

FORVALTNINGSREVISJON
REGIONALT
UTVIKLINGSPROGRAM
(RUP)

Næringsperspektivet

NORD-TRØNDELAG
FYLKESKOMMUNE
September 2015



FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune i perioden desember 2014 til august 2015. Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres; jfr. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Revisjonen har vurdert egen uavhengighet overfor Nord-Trøndelag fylkeskommune, jf kommuneloven § 79 og § 6. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder Unni Romstad, prosjektmedarbeider Johannes Nestvold og oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor/kvalitetssikrer Marte Bjørnelv.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.krt.no.

Stjørdal/Namsos, 08.09.2015

Marte Bjørnelv
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Unni Romstad
Prosjektleder

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv (revisjonsforskriften) § 7

INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag.....	4
1. Innledning	5
1.1 Bestilling.....	5
1.2 Bakgrunn	5
1.3 Problemstillinger	6
1.4 Kilder til revisjonskriterier	7
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	7
1.5.1 Om effektivitet.....	8
1.5.2 Høring	9
2. Saksbehandling	9
2.1 Revisjonskriterier	9
2.2 Målsettinger	9
2.3 Fordeling på innsatsområder	12
2.4 Rutiner og retningslinjer.....	15
2.5 Saksgang.....	15
2.6 Testing av rutiner.....	17
2.7 Vurdering.....	18
2.8 Konklusjon	19
3. Målet om næringsvekst – utvalgte case	20
3.1 Revisjonskriterier	20
3.2 utfordringer ved å måle effekter	20
3.3 Gjennomgang av utvalgte case	22
3.3.1 Case 1	22
3.3.2 Case 2.....	23
3.3.3 Case 3.....	23
3.3.4 Case 4.....	24
3.3.5 Case 5.....	24
3.4 Effekter alle prosjekter	25
3.5 Vurdering.....	27
3.6 Konklusjon	28

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Vedlegg 2: Det nasjonale systemet for effekt- og resultatmåling på prosjektnivå

Vedlegg 3: Fylkesrådets hørings svar

Liste over figurer og tabeller

Figur 1 Målstruktur	10
Figur 2 Fordeling 2011	12
Figur 3 Fordeling 2012.....	13
Figur 4 Fordeling 2013.....	13
Figur 5 Fordeling 2014.....	14
Figur 6 Fordeling pr indikator pr år	14
Figur 7 Saksgang.....	17
Figur 8 Troverdige måling	21
Figur 9 Effekter alle prosjekter (vårt utvalg)	25
Figur 10 Andel prosjekter som har bidratt	26
Figur 11 Gjennomføring uten støtte.....	26
Figur 12 Måloppnåelse programmets målstruktur	27
Figur 13 Statsbudsjettets kap. 551 post 60 og 61	34

SAMMENDRAG

KomRev Trøndelag IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune gjennomført en forvaltningsrevisjon med tema Regionalt Utviklingsprogram (RUP) - næringsperspektivet. Fokus i prosjektet er hvorvidt rutiner og praksis for tildeling av RUP-midler bidrar til målet om næringsvekst i Nord-Trøndelag.

Rapporten bygger på opplysninger fra intervju, casegjennomgang og dokumentanalyse.

Hovedfunnene i rapporten oppsummeres slik:

- Revisor mener at Nord-Trøndelag fylkeskommunes praksis for tildeling av RUP-midler i stor grad er i tråd med egne målsettinger, rutiner og retningslinjer.
- Tilskudd er i samsvar med innsatsområdene i Regionalt utviklingsprogram, og tildelingene har et tydelig næringsperspektiv.
- På bakgrunn av våre vurderinger, konkluderer vi med at vi ikke kan si noe om *i hvor stor grad* hovedmålet om næringsvekst er nådd i utvalgte case. Vi kan imidlertid konkludere med at man i utvalgte case har nådd målet om økt næringsvekst gjennom ulik grad av måloppnåelse på ett eller flere delmål.
- Vurdering av effekter av de økonomiske virkemidlene i RUP er en krevende øvelse. Dette gjelder spesielt vurdering av effekt og resultater på prosjektnivå. I perioden 2010 til 2012 rapporterte fylkeskommunen til departementet gjennom det nasjonale systemet for effekt- og resultatmåling på prosjektnivå. Dette systemet ble imidlertid avsluttet etter tre år på grunn av at det ikke fungerte etter hensikten. En av hovedårsakene til dette var at indikatorene det ble målt på var for overordnet for de konkrete prosjektene. Fylkeskommunen har etter bortfallet av det nasjonale systemet for effekt- og resultatmåling på prosjektnivå utarbeidet et eget målesystem for å måle de reelle effektene av RUP kalt attraktivitetsparameteren.

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

På bakgrunn av rullert Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015² bestilte kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune en forvaltningsrevisjon med tema Regionalt Utviklingsprogram (RUP) - næringsperspektivet.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 22.01.15 (sak 004/15)³. Kontrollutvalget ønsket at fokus i prosjektet skulle være på om rutiner og praksis for tildeling av RUP-midler bidrar til målet om næringsvekst i Nord-Trøndelag.

Korrekt saksbehandling er både et virkemiddel, en forutsetning og en målsetting for fylkeskommunens administrative arbeid. Det er derfor et naturlig tema i en forvaltningsrevisjon.

Det vil bestandig være en viss risiko for at virkemiddelbruken ikke innrettes på mest effektive måte (dvs. at man ikke får mest mulig ut av tilskuddene som gis). Fylkestinget har vært opptatt av å måle effekter av ressursbruken innenfor RUP. I Fylkestingssak 10/31 (Økonomistrategi 2011-2014) heter det i punkt 7 at *”Det er overordnet viktig at regionale utviklingsmidler brukes der effekten er størst, og et tydeligere næringsfokus må være riktig. For at midlene skal brukes slik at de gir størst virkning, er det svært viktig at det utvikles gode redskaper for måling av resultater”*. Det er derfor interessant å se om fylkeskommunen har verktøy som gir god informasjon om disse effektene. Det er også interessant å undersøke om prosjektene som gis støtte er i den ønskede målgruppen slik at de økonomiske ressursene bidrar til måloppnåelse for programmet, og om det finnes eksempler på at midlene faktisk har gitt de antatte virkningene.

1.2 Bakgrunn

Regionale utviklingsprogram (RUP) i Nord-Trøndelag er et handlingsprogram for bruk av utviklingsmidler. RUP legger konkrete føringer for bruk av økonomiske virkemidler, det vil si at virkemidlene i programmet skal gå til prosjekter som samsvarer med prioriterte mål og strategier vedtatt av fylkestinget.

RUP har som visjon «verdiskapning og livskvalitet i Nord-Trøndelag» og fra 2013 har «Næringsvekst i Nord-Trøndelag» vært definert som hovedmål⁴. Fram til 2014 skulle 90 prosent av RUP-midlene gå til prosjekter der målet direkte eller indirekte er næringsutvikling. Dette ble tatt ut fra og med 2014. Følgende politiske perspektiver

² Vedtatt i kontrollutvalget juni 2014 (sak 23/14).

³ Problemstillingenes ordlyd ble noe endret i møte 28.04.15 (sak 19/15) for å gjøre problemstillingene mer presise uten at innholdet i prosjektet ble vesentlig endret.

⁴ Regionalt Utviklingsprogram (RUP) 2013 vedtatt i fylkestinget 06.12.12 (sak 12/73).

er gjennomgående for det regionale utviklingsarbeidet og for virkemiddelbruken i programmet⁵:

- ungdom,
- miljø,
- likestilling
- universell utforming

Samlet ramme for RUP i 2014 var på ca. 121 millioner kroner. Tilsvarende i 2013 var ca. 142 millioner kroner. En stor del av virkemidlene gir fylkeskommunen som rammetilsagn til Innovasjon Norge (ca. 45 millioner kroner i 2014), som såkalte bedriftsrettede virkemidler (brukes primært til distriktsrettede risikolån, distriktsutviklingstilskudd og etablererstipend). I tillegg er ca. 33 millioner kroner overført til omstillingskommuner og kommunale/regionale fond. Denne rapporten omhandler saksbehandlingen knyttet til tilretteleggende virkemidler som fylkeskommunen bevilger støtte til, og omfatter dermed ikke saksbehandlingen til Innovasjon Norge eller kommunene.

Det rapporteres årlig om gjennomføring av Regionalt utviklingsprogram for Nord-Trøndelag i egen sak til fylkestinget.

KomRev Trøndelag IKS gjennomførte i 2009 en foranalyse til forvaltningsrevisjon med tema RUP. Konklusjonen her var at Regional utviklingsavdeling (RUA)⁶ hadde gode rutiner for behandling av søknader. På bakgrunn av foranalysen anbefalte revisor at man ikke gikk videre med full forvaltningsrevisjon for å måle effekter av virkemiddelbruken. Grunnen til dette var at effektvurderinger på dette området er svært krevende, og Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD) hadde igangsatt arbeid om utvikling av effektindikatorer for å komme fram til et opplegg for hvordan effekter av virkemiddelbruken kan måles. I vedlegg 2 til denne rapporten omtales dette systemet nærmere.

1.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

1. Er fylkeskommunens praksis for tildeling av RUP-midler i tråd med egne målsettinger, rutiner og retningslinjer?
2. I hvor stor grad er hovedmålet om næringsvekst i Nord-Trøndelag nådd i utvalgte case; målt i forhold til programmets vedtatte delmål?

Problemstilling 2 i den vedtatte prosjektplanen – om hvordan det nasjonale systemet for effekt- og resultatmåling på prosjektnivå fungerte – er i denne rapporten tatt ut

⁵ Programperiode 2013-2016

⁶ Etter en omorganisering i fylkeskommunen heter denne avdelingen fra 01.11.14 Avdeling for kultur og regional utvikling.

som egen problemstilling. Av hensyn til rapportens lesbarhet, omtales temaet i kapittel 1.5.1, og beskrives fylldig i vedlegg 2.

1.4 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som fylkeskommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra følgende kilder:

- ✓ Regionalt utviklingsprogram (RUP) i perioden 2012-2015 med fylkestingsvedtak
- ✓ Rutine for behandling av saker
- ✓ Regionalt Utviklingsprogram- Tilskudd/lån aksjeinnskudd
- ✓ Sjekkliste for saksbehandling – Regionalt Utviklingsprogram
- ✓ Prinsippnotat – vurdering av søknader om finansiering gjennom Regionalt utviklingsprogram i Nord-Trøndelag fylkeskommune (pr 01.10.12)
- ✓ Rutiner ved behandling av saker Regionalt Utviklingsprogram (2010-2011)
- ✓ Veiledning til søkere om tilskudd fra NTFK gjennom RUP
- ✓ Rutinebeskrivelse for behandling av RUP-søknader
- ✓ KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? (2103)

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1 og konkretisert under de enkelte problemstillingene.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på informasjon fra dokumenter og intervju.

Vi har intervjuet funksjonsleder næring, en konsulent og en rådgiver ved Avdeling for kultur og regional utvikling i fylkeskommunen. Alle disse sitter i Koordineringsgruppen for RUP-midlene (KGR-gruppa). Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

For å besvare problemstilling 1 har vi gjennomgått et utvalg saksmapper. RUP mottar omtrent 100 søknader pr år som gjelder prosjekter finansiert av fylkeskommunen sine utviklingsmidler og statsbudsjettet kapittel 551 post 60/61). For perioden 2011-2014 utgjør dette til sammen 387 saker. Øremerkede ordninger i RUP, som for eksempel midler til sør-samiske prosjekter, landbruk og likestilling, har egne tildelingskriterier. I dette prosjektet vil vi ikke se på disse spesialordningene.

Av disse har vi valgt ut 41 saker som vi undersøker nærmere opp mot revisjonskriteriene knyttet til saksbehandling. Vi skiller her ikke på saker etter innsatsområde fordi saksbehandlingen er lik for alle søknader. Sakene er tilfeldig

valgt (hver 8. sak på lista over alle saker). Fylkeskommunen har rutinebeskrivelser (trinn-for-trinn-beskrivelser) og benytter maler i saksbehandlingen. På bakgrunn av dette, og revisors risikovurdering ut fra tidligere gjennomganger på området, anser vi utvalget som tilfredsstillende for å kunne si noe om tilstanden på området.

For problemstilling 2 har vi i tillegg valgt 5 tilfeldige case der vi går i dybden på måloppnåelse i forhold til vedtatte delmål i RUP. Utgangspunktet for utvelgelsen av saker var en liste fra fylkeskommunen over 20 prosjekter som var rapportert ferdig og der all utbetaling hadde funnet sted. En risiko ved denne utvalgsmetoden er at den kan gi et skjevt utvalg i utgangspunktet, ved at vi kun får oss forelagt ”suksessprosjekter”. Denne risikoen er forsøkt veid opp fra revisors side ved at vi har gitt tydelige utvalgsriterier og har foretatt tilfeldig utvalg av case fra tilsendt liste. Vi har eksempelvis ikke sett på case der det offentlige har vært tilskuddsmottaker, og i stedet sett på næringscase. Vi har i tillegg benyttet hele dette utvalget (20 case) til å vise måloppnåelse for en gruppe prosjekter.

1.5.1 Om effektvurdering

Vurdering av effekter av de økonomiske virkemidlene i RUP er en krevende øvelse. Dette gjelder spesielt vurdering av effekt og resultater på prosjektnivå.

I perioden 2010 til 2012 rapporterte fylkeskommunen til departementet gjennom det nasjonale systemet for effekt- og resultatmåling på prosjektnivå. Dette systemet ble imidlertid avsluttet etter tre år på grunn av at det ikke fungerte etter hensikten. En av hovedårsakene til dette var at indikatorene det ble målt på ble for overordnet for de konkrete prosjektene.

Nord-Trøndelag fylkeskommune måler effekter av RUP-midlene blant annet gjennom bruk av statistikk og andre data fra regionale analyser og SSB. Dette gir at målingene kan bli påvirket av flere utenforliggende faktorer, eksempelvis enkelthendelser innenfor eksport og sysselsetting og endringer i regelverk (nye regler om krav til aksjekapital kan gi økt antall nyetableringer). I tillegg gjennomfører fylkeskommunen i enkelte tilfeller evaluering av enkeltsatsinger.

I denne rapporten har vi lagt de samme måleparametrene som fylkeskommunen bruker til grunn i sin rapportering, men bruker de på prosjektnivå. Med utgangspunkt i mål- og resultatrapporten fra det enkelte prosjekt, mener vi å kunne si noe om hvorvidt man i utvalgte case har nådd målet om næringsvekst gjennom måloppnåelse på ett eller flere delmål (se kapittel 3). Den metodiske utfordringen her er at vi bruker rapportering fra prosjektleder, og dette kan føre til en overrapportering av positive resultater.

1.5.2 Høring

En foreløpig rapport ble sendt på høring til fylkesrådet, og høringssvaret er vedlagt rapporten i vedlegg 3. Utkastet til rapport ble samtidig sendt funksjonsleder næring i Avdeling for regional utvikling og kultur. Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene herfra, men rettelsene har ikke medført endringer i revisors vurderinger.

2. SAKSBEHANDLING

2.1 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i kildene opplistet i kapittel 1.4, har vi valgt følgende revisjonskriterier for gjennomgangen av saker:

- Tilskudd skal finansiere prosjekter som er i samsvar med innsatsområdene i Regionalt utviklingsprogram
 - Det skal være et tydelig næringsperspektiv
- Prosjekter må samsvare med prioriteringer i fylkesplan, fylkesrådets politiske plattform, ulike strategiplaner vedtatt av fylkestinget og/eller RUP
 - Det skal henvises til hvilke indikatorer/perspektiv som prosjekter kommer inn under
 - Rutiner på området skal bidra til måloppnåelse
- Støtteandelen skal framgå av vurderingen/saksbehandlingen og skal ikke overstige maksimal støttesats
- Vurderingen skal inneholde godkjent kostnads- og finansieringsplan
- Innvilget tilskuddsbeløp skal bekreftes med et tilskuddsbrev som skal oppfylle gitte formkrav
- Saker over kr 300.000,- skal legges fram for fylkesrådet
- Før sluttutbetaling finner sted skal følgende dokumenter foreligge:
 - Aksept
 - Revidert regnskap
 - MRS-rapport⁷

2.2 Målsettinger

Regionale utviklingsmidler i RUP kommer fra to kilder: Årlige tilskuddsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)⁸ og fylkeskommunale midler. De fylkeskommunale midlene forvaltes i utgangspunktet etter KMD's retningslinjer, men med rom for å være noe mer fleksibel i forhold til type tiltak som støttes og tidsrommet støtten gis.

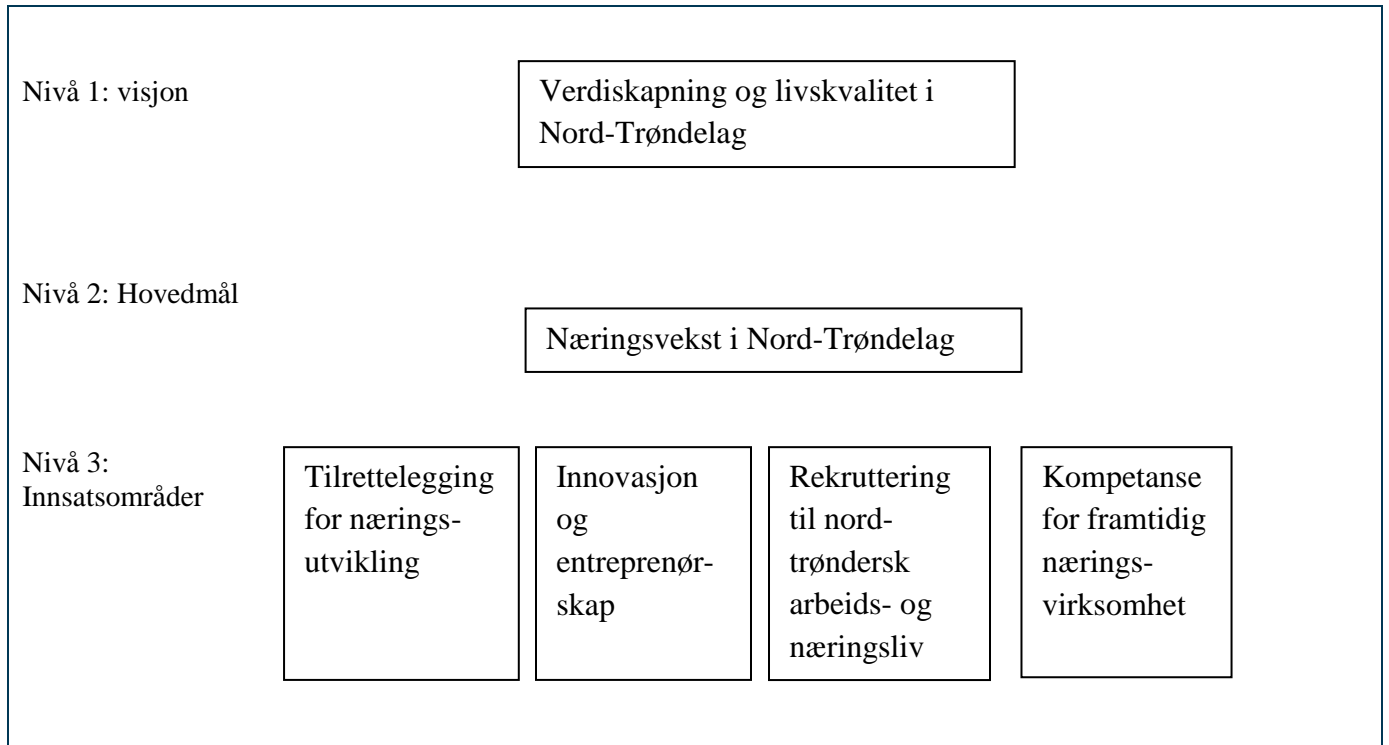
⁷ Mål- og resultatskjema som ligger ved saken, fylles ut av prosjektleder.

⁸ 551-midler

Alle bevilgningssaker gjennom RUP søkes i dag gjennom www.regionalforvaltning.no. Denne ordningen ble innført fra 01.05.2012.

Målstrukturen i programmet har tre nivåer:

Figur 1 Målstruktur



Hovedmålet om næringsvekst skal nås gjennom konkrete delmål.

Innsatsområdene i RUP har variert litt over år. I 2012 var innsatsområdene:

- verdiskapning og kompetanse,
- verdiskapning gjennom bruk av naturressurser,
- kommunikasjon
- infrastruktur og livskvalitet.

I 2013 var innsatsområdene definert til:

- infrastruktur og næringsnettverk
- rekruttering til nord-trøndersk arbeids- og næringsliv
- kompetanse for framtidig næringsvirksomhet.

I 2014 og 2015 er innsatsområdene:

- tilrettelegging for næringsutvikling,
- innovasjon og entreprenørskap,
- rekruttering til nord-trøndersk arbeids- og næringsliv
- kompetanse for framtidig næringsvirksomhet.

Mål – og resultatstyringen i RUP besto i 2012 av effekt – og resultatmåling og aktivitetsmåling. Fra 2013 har mål- og resultatstyringen vært 4-delt og består av effekt- og resultatmåling, aktivitetsmåling, eksterne evalueringer ved behov og oppnåelse av programmets målstruktur.

Effekt – og resultatmåling er det nasjonale opplegget for effekt- og resultatmåling utviklet av KMD. Fylkeskommunen har fra 2014, i likhet med departementet, valgt å gå bort fra denne målingen.

Aktivitetsmålingen innebærer en måling av hvordan virkemidlene er brukt i forhold til programmets innsatsområder, og et sett av 10 underliggende indikatorer, slik:

- næringsutvikling (90 %)
- kompetanseutvikling (50 %)
- innovasjon (40 %)
- internasjonalisering (20 %)
- ungdom (20 %)
- likestilling (20 %)
- kultur (10 %)
- miljø (10 %)
- kommunikasjon/infrastruktur (20 %)
- attraktivitet/livskvalitet (20 %)

Indikatorerne har vært uendret siden 2011 og har ulike krav til måloppnåelse. Disse er angitt i parentes. Aktivitetsmålingen indikerer en indirekte sammenheng mellom virkemiddelbruk og ønsket samfunnsutvikling.

Eksterne evalueringer bestilles ved behov. I 2011 ble eksempelvis virkemiddelbruken overfor innovasjonsselskapene og stedsutvikling evaluert, i 2013 ble bredbåndssatsingen evaluert og i 2015 ble virkemidler brukt til idrettsanlegg vurdert.

Oppnåelse av hovedmål og delmål blir målt med utgangspunkt i de fastsatte delmålene. Delmålene er:

- Økt innovasjon i næringslivet gjennom et samspill mellom FoU-miljøene, offentlig sektor og næringslivet.
- Økt sysselsetting i fylkets nærings- og arbeidsliv
- Økt kompetansenivå hos fylkets innbyggere
- Økt internasjonalisering av næringslivet
- Økt lønnsomhet i næringslivet
- Økt antall nyetableringer
- Økt etterspørsel etter FoU i næringslivet og offentlig sektor
- Økt attraktivitet for innbyggere og næringsliv

På bakgrunn av disse delmålene er det valgt ut målbare parametre som skal ligge til grunn for vurdering av måloppnåelse av programmets målstruktur.

Næringsperspektivet ligger fast innenfor RUP, og de vi har intervjuet i fylkeskommunen mener at RUP stadig har fått et tydeligere næringsperspektiv. Programmet er bransjenøytralt.

Andre signaler⁹ oppfattes som et uttrykk for at politisk nivå ønsker spesielt fokus på et tema et bestemt år (eksempel fokus på regionale prosjekter eller måling av effekter av virkemidlene).

Det er enighet om at det er RUP som definerer mål og innsatsområder for virkemiddelbruken. Samtidig er en del politiske perspektiver gjennomgående føringer for virkemiddelbruken, for eksempel miljø og universell utforming. Det kan oppleves enkelte tilfeller av målkonflikter. Gruvedrift vil kunne oppfattes som belastende for miljøet, men fylkeskommunen kan for eksempel støtte prosjekter der det er snakk om å ta ut mineraler ved hjelp av ny og moderne teknologi.

2.3 Fordeling på innsatsområder

På bakgrunn av tilgjengelig data har vi utarbeidet diagrammer som viser fordeling pr innsatsområde og fordeling pr indikator pr prosjekt.

Tallene er hentet fra fylkeskommunen sine sakslister for årene 2011-2014 og gjelder tilskudd finansiert med midler fra statsbudsjettet kapittel 551.60 og regionalt utviklingsfond. Sakslistene omfatter alle innvilgede søknader og viser fordeling pr innsatsområde målt i kroner og hvilke indikatorer prosjektene kjennetegnes ved.

Figur 2 Fordeling 2011



⁹ Se saker vedrørende økonomistrategi fra 2011 og framover.

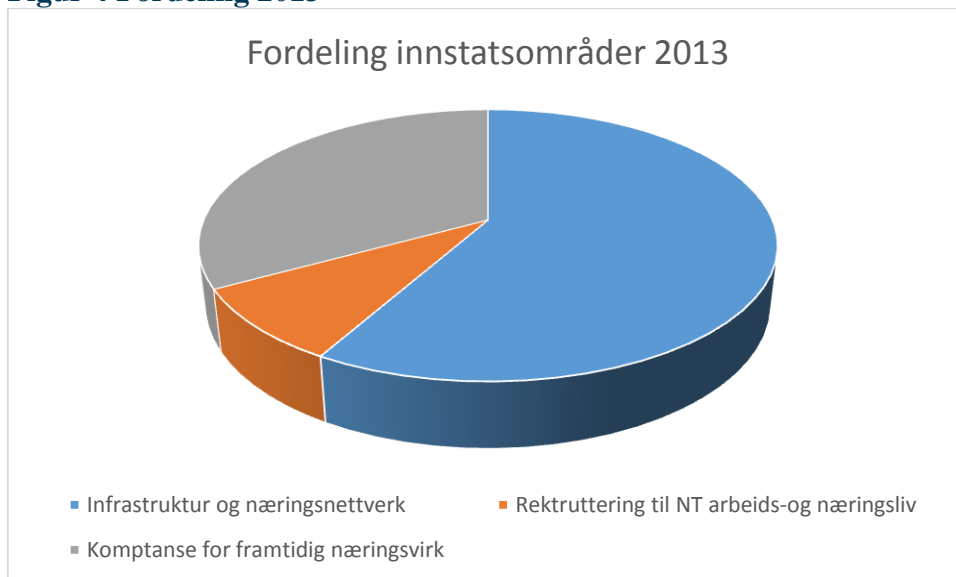
Innsatsområdet verdiskapning og kompetanse utgjør 79 % av kakediagrammet og er den klart største andelen. Bærekraftig og utnyttelse av naturressurser utgjør 5 %, kommunikasjon og infrastruktur utgjør 11 % og innsatsområde livskvalitet utgjør 5 %.

Figur 3 Fordeling 2012



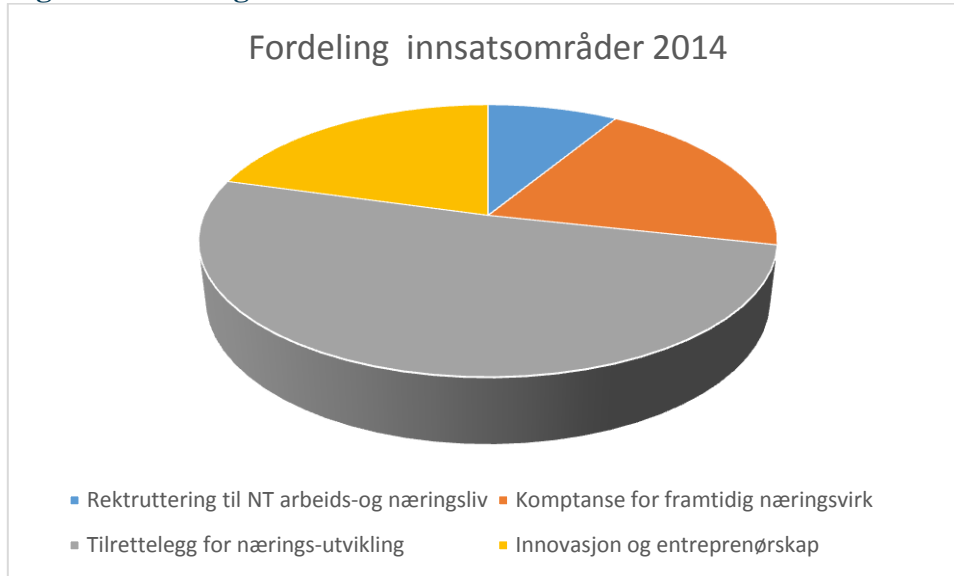
I 2012 har 83 % gått til prosjekter som kategoriseres under verdiskapning og kompetanse, 8 % har gått til bærekraftig utnyttelse av naturressurser, 6 % til kommunikasjon og infrastruktur og 3 % har gått til prosjekter innenfor innsatsområde livskvalitet. Det er her ikke store endringer fra året før.

Figur 4 Fordeling 2013



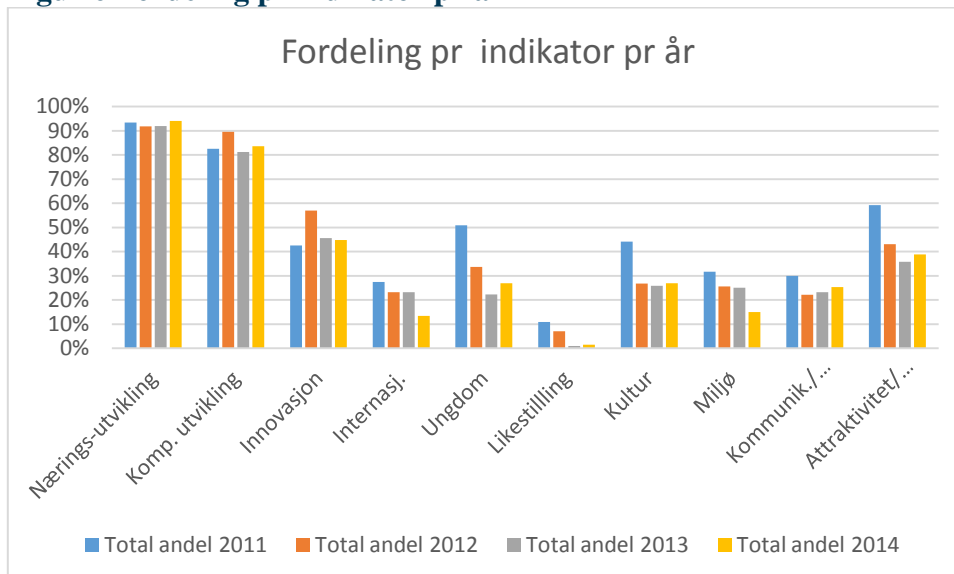
Fordelingen i 2013 viser at 58 % går til prosjekter i innsatsområde infrastruktur og næringsnettverk, 9 % til prosjekter innenfor rekruttering til nord-trøndersk arbeids- og næringsliv og 33 % til kompetanse for framtidig næringsvirksomhet. Siden det er gjort endringer i grupperingen av innsatsområder er det ikke mulig å si noe om eventuelle endringer i fordelingen mellom de ulike innsatsområdene.

Figur 5 Fordeling 2014



Ressursene fordeles her med 9 % til rekruttering til nord-trøndersk arbeids- og næringsliv, 20 % til kompetanse for framtidig næringsvirksomhet, 51 % til tilrettelegging for næringsutvikling og 21 % til innovasjon og entreprenørskap. Heller ikke her er det mulig å si noe om endring i fordeling mellom innsatsområder fordi vi har en ny inndeling av områder.

Figur 6 Fordeling pr indikator pr år



Fordelingen viser at næringsutvikling og kompetanseutvikling er de perspektivene som forekommer i flest prosjekter. For disse perspektivene er det liten eller ubetydelig variasjoner over år. Innovasjon, ungdom, kultur og attraktivitet/livskvalitet er perspektiver som forekommer i forholdsvis mange prosjekter, og her er det større variasjoner mellom år. Likestilling er det perspektivet som forekommer sjeldnest i prosjekter. RUP rapporterer selv årlig til fylkestinget når det gjelder måloppnåelse for disse indikatorene.

2.4 Rutiner og retningslinjer

Administrasjonen har utarbeidet intern veiledning for behandling av søknader om tilskudd gjennom RUP¹⁰. Her heter det at prosjekter som gis tilskudd gjennom RUP må samsvare med prioriteringer i fylkesrådets plattform, RUP og/eller ulike strategiplaner vedtatt i fylkestinget. Videre presiseres det at prosjektet må ha regional effekt (ut over en kommune). Det legges vekt på at virkemidlene skal finansiere utviklingsprosjekter, ikke drift. Utviklingsprosjekter kjenetegnes ved at de er begrenset i tid, har fokus på forbedring, fornyelse, utprøving, videreutvikling, nye oppgaver og/eller nye utfordringer, kommer i tillegg til ordinær drift, har organisering, kostnader og finansiering som er direkte relatert til prosjektets formål og skal lede fram til et bestemt resultat.

De vi har intervjuet beskriver den årlige RUP'en som det strategiske dokumentet, som angir målsettinger og innsatsområder. Ytterligere kriterier for støtte (for eksempel at prosjektet skal ha regional effekt) gis gjennom de ulike tilskuddsordningene; som betegnes som regelverket for forvaltning av midler. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet en forskrift (Forskrift for distrikts – og regionalpolitiske virkemidler») som er det ytre rammeverket for tildeling av tilskudd. Fylkeskommunen har selv utarbeidet dokument «Tilskuddsordning Regional utvikling Nord-Trøndelag, Regionalt utviklingsprogram» der disse nasjonale retningslinjene videreføres.

2.5 Saksgang

Saksgangen er illustrert i figur 7. Endringer i satsningsområder for RUP (se ovenfor) har ikke medført vesentlige rutineendringer internt. Det er imidlertid innført nye tekniske løsninger på saksbehandlingssiden. Dette har gitt at det er færre som behandler saker i dag sammenlignet med tidligere, noe som igjen gir en utfordring ved at hver saksbehandler må ha kjennskap til alle områder. Spesialister kobles inn ved behov.

Rutinene beskrives som «levende så langt det er mulig». I dette legger man at rutinene etterleves samtidig som det utøves skjønn i hver sak og at rutinene ikke er

¹⁰ Tilskuddsordning Regional utvikling Nord-Trøndelag, Regionalt utviklingsprogram, behandlet i fylkesrådet 25.2.2014.

statiske. Det kommer inn saker som er i «gråsonen» i forhold til de prioriteringer som er satt, og dersom det innvilges støtte til «gråsoneprosjekter» vil det alltid være slik at det kommer flere tilsvarende søknader som det må tas stilling til. Slike gråsonesaker blir utredet og vurdert og det blir alltid konferert med fylkesrådet. Av og til har det vært nødvendig å utarbeide «policy-notater» til diskusjon i fylkesrådet, som eksempelvis «Policynotat – fylkeskommunal støtte til konferanser gjennom RUP» og «Fylkeskommunal finansiering av regionale næringsaktører og flerårig tiltak». Dette blir da gjeldende retningslinjer.

Som hovedregel skal det ikke gis høyere støttesats enn 50 %, med unntak av tiltak rettet mot kvinner og ungdom, der det kan gis inntil 75 % støtte (jfr. prinsippnotat – vurdering av søknader om finansiering gjennom regionalt utviklingsprogram i Nord-Trøndelag fylkeskommune pr 01.10.2012).

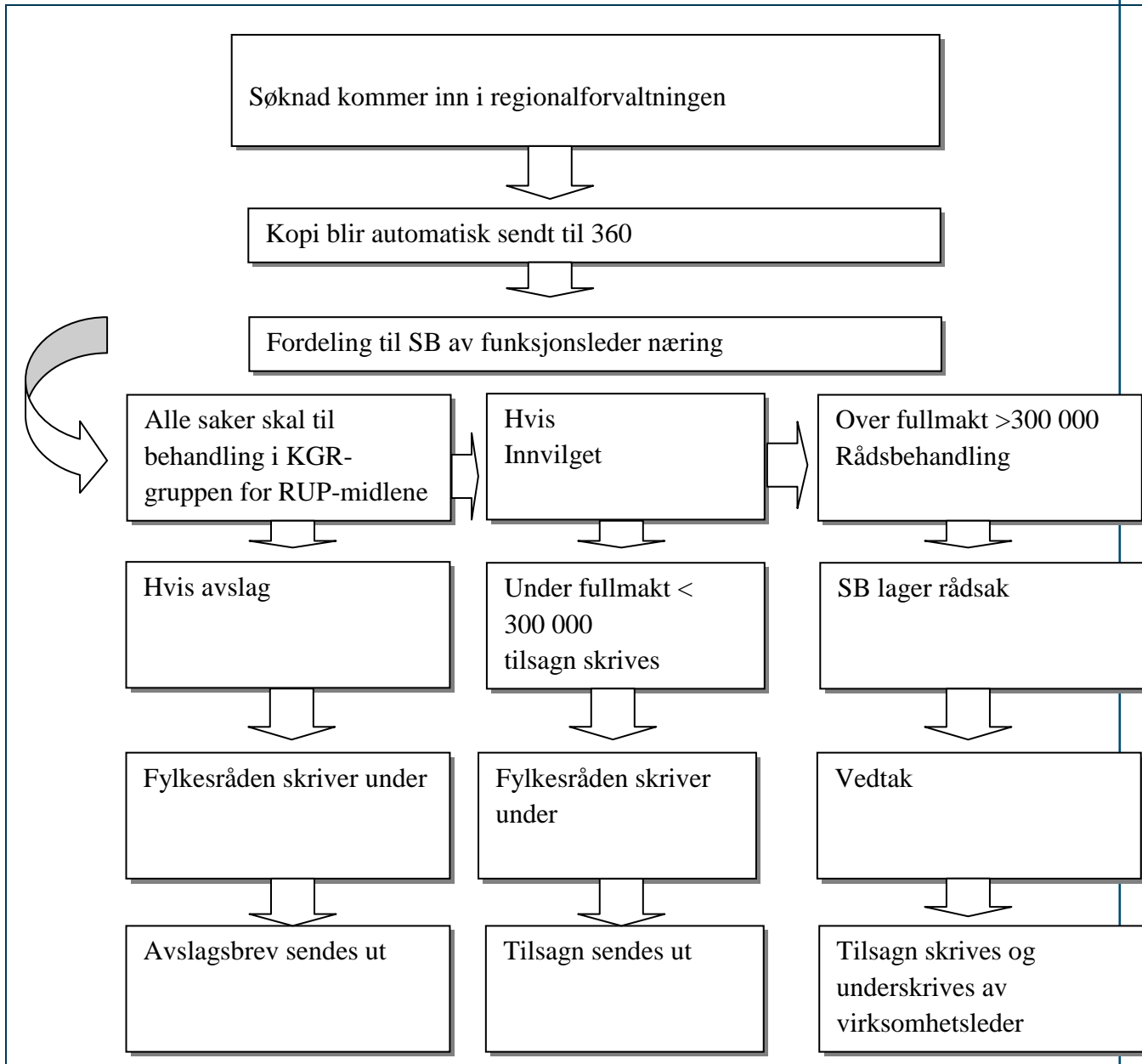
Alle søknader kommer inn gjennom nettstedet www.regionalforvaltning.no, og det blir automatisk sendt en kopi til fylkeskommunens saksbehandlingssystem (360). Funksjonsleder fordeler sakene. Saksbehandler har ansvar for å registrere søknaden i systemet, kontrollere om nødvendig dokumentasjon er vedlagt, gjøre vurderinger, plassere søknaden i henhold til innsatsområde og indikator. Saksbehandler utarbeider «internt notat til oppfølging» på bakgrunn av opplysninger i søknaden og saksbehandlers vurderinger. Notat sendes KGR-gruppen¹¹. KGR-gruppen innstiller på om søknaden skal innvilges eller avslås, men det er fylkesråden (for saker under kr 300.000,-) som har formell vedtaksmyndighet og underskriver saken. Saker over kr 300.000,- legges fram for fylkesrådet. Saksbehandler kvalitetssikrer tilsagnsbrev med tanke på særvilkår etc; og det legges inn hvilken ramme tilskuddet skal tas fra.

Den administrative vurderingen blir ikke overprøvd, men det kan forekomme at vedtak endres. Dette betyr at man kan oppleve at den faglige vurderingen tilsier avslag, mens det politiske vedtaket blir at søknaden innvilges. Ved behov er det kontakt mellom administrasjonen og politisk nivå under selve saksbehandlingen.

Det benyttes maler i forbindelse med vurderingsarbeidet og saksbehandlingen. Systemet loser saksbehandler gjennom arbeidet med søknaden, og de vi har intervjuet mener at dette er med på å sikre kvalitet i saksbehandlingen. Administrasjonen mener at fylkeskommunens rutiner sikrer måloppnåelse.

¹¹ Koordineringsgruppen for RUP-midlene

Figur 7 Saksgang



2.6 Testing av rutiner

Vår gjennomgang av saker viser at det i 7 av 41 saker ikke forelå henvisning til innsatsområdene (nivå 3) i saksdokumentene. Sakene er likevel plassert i innsatsområde i oversikten som viser alle prosjekter fordelt på satsningsområder og indikatorer.

I 6 av sakene var det ikke henvist til hvilke indikatorer/perspektiv som prosjektet kom inn under (nivå 4). I en av disse sakene var det likevel henvist til øvrige

strategiplaner vedtatt av fylkestinget. Det er ikke fullt ut samsvar mellom saker som ikke har henvisning til nivå 3 og saker som ikke har henvisning til nivå 4.

Gjennomsnittlig støttesats i de sakene som revisor har sett på er 30 %. Støtteandelen framgår i alle saker. I to saker overstiger støtteandelen 50 %, og her er støtteandelen henholdsvis 60 % og 100 %. Det framgår ikke av saksdokumentene hvorfor disse sakene er tilstått denne støtteandelen. En sak er vedtatt av fylkesråden (tilskudd kr 300.000,-) mens en sak er vedtatt i fylkesrådet (tilskudd kr 550.000,-).

Alle saker som er gjennomgått har godkjent kostnadsoverslag og finansieringsplan, og alle saker er omsøkt beløp overstiger kr 300.000,- er lagt fram og vedtatt av fylkesrådet. Øvrige saker er behandlet i RUA og signert av fylkesråden.

Tilsagnsbrevet oppfyller alle kriterier i alle kontrollerte saker.

”Aksept” er dokumentet som viser at tilskuddsmottaker aksepterer tilskuddet og de vilkår som er knyttet til dette. I 2 av 41 saker lå ikke dette dokumentet på saken. Disse sakene bygger imidlertid på en samarbeidsavtale mellom Nord-Trøndelag fylkeskommune og tilskuddsmottaker.

I 19 av saken forelå det ikke revidert regnskap. I 17 av tilfellene kan dette forklares med at tilskuddet enten ikke var fullt utbetalt eller at tilskuddets størrelse tilsa at man ikke krevde revidert regnskap. Grensen for ikke å kreve revidert regnskap er satt til kr 10.000,-

I 23 av sakene forelå ikke MRS-rapport (mål- og resultat skjema som fylles ut av prosjektleder). I 21 av disse kan dette forklares med enten at sluttutbetaling ikke er foretatt eller at det er sett bort fra kravet om MRS-rapport. Gjennomgangen viser også at MRS-rapporter kan bli arkivert i egen database og ikke som dokument på saken. I slike tilfeller har vi ikke ansett MRS-rapporten som manglende.

2.7 Vurdering

Figurene 2 til 5 viser fordelingen av ressursbruk pr innsatsområdet, og figurene bygger på alle RUP-søknader som har fått støtte de ulike årene. Alle prosjekter er plassert i innsatsområde; og det kan derfor argumenteres for at det ikke er gitt støtte til prosjekter som ikke kan defineres inn i et satsningsområde.

Innsatsområdene har blitt endret i den perioden undersøkelsen er gjort i, og dette gjør en direkte sammenligning vanskelig. For 2011 og 2012 får prosjekter innenfor innsatsområde «verdskapning og kompetanse» henholdsvis 79 % og 83 % av ressursene. I 2013 er det «infrastruktur og næringsnettverk» sammen med «kompetanse for framtidig næringsvirksomhet» som tildeles mest ressurser. I 2014 utgjør «tilrettelegging for næringsvirksomhet» alene 51 % av virkemiddelbruken. Det er i retningslinjene ikke angitt en fordelingsnøkkel mellom innsatsområdene,

men en slik fordeling kan peke i retning av at næringsperspektivet vektlegges i stor grad.

Figur 6 viser fordeling pr indikator pr år. Her er næringsutvikling den indikatoren som har høyest vektning med 90 %. Måloppnåelsen ligger hvert år på eller over målsettingen. Dette peker også i retning av en tydelig satsning på næringsperspektivet.

Vår gjennomgang av utvalgte saker viser at det i 6 av 41 saker ikke framgikk av saksdokumentet hvilke(n) indikator(er) prosjektet kommer inn under. I 7 saker var det ikke henvist til innsatsområdet. I sakslistene framgår imidlertid både indikator(er) og innsatsområde. For å sikre at prosjektene som støttes samsvarer med fylkestingets strategiplaner, RUP og strategidokumenter er det viktig at prosjektene som støttes blir kategorisert. Revisor mener at dette i stor grad er ivaretatt til tross for at det ikke kan leses ut av selve saksdokumentet i enkelte saker.

Rutinene på området oppfattes å være både veiledninger og en trinn-for-trinn-beskrivelse av saksgangen til hjelp for den enkelte saksbehandler. Rutinene er forankret i de retningslinjer som er gitt fra departementet og fra fylkestinget, og vil etter revisors vurdering bidra til at prosjekter som støttes er i samsvar med gjeldende planer på området. Bruk av maler i saksbehandlingen bidrar på samme måte. Ordningen med policynotat i såkalte «gråsonesaker» peker også i retning av at støtte blir gitt til prosjekter som samsvarer med valgte strategier. KGR-gruppas gjennomgang av sakene kan bidra til ens saksbehandling og sikring av måloppnåelse.

Støtteandelen framgår av saksdokumentene, og at det kun unntaksvis gis støtte ut over hovedregelen om 50 % støttesats (75 % dersom det er tiltak rettet mot kvinner og/eller ungdom). Dette er i tråd med retningslinjene.

Alle undersøkte saker inneholder godkjent kostnadsoverslag og finansieringsplan og alle saker er avgjort i henhold til gjeldende delegasjon.

Det er viktig at mottaker blir gjort kjent med vilkårene for tilsagnet. Revisor mener at tilsagnsbrevet i de enkelte saker inneholder de nødvendige opplysningene.

Vi vurderer at kravet om aksept, revidert regnskap og MRS-rapport i stor grad er oppfylt.

2.8 Konklusjon

På bakgrunn av vår gjennomgang, mener vi at Nord-Trøndelag fylkeskommunes praksis for tildeling av RUP-midler i stor grad er i tråd med egne målsettinger, rutiner og retningslinjer.

Tilskudd er i samsvar med innsatsområdene i Regionalt utviklingsprogram, og tildelingene har et tydelig næringsperspektiv.

3. MÅLET OM NÆRINGSVEKST – UTVALGTE CASE

3.1 Revisjonskriterier

Ifølge fylkeskommunen skal måloppnåelse vurderes etter at programperioden er over. Hovedmålet i RUP om næringsvekst uttrykkes gjennom et antall målbare parametre. Vi bruker disse parametrene på enkeltcase for å vurdere måloppnåelse i disse.

For å bidra til hovedmålet om næringsvekst i Nord-Trøndelag, må prosjektet bidra til å oppfylle ett eller flere delmål. Delmålene, og dermed våre revisjonskriterier, er:

- ✓ Økt innovasjon i næringslivet
- ✓ Økt sysselsetting
- ✓ Økt kompetanse
- ✓ Økt eksport
- ✓ Økt lønnsomhet i næringslivet
- ✓ Økt antall nyetableringer
- ✓ Økt FoU-virksomhet i næringslivet
- ✓ Økt attraktivitet hos innbyggere og næringsliv

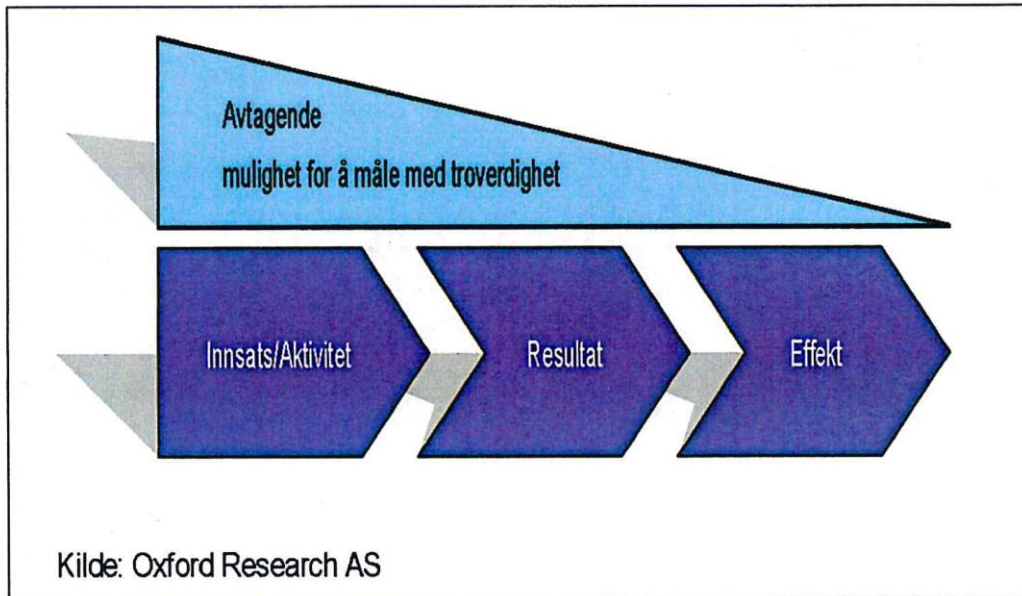
3.2 utfordringer ved å måle effekter

Som omtalt i kapittel 1.5.1 er det utfordrende å måle effekter av virkemiddelbruken i RUP, spesielt på prosjektnivå.

Nord-Trøndelag fylkeskommune måler effekter av RUP-midlene blant annet gjennom bruk av statistikk og andre data fra regionale analyser og SSB. Dette gir at målingene kan bli påvirket av flere utenforliggende faktorer, eksempelvis enkelthendelser innenfor eksport og sysselsetting og endringer i regelverk (nye regler om krav til aksjekapital kan gi økt antall nyetableringer). I tillegg gjennomfører fylkeskommunen i enkelte tilfeller evaluering av enkeltsatsinger.

I denne rapporten har vi lagt de samme måleparametrene som fylkeskommunen bruker til grunn i sin rapportering, men bruker de på prosjektnivå. Med utgangspunkt i mål- og resultatrapporten fra det enkelte prosjekt, mener vi å kunne si noe om hvorvidt man i utvalgte case har nådd målet om næringsvekst gjennom måloppnåelse på ett eller flere delmål (case 1 til 5). Den metodiske utfordringen her er at vi bruker rapportering fra prosjektleder, og dette kan føre til en overrapportering av positive resultater.

Figur 8 illustrerer utfordringen ved å måle effekter. Det er lettere å måle innsats og aktivitet enn resultat.

Figur 8 Troverdig måling

Det er nødvendigvis ikke en direkte sammenheng mellom de enkelte elementene innenfor måleregime. Det er likevel viktig å se dem i sammenheng fordi de søker å utfylle hverandre ved det ene måler hvorvidt man støtter de riktige områdene i henhold til målsettingen og det andre søker å måle effekten av støtten.

En annen utfordring er at «ikke alt som teller kan telles, og ikke alt som telles teller». Dette uttrykket illustrerer at de valgte målekriteriene ikke er aktuelle i mange prosjekter. Eksempelvis heter det i RUP-rapporten 2013 at «bare 25 % av prosjektene har bidratt til økt tilgjengelighet, men vi ser at hele 59 av dem har svart at spørsmålet ikke er relevant. Det betyr ikke dårlig resultat...».

De vi har intervjuet i fylkeskommunen sier at det oppleves som en utfordring ved denne type måling at man måler det som lar seg måle, mens samfunnsmessige parametre ikke hensyntas.

Det kan også reises spørsmål om det som måles, faktisk er det man ønsker å måle. For svært mange av prosjektene er midler fra RUP en av flere finansieringskilder og det er ikke mulig å isolere effekten av de enkelte bidragene. Et annet element er at målinger som RUP presenterer bygger på tilgjengelig statistikk som også omfatter virksomheter som ikke har fått støtte¹². Videre kan det være andre utenforstående faktorer som påvirker denne statistikken og dermed resultatene. Vi får en indirekte måling som sier noe om hvorvidt støtte fra RUP har bidratt til næringsutvikling i Nord-Trøndelag og som kan gi en pekepinn på fylkeskommunens ressursbruk. Det

¹² Se også kapittel 3.3

kan argumenteres for at en slik løsning kan være den beste løsningen på de målingsutfordringene som foreligger.

De målingene som er gjort og som er presentert både i den årlige rapporteringen fra RUP og i dette prosjektet bygger på vurderinger som er gjort av prosjektleder i de enkelte prosjektene (MRS-rapporter og sluttrapporter). Dette kan bety at vurderingene er mer subjektive og mindre kritiske enn dersom en ekstern instans hadde gjennomført samme evaluering.

I rapporteringsskjemaet graderes grad av måloppnåelse, mens det i rapporteringer til fylkestinget ikke tas hensyn til grad av måloppnåelse. Dette betyr eksempelvis at både prosjekter som rapporterer liten grad av måloppnåelse på delmål og prosjekter som rapporterer svært stor grad av måloppnåelse på delmål begge blir oppfattet å bidra til hovedmålet om næringsvekst i Nord-Trøndelag.

3.3 Gjennomgang av utvalgte case

3.3.1 Case 1

Prosjektet gjelder videreutvikling av teaterideen Pe-Torsa. Prosjektets målsetting er å kvalitetssikre driften av teateret, videreutvikle teateret med eventuell utvikling av nye forestillinger og utvikle spinn-off-produkter med utgangspunkt i Pe-Torsa. For å nå målsettingen skal det ansettes en prosjektleder, som skal bringe driften av teateret fra dugnadsorganisering til prosjektorganisering.

I følge tilbakerapportering fra prosjektleder, er den viktigste effekten av prosjekter er at man har sikret manus og dermed nye oppsetninger, og man mener at prosjektet i svært stor grad har nådd sine målsettinger. Prosjektet rapporteres å ville bli gjennomført i mer begrenset skala, men med samme tidsskjema dersom man ikke hadde fått støtte fra RUP. Effekten av prosjektet kom i flere kommuner, men prosjektet bidro i liten grad til å stabilisere eller øke befolkningen. Prosjektet har i svært liten grad bidratt til økt tilgjengelighet og styrking av regionale sentra. På den andre siden har prosjektet bidratt i svært stor grad til å gjøre kommunen mer attraktiv som reisemål.

Prosjektet har i svært stor grad bidratt til å styrke, sikre eller etablere arbeidsplasser. Omsetningsøkningen i forbindelse med gjennomføringshelga har betydning for næringslivet i hele regionene. Prosjektet har ikke gitt økt innovasjon eller økt kompetanse, men har på den andre siden i stor grad bidratt til å bedre lønnsomheten i virksomheten. Konkurransesevnen er i svært liten grad bedret. Sluttrapporten peker på at prosjektet i svært stor grad har bidratt til økt antall nyetableringer og i noen grad bidratt til å gjøre kommunen attraktiv som bosted og som lokaliseringsvalgt for næringslivet.

Prosjektet bidrar til at kultur kan ses i et næringsperspektiv og har i følge mål-/resultatskjema en helseeffekt også for den enkelte ut fra et stadig større fokus på sammenheng mellom humor og helse.

3.3.2 Case 2

Fylkesmannen og faglagene tok i 2010 initiativ til å få i gang et beiteprosjekt i Nord-Trøndelag. Dette for å få økt fokus på beiting for vise til verdiene som ligger i god beitebruk. Det overordnede målet med prosjektet var å sikre god beitebruk, bedre økonomi, bedre dyrevelferd og skjøtsel av kulturlandskap. Beiteprosjektet har deltatt på ulike arrangementer rundt om i fylket med sine foredrag og har arrangert markdager. Det har vært gjennomført beitekurs og prosjektet har utviklet «beitekalenderen», som er et verktøy for å planlegge og dokumentere beiting.

Prosjektet har ifølge sluttrapporten ført til bedre økonomi for bonden, økt dyrevelferd gjennom aktiv beitebruk og bedre skjøtsel av kulturlagskapet. Det rapporteres om at prosjektet har stor grad av måloppnåelse. I sluttrapporten heter det at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten støtte fra RUP og at effekten av prosjektet kom i hele fylket. På spørsmål om prosjektet har bidratt til å stabilisere eller øke folketallet, økt tilgjengelighet, styrke regionale sentra eller bidratt til at kommunen har blitt mer attraktiv som reisemål, er svaret vet ikke/ikke aktuelt.

I følge sluttrapporten for prosjektet har det ikke bidratt til økt innovasjon i næringslivet, økt sysselsetting, økt lønnsomhet eller økt antall nyetableringer. Det er heller ikke rapportert om økt eksport, økt FoU-virksomhet eller økt attraktivitet hos innbyggere og næringsliv. Derimot rapporteres det om svært stor grad av økt kompetanse.

3.3.3 Case 3

Målsettingen for prosjektet er å styrke kulturhistorien og formidlingen rundt Georg Sverdrup, bidra til kulturbasert næringsutvikling rundt kulturminnet og lokalhistorien og å utvikle Sverdrup-parken videre. Sverdrup-uka ble arrangert i forbindelse med grunnlovsjubileet 2014. Sverdrup-parken i Nærøy kommune er oppgradert blant annet med parkeringsplass og universell utforming, Sverdrup-historien ble profilert i grunnskolen og i den videregående skolen og sluttrapporten viser at prosjektet i svært stor grad har nådd sine mål. Prosjektet vil i følge prosjektleder gi effekter for videre attraktivitetsfremmende tiltak og kulturbasert næringsutvikling. Prosjektet ville ikke blitt gjennomført uten støtte fra RUP og andre offentlige instanser, og effekten kom i flere kommuner i regionen.

Prosjektet har i liten grad bidratt til å stabilisere eller øke befolkningen, men har i stor grad bidratt til å øke tilgjengeligheten. Prosjektrapporten peker på at prosjektet i noen grad har styrket regionale sentra og i svært stor grad har gjort området mer attraktivt som reisemål. Det rapporteres ikke om effekter innenfor delmålene økt eksport, økt lønnsomhet i næringslivet og økt FoU-virksomhet i næringslivet.

Når det gjelder innovasjon i næringslivet har prosjektet bidratt i noen grad. Det samme gjelder økt sysselsetting. Prosjektet har derimot i stor grad bidratt til økt kompetanse. Prosjektet har i noen grad bidratt til økt antall nyetableringer og i svært stor grad bidratt til økt attraktivitet hos innbyggere og næringsliv.

3.3.4 Case 4

I dette prosjektet var målsettingen todelt: På den ene siden var målet å styrke kompetansen knyttet til TV-produksjon for barn og opprettholde status som betydelig leverandør (TMM Productions) til norsk barne-TV. På den andre siden var målsettingen å bidra til økt kunnskap knyttet til sørsamisk språk og kultur. Prosjektet fikk mye oppmerksomhet i media under produksjonen og ble gjennomført i henhold til planene. Målsettingen rapporteres å være nådd i svært stor grad. Sluttrapporten understreker at målsettingen om økt kunnskap om sørsamisk språk og kultur *vil bli* nådd på et senere tidspunkt enn rapporteringstidspunktet.

Prosjektet ville ifølge rapporten blitt gjennomført på et senere tidspunkt og i en mer begrenset skala uten støtte fra RUP og andre offentlige instanser. Effekten av prosjektet kom i eget fylke samt andre fylker og/eller utenfor Norge. Prosjektet har i noen grad bidratt til å stabilisere eller øke befolkningen og til å styrke regionale sentra. Prosjektet har også bidratt til at området i noen grad har blitt mer attraktivt som reisemål.

Sluttrapporten viser at prosjektet i stor grad har bidratt til økt kompetanse, økt sysselsetting og økt antall nyetableringer. Prosjektet har i noen grad bidratt til økt innovasjon i næringslivet og til økt attraktivitet hos innbyggere og næringsliv.

3.3.5 Case 5

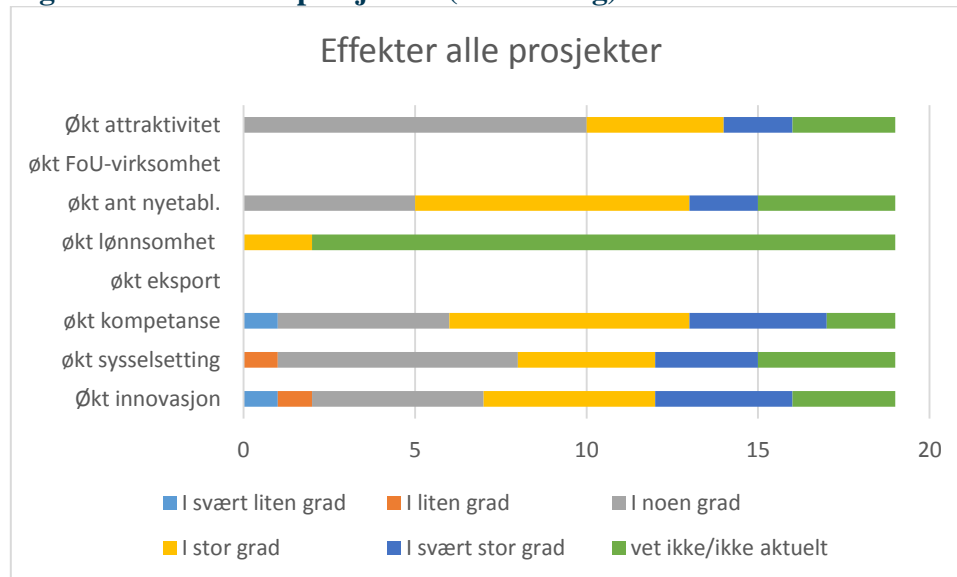
Formålet med dette prosjektet var å kartlegge behovet for ingeniørkompetanse¹³. Videre ønsket man å vurdere tilbydere, modeller og finansieringsmåte for ulike løsninger, med spesiell vekt på desentralisert ingeniørutdanning. Det ble utarbeidet en rapport om behov for ingeniørkompetanse i Nord-Trøndelag. Rapporten viser at det er behov for ulike typer ingeniører og viser nødvendigheten av å ha fokus på rekruttering. Resultatet av prosjektet er at det vil bli tatt et initiativ til å følge opp planene om å etablere et tilbud om desentralisert ingeniørutdanning, men prosjektrapporten rapporterer ikke direkte på grad av måloppnåelse i prosjektet. Uten støtte fra RUP eller andre offentlige institusjoner ville prosjektet blitt gjennomført på et senere tidspunkt men i samme skala. Effekten av prosjektet kom i flere kommuner i regionen. Prosjektet har i stor grad bidratt til å stabilisere eller øke befolkningen og i noen grad til å styrke regionale sentra. Prosjektet har i svært liten grad bidratt til å gjøre området mer attraktivt som reisemål.

¹³ Gjennomført av Steinkjer Næringssselskap AS

På den andre siden har prosjektet i (svært) stor grad bidratt til innovasjon i næringslivet. Prosjektet har også i noen grad gitt økt attraktivitet hos innbyggere og næringsliv, og har i stor grad gitt økt sysselsetting, økt kompetanse og økt antall nyetableringer. Prosjektet rapporterer også at prosjektet har bidratt til å bedre lønnsomheten og konkurransevnen i virksomheten. Prosjektet har i svært liten grad bidratt til økt tilgjengelighet.

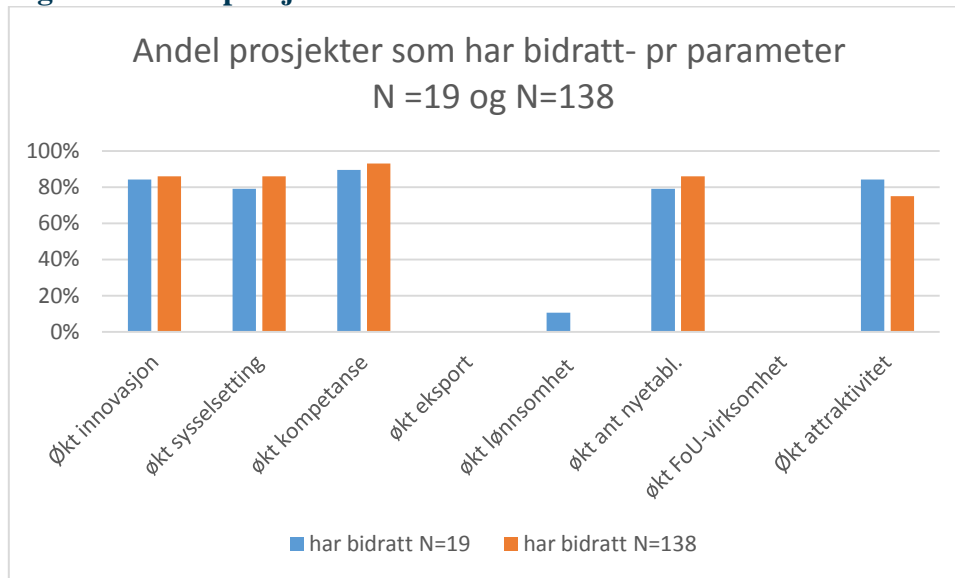
3.4 Effekter alle prosjekter

Figur 9 Effekter alle prosjekter (vårt utvalg)



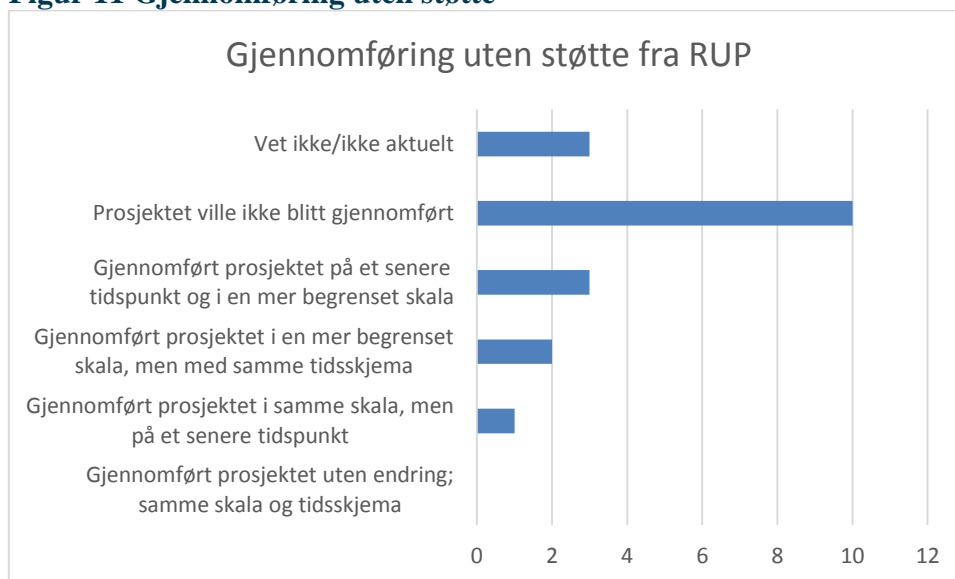
Utvalget i figur 10 består av alle case som fylkeskommunen plukket ut på bakgrunn av gitte utvalgskriterier. Figuren viser at det er oppnådd økt attraktivitet hos innbyggere og næringsliv i noen grad i 10 prosjekter, og i stor grad i 4 prosjekter. Vi ser også at i 17 av prosjektene kan det ikke rapporteres hvorvidt prosjektene har gitt økt lønnsomhet i næringslivet, samtidig som 2 prosjekter i stor grad har bidratt til økt lønnsomhet. Ingen av prosjektene i vårt utvalgt har rapportert om noen grad av måloppnåelse når det gjelder økt FoU-virksomhet eller økt eksport. 8 prosjekter har i stor grad gitt økt antall nyetableringer, og 7 prosjekter har bidratt til stor grad av økt kompetanse. 7 prosjekter har i noen grad bidratt til økt sysselsetting.

Enkeltprosjekter har bidratt til svært stor grad av måloppnåelse på enkelte parametre; eksempelvis har 3 prosjekter gitt svært stor grad av økt sysselsetting, 4 har gitt svært høy grad av økt kompetanse og 4 har gitt svært høy grad av økt innovasjon.

Figur 10 Andel prosjekter som har bidratt

Dersom vi måler ut fra hvorvidt prosjektet har bidratt/ har ikke bidratt, uten å se på i hvor stor grad prosjektet har bidratt til måloppnåelse på de enkelte parametre, ser vi at det er forholdsvis høy score på de fleste.

Nord-Trøndelag fylkeskommune presenterer i sin rapport til fylkestinget for 2013 et utdrag av resultater av målinger gjort på 138 prosjekter. Målingene bygger på det nasjonale systemet for effekt – og resultatmåling. Vi har tatt inn disse tallene for sammenligningens skyld. Vi ser at det er små variasjoner enten utvalget er 19 eller 138.

Figur 11 Gjennomføring uten støtte

Figur 12 viser at 50 % av prosjektene ikke ville blitt gjennomført uten støtte fra RUP, mens 3 prosjekter ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt og i en mer begrenset skala. Til sammenligning presenterer Nord-Trøndelag fylkeskommune i sin rapport for 2013 at 72 % ikke ville blitt gjennomført uten offentlig støtte.

Avdeling for kultur og regional utvikling har rapportert på oppnåelse av programmets målstruktur siden 2013, jf. figur 13. Det rapporteres på bakgrunn av overordnet statistikk.

Figur 12 Måloppnåelse programmets målstruktur

År	Økt innovasjon	Økt sysselsetting	Økt kompetanse	Økt eksport	Økt lønnsomhet	Økt antall nyetableringer	Økt FoU	Økt attraktivitet
2013	God	Økt	Ikke tilfredsstillende	God	Økt	Redusert	Redusert	Ikke tilfredsstillende
2014	Redusert	Stabilt	Ikke tilfredsstillende	God	Økt	Økt	Økt	Ikke tilfredsstillende

Både økt kompetanse og økt attraktivitet er satsningsområder videre fra 2014.

3.5 Vurdering

Case 1 har bidratt til fire av åtte delmål. For to delmål har ikke prosjektet bidratt, og for delmål om økt FoU og økt eksport har det ikke blitt rapportert. Gjennom at prosjektet har bidratt på flere delmål vurderes prosjektet også å ha bidratt til hovedmålet om næringsvekst i Nord-Trøndelag. Siden det skilles på bidrar/ikke bidrar, kan vi ikke si noe om i hvor stor grad prosjektet bidrar.

Case 2 har bidratt til ett av åtte delmål, og har dermed bidratt til hovedmålet om næringsvekst i Nord-Trøndelag. Heller ikke dette prosjektet har rapportert for delmål om økt FoU og økt eksport.

Case 3, 4 og 5 har begge effekt på flere delmål og vurderes å ha bidratt til hovedmålet. Det er delmål som det ikke er rapportert på.

Revisor mener på bakgrunn av dette at alle case vi har undersøkt har bidratt til å nå hovedmålet om næringsvekst i Nord-Trøndelag.

Hvis vi ser på utvalget samlet, kan vi se den samme tendensen: prosjekter som får støtte fra RUP bidrar gjennom et eller flere delmål til økt næringsvekst i Nord-Trøndelag. Tendensen er den samme enten N=19 eller N=138.

Minst halvparten av prosjektene ville ikke blitt gjennomført uten offentlig støtte. Siden tendensen er at gjennomførte prosjekter bidrar til næringsvekst, kan dette indikere at uten offentlig støtte ville prosjektenes bidrag til næringsvekst blitt mindre eller ikke kommet i det hele tatt.

Revisor vil presisere at disse vurderingene må brukes med forsiktighet. Det er vanskelig, for ikke å si umulig, å isolere effekten av ressurser fra RUP. Vi kan imidlertid si at det er sannsynlig at prosjekter der RUP bidrar med økonomisk støtte, også bidrar til næringsvekst. Det er også en metodisk utfordring at gjennomgangen baserer seg på rapportering fra prosjektleder, og dette kan føre til en overrapportering av positive resultater.

Det er ingen vektning av delmålene; eksempelvis at delmål om økt sysselsetting oppfattes som mer/mindre viktig enn økt kompetanse. Det er likevel en tendens at enkelte delmål har større grad av måloppnåelse enn andre, og på tre av delmålene finner vi at det er svært liten eller ingen andel av prosjektene som har bidratt. Dette kan forklares med at type prosjekter som søker støtte ikke er av en slik art at disse målene er sentrale.

Det er ikke et system for å vurdere prosjekter på bakgrunn av grad av måloppnåelse innenfor de enkelte delmålene. Dette vil kunne bety at prosjekter som rapporterer liten grad av måloppnåelse behandles likt som prosjekter som rapporterer høy grad av måloppnåelse, og vi kan ikke si noe om i hvor stort grad det enkelte prosjektet har bidratt. Det rangeres heller ikke etter om prosjektet oppfyller ett eller flere delmål. Vi kan derfor bare gi en vurdering på hvorvidt prosjektet har bidratt eller ikke til å nå hovedmålet om økt næringsvirksomhet.

3.6 Konklusjon

På bakgrunn av våre vurderinger, konkluderer vi med at vi ikke kan si noe om i *hvor stor grad* hovedmålet om næringsvekst er nådd i utvalgte case. Vi kan imidlertid konkludere med at man i utvalgte case har nådd målet om økt næringsvekst gjennom ulik grad av måloppnåelse på ett eller flere delmål.

KILDER

Regionalt Utviklingsprogram Nord Trøndelag 2012
Regionalt Utviklingsprogram Nord Trøndelag 2013
Regionalt Utviklingsprogram Nord Trøndelag 2014
Regionalt Utviklingsprogram Nord Trøndelag 2015
Rapport Regionalt Utviklingsprogram for Nord-Trøndelag 2013
Rapport Regionalt Utviklingsprogram for Nord-Trøndelag 2014
Rapport Regionalt Utviklingsprogram for Nord-Trøndelag 2015
Rutine for behandling av saker
Regionalt Utviklingsprogram- Tilskudd/lån aksjeinnskudd
Sjekkliste for saksbehandling – Regionalt Utviklingsprogram
Prinsippnotat – vurdering av søknader om finansiering gjennom Regionalt utviklingsprogram i Nord-Trøndelag fylkeskommune (pr 01.10.12)
Rutiner ved behandling av saker Regionalt Utviklingsprogram (2010-2011)
Veiledning til søkere om tilskudd fra NTFK gjennom RUP
Rutinebeskrivelse for behandling av RUP-søknader
KS: Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus? (2103)
Prop. 1 S (2014-2015)
Fylkestingssak 10/31 (Økonomistrategi 2011-2014)
Steinar Johansen: Virkemidler i distriktspolitikken: En strategisk analyse av statsbudsjettets Kapittel 551.60, (2008)
Regional politisk avdeling, Kommunal- og regionaldepartementet, Rapport om aktiviteter og måloppnåelse 2012:rapporteringsåret 2011
Harald Furre, Steinar Johansen, Bjørn Brastad, Frants Gundersen: Harmoni innen vide rammer; Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551 post 60. (2009)
Oxford Reasearch AS

VEDLEGG 1

REVISJONSKRITERIER

Problemstilling 1:

Regionalt utviklingsprogram for Nord-Trøndelag (RUP) er et verktøy for en helhetlig og koordinert utviklingspolitikk. RUP angir retningen for bruken av sentrale utviklingsaktørers virkemiddelbruk. I Regionalt utviklingsprogram i perioden 2012-2015 heter det:

«Programmet utarbeides årlig med en strategisk hovedretning som ligger fast for perioden 2013-2016. Programmet har et bredt samfunnsperspektiv hvor næringsperspektivet er det mest sentrale og dermed mest fokusert».

KS har utarbeidet et hefte om internkontroll; ”Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i egen hus?” (2013) der det blant annet heter:

”Formålet med intern kontroll er å sikre gode tjenester, samt å hjelpe de ansatte til å utøve jobben på en effektiv måte samtidig som regler og instruksjoner blir fulgt”.

På bakgrunn av denne formålsdefinisjonen har vi utledet at utarbeidede rutiner skal bidra til å sikre måloppnåelse. Her vil måloppnåelse være at tilskudd tildeles prosjekter som sikrer at hovedmålsettinger og delmålsettinger oppnås.

Problemstilling 2:

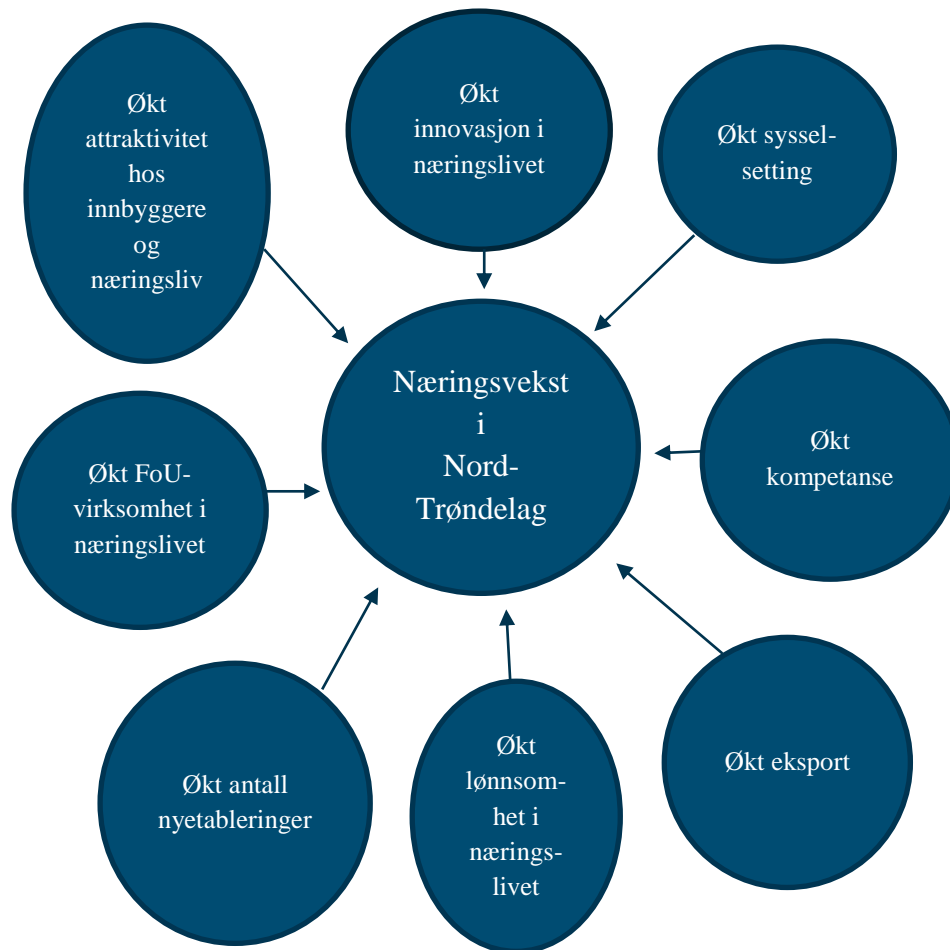
Regionalt utviklingsprogram (RUP) har følgende målstruktur:

1. Visjon:
Verdiskapning og livskvalitet i Nord-Trøndelag
2. Hovedmålet for arbeidet med regional utvikling i fylket er:
Næringsvekst i Nord-Trøndelag

Hovedmålet skal nås gjennom følgende konkrete delmål:

- ✓ Økt innovasjon i næringslivet gjennom et samspill mellom FoU-miljøene, offentlig sektor og næringslivet
- ✓ Økt sysselsetting i fylkets nærings- og arbeidsliv
- ✓ Økt kompetansenivå hos fylkets innbyggere
- ✓ Økt internasjonalisering av næringslivet
- ✓ Økt antall nyetableringer
- ✓ Økt etterspørsel eller FoU i næringslivet og i offentlig sektor
- ✓ Økt attraktivitet for innbyggere og næringsliv

I RUP 2014 heter det at måloppnåelse skal vurderes etter at programperioden er over. Følgende målbare parametre ligger til grunn for vurdering av måloppnåelse:



Utviklingen i fylket innenfor de nevnte parametrene skal etter programperioden (når det foreligger tall for 2016) ha hatt en utvikling minst på landsgjennomsnittet. Modellen vil, i tillegg til å gi et målegrunnlag, også være et bidrag til å utvikle/peke ut innsatsområder i de årlige utviklingsprogrammene – hvor det må settes inn innsats for å få til næringsvekst. For å få fram sammenlignbare tall er det utarbeidet et notat som viser tilgjengelig statistikk for de enkelte måleparametrene.

Måleparametrene er ikke identiske med nivå 4 i aktivitetsmålingen. Aktivitetsmålingen er en av 3 deler i mål – og resultatstyringen i RUP. Aktivitetsmålingen er en måling på hvordan virkemidlene er brukt i forhold til programmets innsatsområder og et sett av 10 underliggende indikatorer. Disse indikatorene er næringsutvikling, kompetanseutvikling, innovasjon, internasjonalisering, ungdom, likestilling, kultur, miljø, kommunikasjon/infrastruktur og attraktivitet/livskvalitet.

Måleparametrene er brukt for å vurdere samlet måloppnåelse for alle prosjekter. Revisor ønsker å benytte samme måleparametre for å vurdere måloppnåelse i enkeltprosjekter. Dette fordi hvert prosjekt bør oppfylle ett eller flere parameter for at måloppnåelsen på overordnet nivå skal være tilfredsstillende. Dersom ingen enkeltprosjekter bidrar til måloppnåelse, vil heller ikke få en måloppnåelse samlet sett. Samtidig er det viktig å huske på at det også vil være andre faktorer enn midler fra RUP som gir næringsvekst i Nord-Trøndelag, og det vil være riktigere å si at midlene bidrar til næringsvekst snarere enn at de gir næringsvekst.

VEDLEGG 2

DET NASJONALE SYSTEMET FOR EFFEKT- OG RESULTATMÅLING PÅ PROSJEKTNIVÅ

Bakgrunnen for rapporteringsmodellen

Den politiske forankringen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹⁴ (KMD) har ansvar for utvikling og oppfølging av de regional- og distriktpolitiske målene. Dette for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, nytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet for størst mulig nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og å gi alle reell frihet til å bosette seg der de vil. Departementet har et særlig ansvar for å bidra til å utløse verdiskapingspotensialet i områder der markedsimperfeksjoner og geografiske og demografiske forutsetninger gir utfordringer for vekst og utvikling. Hoveddelen av midlene under programkategori 13.50 til distrikts- og regionalpolitikk overføres til fylkeskommunene, som har ansvar for å fremme verdiskaping og regional utvikling i sine fylker.¹⁵

For statsbudsjettet programkategori 13.50 gjøres det årlige bevilgninger til distrikts- og regionalpolitikken. Programkategori 13.50 er for statsbudsjettet 2015 foreslått redusert med om lag 230 millioner kroner. Dette skal bidra til blant annet å gi rom for satsinger på vekstfremmende skattelettelser, forskning og fysisk infrastruktur, herunder vedlikehold av fylkesveier¹⁶. Kapittel 551 om regional utvikling og nyskaping er inndelt i post 60 om *”Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling”* og post 61 om *”Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift, kan overføres”*. Figur 1¹⁷ viser budsjettfordelingen i årene 2013 og 2014, samt forslag for 2015. Bevilgningen til Nord-Trøndelag fylkeskommune over kap 551 post 60 er i 2015 på 79,4 millioner kroner.

¹⁴ Kommunal- og regional departementet skiftet fra 1. januar 2014 navn til kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹⁵ <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Dokumenter-NY/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kommunal-KMD/Prop-1-S/Del-2-Budsjettforslag/Programomrade-13-Kommunal-bolig-og-modernisering/>

¹⁶ <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Regional--og-distriktpolitiske-tiltak/#artikkel>

¹⁷ <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Dokumenter-NY/Fagdepartementenes-proposisjoner/Kommunal-KMD/Prop-1-S/Del-2-Budsjettforslag/Programomrade-13-Kommunal-bolig-og-modernisering/>

Også referert: Prop. 1 S (2014-2015), Statsbudsjettet 2015 s 111

Figur 13 Statsbudsjettets kap. 551 post 60 og 61

(i 1000 kr)				
Post	Betegnelse	Regnskap 2013	Saldert budsjett 2014	Forslag 2015
60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	1 525 950	1 166 306	1 144 600
61	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift, kan overføres	557 822	505 287	360 700
	Sum kap. 0551	2 083 772	1 671 593	1 505 300

Behovet for en nasjonal kartlegging

KMD er i likhet med fylkeskommunene interessert i å kartlegge effekt og virkninger av sine bevilgninger. Effektmåling og evaluering av virkemiddelbruken er derfor en viktig del av distriktspolitikken, men også av økonomireglementet i Staten. I St.prp. nr. 1 (2006-2007) varslet KR D at de ville få gjennomført en evaluering av bruken av midlene over kapittel 551.60, relatert til målene for programkategori 13.50¹⁸. Departementet ønsket med dette å utvikle et indikatorsystem for å se hvilke effekter midlene skaper og at ressursene ble brukt etter sin intensjon.

Bakgrunnen for opprettelsen av det nasjonale systemet var blant annet Stortingets etterspørsel om en bedre rapportering på bruken av de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene¹⁹. Behovet kan også ses i sammenheng med endringer i hvilken type informasjon KMD samler inn om virkemiddelbruken. På begynnelsen av 2000-tallet var dokumentasjonen i hovedsak knyttet til hva midlene blir brukt til og hvor de har blitt brukt. I reglementet for økonomistyring i staten går det fram at "[o]mfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og ha fokus på måloppnåelse og resultater. Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde." For KMD hadde det oppstått et behov for å etablere et system som dekket alle ledd i resultatkjeden, herunder innsatsfaktorer (ressursbruk), aktiviteter, produkter/tjenester, brukereffekter og samfunnseffekter. Ved opprettelsen av et nasjonalt system ville det være mulig å rapportere helhetlig på måloppnåelse til Stortinget, samt videreutvikle departementets veiledningsplikt ovenfor fylkeskommunene for å sikre at midlene ble forvaltet på en korrekt og god måte²⁰.

Oxford Research og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) ble på dette

¹⁸ Steinar Johansen, *Virkemidler i distriktspolitikken: En strategisk analyse av statsbudsjettets Kapittel 551.60*, (2008) s. 5

¹⁹ Regionalpolitisk avdeling, Kommunal- og regionaldepartementet, Rapport om aktiviteter og måloppnåelse 2012: rapporteringsåret 2011 programkategori 13.60 s 3.

²⁰ Svar fra KMD

grunnlaget spurt om å foreta en evaluering av midlene over kap. 551 post 60. Evalueringen endte opp i rapporten "*Harmoni innen vide rammer*", hvor prosjektet ble delt opp i 3 deler: Strategisk analyse, casestudier og utvikling av effektindikatorsystem og en pilotmåling. Målet med evalueringen var å bidra til å gi et bedre faglig grunnlag for distrikts- og regionalpolitikken og videre legge grunnlag for departementets rapportering til Stortinget. I tillegg var målet at evalueringen skulle resultere i et verktøy som - kunne bidra til å utvikle dialogen mellom stat, fylkeskommuner og virkemiddelaktører om mål- og resultatstyring i regionalpolitikken. Sist men ikke minst var også en av hensiktene at arbeidet skulle være til nytte for fylkeskommunene i deres arbeid med mål- og resultatstyring²¹.

Konklusjonen fra den strategiske analysen var at bruken av fylkeskommunen utviklingsmidler over kap. 551 post 60 i grove trekk hadde en positiv effekt. I og med at fylkeskommunen i 2003 fikk ansvaret for å forvalte en betydelig del av midlene innenfor distrikts- og regionalpolitikken, må denne delen anses som en "*ekstra inntekt*" for å nå regjeringens mål om likeverdige levevilkår og bosetting i hele landet. Ansvarsreformen fremstår ifølge rapporten som en "*dobbelt suksess*" ved at fylkeskommunen tilpasser virkemidlene og brukene av midler til det enkelte fylkes utfordringer, samtidig som midlene brukes i tråd med nasjonale retningslinjer og mål. Ytterligere er det påpekt at de nasjonale målene er utformet så vidt at de knappst utgjør noen begrensning på prosjektnivå. Virkemiddelbruken i fylkene blir med dette gjennomført i tråd med målsettingene nærmest per definisjon.

Casestudiene har i sin tur vært med på å bidra til en operasjonalisering av indikatorene knyttet til de ulike målene. Målene det her er snakk om er den operative målstrukturen for de overordnede strategiske målsettingene i distrikts- og regionalpolitikken. Disse består av tre hovedmål med tilhørende delmål. Målsettingene fremgår av St prp nr. 1 (2007-2008) og er formulert på følgende måte:

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

Formålet med casestudiene var å stille de riktige spørsmålene for å formulere gode indikatorer, samt finne ut hvilke aktører som påvirkes av tiltaket. Resultatene førte til formulering av nye indikatorer, men også justering av eksisterende indikatorene. I den siste delen av rapporten ble det utarbeidet et effektindikatorsystem for post 60. Dette for å fange opp mest mulig av de effektene som midlene skaper.

Indikatorsystemet som ble benyttet i undersøkelsen ble differensiert ut fra hvilke kanaler midlene gikk ut fra og delvis hvem som mottok dem. Systemet bestod av 4

²¹ Harald Furre, Steinar Johansen, Bjørn Brastad, Frants Gundersen. *Harmoni innen vide rammer; Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551 post 60.* (2009) s. 13

deler hvor den første delen var survey til prosjektlederne, og videre en survey til bedriftene. For survey til bedriftene ble Innovasjon Norge sin kundeeffektundersøkelse lagt til grunn. For det tredje ble det gjort sammenligninger av bedrifter som hadde mottatt støtte og de som ikke hadde mottatt støtte, dette i relasjon til flyttrate, sysselsetting og overlevelsesrate. Til slutt ble det utformet et monitoringsystem som beskrev en generell regional utvikling knyttet til sider av samfunnsutviklingen som var relevante for midlenes syv delmål.²²

I rapportens oppsummering ble det rettet en oppfordring til KMD om å stramme til ordningen både hva gjaldt målformuleringer og rapporteringssystem eller overlate ansvaret fullt og helt til fylkeskommunen ved å la midlene inngå i rammetilskuddet. Ved en fortsatt øremerking av midlene ble det anbefalt å innføre et permanent evalueringssystem basert på det foreslåtte effektindikatorsystem som vist til i rapporten.²³

Rapporten fra Oxford Research bidro dermed til at departementet kunne starte arbeidet med det nasjonale systemet for effekt – og resultatmåling på prosjektnivå i 2009. Nord-Trøndelag fylkeskommune innarbeidet det nasjonale systemet i 2010. Systemets levetid ble imidlertid kortvarig. KMD sendte brev til fylkeskommunene allerede den 28.4.2014 om at kravet til rapportering på effekt- og resultatmålingen på prosjektnivå falt bort. Fylkeskommunens vedtok på bakgrunn av dette at modellen skulle fjernes fra RUP gjennom indirekte å få vedtatt RUP 2015 i fylkestinget.

Innrapportering på effekt- og resultatmåling

Rapporteringssystemet var oppbygd slik at den enkelte søker måtte rapportere tilbake til den saksbehandler som hadde innvilget tilskuddet til prosjektet. Ansvaret for innrapporteringen var lagt til prosjektlederne for de ulike prosjektene. Selve rapporteringen ble gjennomført ved utfylling av et standardskjema, betegnet som vedlegg 4C²⁴ hvor de relevante indikatorene for å kunne si noe om måloppnåelse var oppstilt. Prosjektene skulle blant annet rapportere på måloppnåelse, de viktigste resultater og de forventede effekter, i tillegg til hvorvidt prosjektene hadde bidratt til oppfylle delmålene for distrikts- og regionalpolitikken.

Innrapporteringen var obligatorisk i den forstand at siste del av tilskuddet ikke ble utbetalt før skjema 4C var innsendt. I og med at innrapporteringen dermed kunne anses som obligatorisk var rapporteringsprosenten til fylkeskommunen å anse som god. Skjemaene fra prosjektene ble lagt inn i en database hvor departementet selv kunne hente ut de ønskede opplysningene.

²² Harald Furre, Steinar Johansen, Bjørn Brastad, Frants Gundersen. *Harmoni innen vide rammer; Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551 post 60.* (2009) s. 44.

²³ Harald Furre, Steinar Johansen, Bjørn Brastad, Frants Gundersen. *Harmoni innen vide rammer; Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551 post 60.* (2009) s. 10.

²⁴ 4C = MRS-rapporten

Til KMD (for midlene over Statsbudsjettets kap. 551 post 60 og 61) bestod årsrapporteringen fra fylkeskommunen av to deler: En statistikkrapportering, der departementet selv gikk inn og henter ut statistikk, samt en beskrivende rapportering. Den beskrivende årsrapporten skulle være på 5 sider og i tråd med departementets mal som var gjeldende for alle fylkeskommuner. Malen ble betegnet som vedlegg 4B i tildelingsbrevet fra KMD for 2014. Som kjent omfatter 551-midlene bare deler av totalpotten som ligger i RUP. Til fylkestinget ble det utarbeidet en rapport over den samlede virkemiddelbruken, dette vil si midlene som fylkeskommunen mottar fra KMD, fra andre departement, fra Sametinget, Miljødirektoratet og egne utviklingsmidler (fra fylkeskommunens budsjett).

Til intern bruk benytter fylkeskommunen også i dag egne regneark som til enhver tid viser status for forbruket over de enkelte utdelingspottene for 551-midlene. Prosjektene deles derfor inn etter hvilke midler som benyttes.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sin erfaring med modellen

Revisor har i forbindelse med revisjonsprosjektet stilt spørsmål til KMD om deres erfaring med rapporteringsmodellen. E-post med spørsmål ble sendt departementet ved avdelingsdirektør for regionalpolitisk avdeling, Gerd Slinning den 10.02.15 og svar ble mottatt den 16.02.15.

KMD uttaler at det ble samlet inn informasjon om felles resultat- og effektindikatorer for avsluttede prosjekter over post 60/61 i tre år, men at denne informasjonen kun ble bearbeidet av departementet i to år. Årsakene til dette var flere men det påpekes blant annet at datagrunnlaget som ble innsendt var for lite og at kvaliteten var for dårlig. Også de to første årene var resultatrapporteringen preget av få innleverte resultatrapporteringsskjemaer. Departementet valgte likevel å rapportere til Stortinget på måloppnåelse med utgangspunkt i innleverte skjemaer for budsjettårene 2010 og 2011.

Tanken bak innføring av rapporteringssystemet var at resultatinformasjonen skulle kunne brukes til flere formål dette som grunnlag for felles evalueringer, bedre mål- og resultatstyringssystemer og læring om virkemiddelbruk i fylkeskommunene, beskrivende rapportering til departementet, og mer enhetlig resultatrapportering til Stortinget. Dialogen med fylkeskommunene etter en prøveperiode på tre år viste imidlertid at det var problemer knyttet til selve informasjonen som innhentes gjennom skjemaet.

Fylkeskommunene fant ikke informasjonen fra resultatrapporteringsskjemaene relevant for regional styring og prioritering av midler. Hovedproblemet var at de felles resultatindikatorerne i systemet var for overordnede til å være relevante for mangfoldet av ulike prosjekter i fylkene. Følgelig brukte fylkeskommunene resultatene verken internt i administrasjonen, til formidling av resultat til politisk nivå, som grunnlag for nye prioriteringer eller i den beskrivende rapporteringen til

departementet. Også departementet så at innrapportering fra tilskuddsmottakere ved prosjektslutt ikke var det mest hensiktsmessige for å belyse samfunnseffektene og samlet måloppnåelse av de regionale utviklingsmidlene. Resultater av innsatsen opp mot hovedmålene for regionalpolitikken viser seg eventuelt ikke før etter noe tid. I sum blir konsekvensen at heller ikke KMD har ønsket å bruke informasjonen fra resultatrapporteringsskjemaene i rapporteringen til Stortinget.

I rapporteringen på felles resultat- og effektindikatorer for avsluttede prosjekter over post 60/61 for perioden 2010-2011 er det sagt at departementet forventet en gradvis forbedring av rapporteringen etter hvert som både rutiner og rapporteringssystemet ble bedre kjent²⁵. Departementet valgte å ta bort kravet om rapportering på effekt- og resultatmåling på prosjektnivå etter bare 3 år. Det kan på dette grunnlaget stilles spørsmål ved om rapporteringsmetoden er gitt en reell mulighet til å si noe om effekt og resultat. Dette med tanke på den korte funksjonstiden rapporteringssystemet hadde.

I hovedrapporten for rapporteringssystemet er det også pekt på at en minst må ha et par gjennomkjøringer av systemet for å høste gevinst av organisatoriske endringer som effektiviserer datafangsten. Det er først ved sammenligning av indikatorverdiene for regioner og delmål over tid og utviklingen for enkelt regioner med utvikling for andre regioner at man virkelig får muligheten til å få innsikt i hvordan midlene kan bidra til regional utvikling. Det er i følge rapporten også en forutsetning at KMD skaffer til veie tilstrekkelige ressurser for å få systemet etablert i samsvar med forslagene i rapporten²⁶.

Tilbakemeldingene fra både fylkeskommunen og KMD tilsier at datagrunnlaget for rapporteringen skulle bygges på var for dårlig til at begge instanser skulle få nytte av rapporteringssystemet som opprinnelig tenkt. Det er uvisst hvilke ressurser KMD satte inn for å etablere rapporteringssystemet og hvilke grep som kunne vært gjort for å øke både kvaliteten og antallet tilbakemeldinger fra de ulike prosjektene. Resultatet ble i imidlertid som nevnt tidligere at KMD har gått bort fra denne måten å rapportere på.

Nord-Trøndelag fylkeskommune sin erfaring med modellen

Ifølge fylkeskommunen var en av utfordringene med modellen at parameterne ikke fullt ut var tilpasset informasjonsbehovet. Et av spørsmålene i spørreskjema 4C var for eksempel om prosjektet har gitt økt innovasjon. Dersom man svarer «nei» på et slikt spørsmål, vil det statistisk kunne se ut som et dårlig prosjekt; til tross for at prosjektet har hatt god måloppnåelse på andre parametre som ikke er tatt inn i modellen.

²⁵ Regionalpolitisk avdeling, Kommunal- og regionaldepartementet, *Rapport om aktiviteter og måloppnåelse 2012*, s 29

²⁶ Harald Furre, Steinar Johansen, Bjørn Brastad, Frants Gundersen. *Harmoni innen vide rammer; Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551 post 60*. (2009) s. 61

Som angitt i RUP 2015 var en av hovedårsakene til at fylkeskommunen ikke lenger ønsket en slik rapportering at indikatorene var for overordnet for de konkrete prosjektene. I MRS-rapporten ble det svart på de spørsmålene som var, men disse svarene var ikke godt egnet til det nivået de skulle gi svar på. En annen utfordring var at rapporten ikke kunne endres; trykket man «send» så var svarene endelige. Videre var rapporten bygd uten logisk kontroll; dvs. at man kunne svare «se vedlagte sluttrapport» og få kvittert ut at man hadde sendt inn rapport. Det er også vanskelig å isolere effekten av en bestemt pengeressurs i et prosjekt (det er vanskelig å si at det var akkurat pengene fra RUP som ga denne effekten).

Som omtalt tidligere var ansvaret for innrapporteringen lagt til den enkelte prosjektleder. Dette ble oppfattet å være en av svakhetene ved systemet, fordi det kan være vanskelig å være objektiv og nøytral i tilbakerapporteringen på et prosjekt som man selv har ledet. «Det bidrar i alle fall ikke til noen underrapportering på måloppnåelse». Fylkeskommunen har ingen rutine for å kontrollere opplysningene som gis.

NTFK mener at man har andre mål – og resultatstyringer som gir et bedre helhetlig bilde, og denne effektivurderingen er bare 1 av 4 faktorer i fylkeskommunens system. Det er en oppfatning at målinger gjennom RUP er vel så gode, siden den bygger på flere faktorer (der effektmålingen var 1 av 4). Fylkeskommunen har utviklet et målesystem gjennom «blomsten» (se kap. 5.1 RUP 2014); og dette er et system som går på reelle effekter av RUP. Uansett er det også her vanskelig å si at akkurat RUP-midlene ga den ønskede effekten.

Oppsummering

Det nasjonale systemet for effekt- og resultatmåling på prosjektnivå må kunne karakteriseres som en feilslått satsning. KMD foretok innrapportering fra fylkeskommunene i 3 år men rapporterte tilbake til Stortinget bare for 2 av årene. Som angitt i RUP 2015 var en av hovedårsakene til at fylkeskommunen ikke lenger ønsket en slik rapportering at indikatorene var for overordnet for de konkrete prosjektene.

I rapporten utarbeidet av Oxford Research ble KMD oppfordret til å stramme inn ordningen både hva gjaldt målformuleringer og rapporteringssystem eller overlate ansvaret fullt og helt til fylkeskommunen ved å la midlene inngå i rammetilskuddet. Oppfatningen er at KMD aldri foretok en slik innstramning av målformuleringene før utarbeidelsen av systemet, noe som i sammenligningen med fylkeskommunens utsagn kan være noe av bakgrunnen for at systemet ikke fungerte som tilsiktet.

Fylkeskommunen har imidlertid en oppfatning av at de øvrige rapporteringsformene vil kunne være med å veie opp for bortfallet av det nasjonale systemet, dette ved å opprettholde en fortsatt god evaluering av måloppnåelsen. Fylkeskommunen har etter

bortfallet av det nasjonale systemet for effekt- og resultatmåling på prosjektnivå utarbeidet et eget målesystem for å måle de reelle effektene av RUP kalt attraktivitetsparameteren.

VEDLEGG 3

Avdeling for kultur og regional utvikling

- et ansvar for **FYLKESTINGET**
i Nord-Trøndelag 

KomRev Trøndelag IKS
Postboks 2565
7735 Steinkjer

Deres referanse	Vår referanse	Saksbehandler	Dato
	15/02639-5	Ragnhild Vist Lindberg	03.09.2015

Svar på høringsutkast "Forvaltningsrapport RUP - næringsperspektivet"

Fylkesrådet har behandlet rapporten «Forvaltningsrapport RUP – næringsperspektivet». Fylkesrådet har ingen merknader til de funn som revisor har gjort. Fylkesrådet er tilfreds med at fylkeskommunens praksis for tildeling av RUP-midler i stor grad er i tråd med egne målsettinger, rutiner og retningslinjer, at tilskuddene er i tråd med RUP-ens innsatsområder og at tildelingene har et tydelig næringsperspektiv. Fylkesrådet er også tilfreds med at revisor konkluderer med at man i utvalgte case har nådd målet om økt næringsvekst gjennom ulik grad av måloppnåelse på ett eller flere delmål.

Vennlig hilsen

Terje Sørvik
fylkesråd for regional utvikling

Nord-Trøndelag fylkeskommune

Orgenhet:
Avdeling for kultur og regional
utvikling

Postadresse:
Postboks 2560
7735 STEINKJER

Besøksadresse:
Seilmakergata 2

7735 STEINKJER

Org.nr.:
938 967 091

Telefon:
+47 74 11 36 00

Bankkonto:
4410.06.00290

E-postadresse:
postmottak@ntfk.no

Internet:
www.ntfk.no



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 994 01 480

www.krt.no