. Deretter vil vi se nærmere på hvordan casestudiene kan bidra til den mer konkrete operasjonaliseringen samt klargjøre noen utfordringer som eksisterer i forhold til å måle resultater og effekter innen de ulike målene.

8.3.1 Muligheter for måling

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 steds spesifikke 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 langt fra 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. Dette kan være uheldig dersom disse prosjektene bidrar mindre til den overordnede måloppnåelsen enn de prosjektene som enn i mindre grad klarer å måle.

8.3.2 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 og hvilke målsettinger de berører. Dette har vært spesielt nyttig i forhold til prosjekter som omfatter større satsinger og/eller prosjektene målene er mange og komplekse. For å kartlegge disse prosjektene på en god måte, er det nødvendig å lage et system som gjør det mulig å svare i forhold til hvordan prosjektene bidrar til alle målsetningene. Dette innebærer at alle prosjektene må svare i forhold til alle delmåle-

ne innen distrikts- og regionalpolitikken. 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 casestudiene 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.

8.3.3 Utfordringer ved måling

Casestudiene har avdekket at de 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 porteføljeaspektet. Dette er blant 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 som en ser på kun utgjør en liten bit av den totale satsingen. De 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 en 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 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 hvilke 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 tilfel-

ler. 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 deres 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.

8.4 Hvordan kan pengebruken videreutvikles?

I dette delkapittelet gir vi noen innspill knyttet til hvordan bruken av midlene over kapittel 551.60 kan videreutvikles. Innspillene kan kanskje virke noe kritiske, men de bør leses med utgangspunkt i følgende; hvordan kan noe som er bra bli enda bedre?

8.4.1 Konkretisering av målsetninger

Fylkeskommunenes målsetninger er i stor grad 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. Målsetningene må være noe å strekke seg mot samtidig som det er mulig å oppnå dem.

For flere av de undersøkte prosjektene er deres målsetninger i for stor grad knyttet opp til aktiviteter og prosesser. Dette gjør det mye lettere å si at en har lyktes, 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 Fylkeskommunenes overordnede målsetninger. 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.

8.4.2 Mindre aktivitetsfokus

Når Fylkeskommunene selv bevilger midler til prosjekter, er en ut fra vår vurdering for opptatt av hvilke aktiviteter som de bidrar til og for lite opptatt av hvilke resultater og effekter de fører til. Dette kan skyldes flere forhold. For det første er det vesentlig lettere å oppnå mål som er knyttet til aktiviteter enn det er for mål som dreier seg om resultater. Dette gjør at en kan få en målstruktur som i for stor grad fokuserer på aktiviteter og prosesser. For det andre har en begrensede ressurser til å følge opp prosjektene etter at de har fått sluttutbetaling. Til en hver tid gjennomføres det et stort antall prosjekter, noe som gjør at en rett og slett ikke har nok ressurser til å følge dem over tid. Dette gjør at en ikke får god nok oversikt over hva prosjektene fører til av resultater. Dette er en særlig utfordring flere av de prosjektene som Fylkeskommunene selv gir støtte til. Sammenlignet med Innovasjon Norges prosjekter, er flere av Fylkeskommunenes prosjekter av en slik karakter at det er grunn til å tro at det vil ta lengre tid før en oppnår resultater. Dette gjør det særlig viktig å følge dem

over tid. Et tredje moment som kan bidra til at en er for aktivitetsorientert, er hvordan utbetalingen av midlene forgår. Midlene til et prosjekt utbetales ofte ved to tidspunkter; ved prosjektoppstart og når en kan dokumentere at de aktivitetene som en har sagt skal gjennomføres faktisk er gjennomført. Dette gjør at både tilsagnsgiver og tilsagnsmottaker kan bli svært opptatt av aktivitetene, noe som kan gå på bekostning av fokuset på resultater og effekter. Det er grunn til å tro at denne utfordringen er ekstra stor når det er eksterne aktører som søker om midler til å gjennomføre prosjekter. De eksterne aktørene er avhengige av å rekruttere et sett av aktører som skal gjennomføre selve aktivitetene i prosjektet. Dette innebærer at de selv kan bli mest opptatt av rekrutteringen og gjennomføringen av aktivitetene og mindre opptatt av hvilke resultater de fører til.

8.4.3 Økt bevissthet om forholdet mellom aktiviteter, resultater og effekter

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 som er resultater betraktes ofte 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 utviklingsmodeller 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.

8.4.4 Målemulighetene avhengig av tilsagnsgiver

Mulighetene til å måle resultater av prosjektene varierer ut fra om det er Innovasjon Norge eller Fylkeskommunen som har bevilget midlene. 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. 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.

8.4.5 Større grad av kobling mot andre aktører

For å få til økt verdiskaping, bør en nok i enda større grad enn tidligere forsøke å koble opp bedrifter og næringsliv mot andre markeder og globalt ledende kompetansemarkeder. Et tiltak kan være å stimulere bedrifter til å utvikle tettere nasjonale så vel som internasjonale markedsrelasjoner og hjelpe de til å knytte seg kunnskapsmessig opp mot de fremste kompetansemiljøene innen sin næring. Faren selvfølgelig ved en slik tilnærming er selvsagt at bedriftene vil finne det fordelaktig å lokalisere deler av eller hele sin virksomhet i utlandet eller i de fremste nasjonale kunnskapsmiljøene. Til tross for dette, er en i dag nødt til å ta denne risikoen for å få en markedsmessig vinnerposisjon. En verdiskapingspolitikk dreier seg om alle forhold som kan gjøre landet og fylkene mest mulig attraktivt for å drive konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Hvordan kan de ulike fylkene utvikle vertskapsfortrinn som gjør de attraktive i konkurranse med andre?

VÅR KJERNEKOMPETANSE:



Oxford Research er et skandinavisk konsulentselskap 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).