



# **Regionalt utviklingsprogram (RUP)**

**Foranalyse til forvaltningsrevisjon**

**Nord-Trøndelag fylkeskommune**

**2009**

## Sammendrag og revisors konklusjon

KomRev Trøndelag IKS har gjennomført en foranalyse av Regionalt utviklingsprogram (RUP) i Nord-Trøndelag. Foranalysen er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kontrollutvalget 20. mai 2008 (08/024) og i fylkestinget 12. juni 2008 (08/39). Hensikten med foranalysen er å vurdere hvorvidt det er grunnlag for å gå videre med en mer omfattende forvaltningsrevisjon på området, og eventuelt komme fram til konkrete vinklinger for videre prosjekt.

Forundersøkelsen er todelt. Første del omhandler saksbehandlingen av søknader om tilskudd. Andre del omhandler effektvurderinger av virkemiddelbruken i RUP.

Forundersøkelsen av saksbehandlingen i RUP viser at Regional utviklingsavdeling (RUA) har gode rutiner for behandling av søknader. Et utvalg av søknader behandlet i 2009 viser at avdelingens rutiner for saksbehandling blir fulgt. Ut fra hensynet til vesentlighet og risiko, anbefaler revisor at det ikke settes i gang en forvaltningsrevisjon med saksbehandling i RUP som tema.

En annen aktuell vinkling til prosjekt er effektvurderinger av de tilretteleggende virkemidlene i RUP. 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). Effektvurderinger av virkemiddelbruk er imidlertid et omfattende tema, og er svært krevende å evaluere. KR D har igangsatt arbeid om utvikling av effektindikatorer for å komme fram til et opplegg for hvordan effekter av virkemiddelbruken kan måles. I tillegg har RUA planer om å gjennomføre analyser av enkeltsatsinger innen RUP. Revisor mener derfor at det vil være lite hensiktsmessig at det settes i gang forvaltningsrevisjonsprosjekt med effektvurderinger som tema i 2009 og 2010.

Steinkjer 20.08.09

Tove Melgård  
*Oppdragsansvarlig revisor*

Sigrid Hynne /s/  
*Prosjektleder*

## Innholdsfortegnelse

|  |    |
|--|----|
| Sammendrag og revisors konklusjon .....  | 2  |
| 1 Bakgrunn .....   | 4  |
| 2 Saksbehandling.....  | 4  |
| 2.1 Avgrensing .....   | 4  |
| 2.2 Problemstillinger, kriterier og metode .....                                     | 5  |
| 2.3 Beskrivelse av rutiner for saksbehandling .....                                  | 5  |
| 2.4 Gjennomgang av utvalgte saker fra 2009. Stikkprøver.....                         | 7  |
| 2.5 Revisors vurdering av saksbehandling – rutiner og hvordan disse praktiseres..... | 8  |
| 3 Effektiv vurdering av virkemiddelbruken .....                                      | 8  |
| 3.1 Beskrivelse .....  | 8  |
| 3.2 Revisors vurdering - effektiv vurderinger .....                                  | 9  |
| 4 Høring.....  | 9  |
| 5 Referanseliste .....   | 10 |

## 1 Bakgrunn

Som et ledd i denne foranalysen har KomRev Trøndelag IKS gjennomgått en rekke skriftlige dokumenter (se referanseliste) og utvalgte søknader som har fått tilskudd i 2009. I tillegg har vi har hatt to samtaler med representanter fra regional utviklingsavdeling (RUA), der vi har snakket med fylkesutviklingssjefen, 3 ansatte samt representant fra Innovasjon Norge.

### Regionalt utviklingsprogram

Regionale utviklingsprogram (RUP) i Nord-Trøndelag er et handlingsprogram for bruk av utviklingsmidler. RUP legger konkrete føringer for bruk av økonomiske virkemidler, dvs. at virkemidlene i programmet skal gå til prosjekter som samsvarer med prioriterte mål og strategier vedtatt av fylkestinget. I RUP for 2009 er det blant annet målsetting om at 90 prosent av de økonomiske virkemidlene skal gå til næringsrelaterte prosjekter.

Samlet ramme for RUP i 2009 er på ca. 170 millioner kroner.<sup>1</sup> En stor del av virkemidlene gir fylkeskommunen som rammetilsagn til Innovasjon Norge, som såkalte bedriftsrettede virkemidler (brukes primært til distriktsrettede risikolån, distriktsutviklingstilskudd og etablererstipend). I tillegg overføres om lag 13 mill. kroner til forvaltning av kommuner/regioner og 9.5 mill. til Interreg, som har et eget beslutningssystem. Fylkeskommunen forvalter selv tilretteleggende virkemidler som bevilges til enkeltprosjekter. Denne rapporten omhandler saksbehandlingen knyttet til tilretteleggende virkemidler som fylkeskommunen bevilger støtte til, og omfatter dermed ikke saksbehandlingen til Innovasjon Norge eller kommunene.

### Tidligere rapport fra revisjonen

Revisjonen leverte i 2005/2006 en forvaltningsrevisjonsrapport om ”Tilskudd til regionale utviklingsfond – kartlegging og stikkprøver”. Et av resultatene fra denne gjennomgangen var at RUA har utfordringer når det gjelder saksbehandling og evaluering av oppnådde effekter. Det kom også fram at RUA har et oppfølgingssystem/program som ikke utnyttes i full grad. Videre fremgikk det at det var generelt kort begrunnelse i saksutredningen for hvorfor prosjekter støttes. Rapporten ga grunnlag for oppfølging på to områder: Saksbehandling og effektvurderinger av virkemiddelbruken i RUP. Denne foranalysen er derfor todelt, der første del av rapporten omhandler saksbehandlingen, mens andre del omhandler effektvurderinger.

## 2 Saksbehandling

### 2.1 Avgrensning

Det er innført nye rutiner for saksbehandling siden revisjonens forrige gjennomgang. Noen av disse er innført fra 2009. Vi har valgt å avgrense gjennomgangen slik at vi ser på saksbehandlingsprosessen fra søknad kommer inn til tilsagn blir gitt. Utvalget av saker er fra 2009 og gjelder tilretteleggende virkemidler som fylkeskommunen selv bevilger støtte til. Vi har i denne foranalysen ikke kontrollert eller tatt stikkprøver på tilbakerapportering og

---

<sup>1</sup> Nye tilgjengelige virkemidler gjennom RUP for 2009 er på om lag 140 millioner kroner, der den største delen er overføringer fra KRK (kapittel 551.60). I tillegg disponeres restmidler fra 2008 og nye midler som er bevilget av staten etter at programmet er vedtatt av fylkestinget (bredbåndsmidler og midler bevilget over regjeringens tiltakspakke), slik at samlet ramme for 2009 er på ca. 170 mill. kroner.

utbetalinger/oppfølging. Siden tilsagn vanligvis gis over flere år, har vi ennå ikke mulighet til å sjekke hvorvidt de nye rutinene for oppfølging og tilbakerapportering blir fulgt.

## **2.2 Problemstillinger, kriterier og metode**

Denne forundersøkelsen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

Har fylkeskommunen rutiner for saksbehandling som bidrar til:

- Likebehandling av saker?
- At politiske målsettinger ivaretas?
- God totaloversikt?

For å svare på disse problemstillingene har vi gjennomgått en rekke skriftlige rutiner for saksbehandling, og sett nærmere på 10 utvalgte tilskuddsaker fra 2009. I tillegg har vi hatt to samtaler med representanter fra regional utviklingsavdeling (RUA), der vi har snakket med fylkesutviklingssjefen, 3 ansatte samt representant fra Innovasjon Norge.

Med bakgrunn i utvalgte tilskuddsaker (se referanseliste og kapittel 2.4) har vi videre sjekket hvorvidt de skriftlige rutinene for saksbehandling blir fulgt. Vi har konkret sjekket om følgende kriterier er oppfylt:

- Det fremgår av saken hvorfor prosjektet støttes
- Det blir henvist til RUP i vurderingen
- Vurderingen inneholder
  - godkjent kostnads- og finansieringsplan
  - satsingsområde i RUP
  - støtteandel
- At delegasjonsreglementet er fulgt. Ved bevilgninger over fullmaktsgrensa (300 000 kroner) må saken legges frem for Fylkesrådet.

## **2.3 Beskrivelse av rutiner for saksbehandling**

I vårt møte med RUA den 12.03.09 kom det fram at avdelingen har videreutviklet rutinene for saksbehandling. De har siden 2005:

- Opprettet koordineringsgruppe med fagkoordinatorerne i avdelingen. I gruppen inngår også representant fra kulturavdelingen.
- I større grad kommet fram til et felles vurderingsgrunnlag.
- Laget maler for vurdering.
- Alle tilsagn blir behandlet i felles elektronisk saksbehandlingssystem (Public).
- De mener de har fått bedre kvalitetssikring i saksbehandlingen.
- I tildeling av tilskudd gjøres det faglige vurderinger omkring lønnsomhet på sikt.

Revisor har fått utlevert følgende skriftlige interne rutiner for saksbehandling:

- *RUA – Interne rutiner – Formulering av vedtak over år*

- *Rutine for behandling av saker Regionalt Utviklingsprogram - Tilskudd/lån aksjeinnskudd*
- *Sjekkliste for saksbehandling - Regionalt utviklingsprogram*

### **Oversikt tilskuddssaker**

RUA har et utviklet et system i Excel med oversikt over tilskuddssaker (både ubehandlede saker og saker med tilsagn hver år). Dette systemet gir totaloversikt over sum tilskudd det enkelte år innenfor ulike satsingsområder i RUP. Systemet har vært i bruk i flere år, men har gradvis blitt videreutviklet. Selve saksbehandlingen foregår i saksbehandlersystemet *Public*.

### **Saksgangen – behandling av søknader**

Saksgangen for behandling av søknader om tilskudd kan illustreres slik:

Søknaden legges inn i oversikt "ubehandlede saker" og blir fordelt til saksbehandler.

Saksbehandler skriver foreløpig vurdering (notat), som sendes koordineringsgruppa for behandling/vurdering.

Saken inkl. forslag til tilsagnsbrev (evt. avslag) går til fylkesråd for regional utvikling for sluttbehandling og underskrift. Ved bevilgninger over fullmaktsgrensa (300 000 kroner) må saken legges frem for Fylkesrådet før tilsagn kan utferdiges.

Tilbakerapportering og sluttutbetaling. Vilkår må være oppfylt før sluttutbetaling.

### **Koordineringsgruppa**

Saksbehandler gjør foreløpig vurdering av søknad og sender notat til *koordineringsgruppa*. I koordineringsgruppa er fagområdene plan, kultur, næring og samferdsel representert. Koordineringsgruppa ble opprettet i 2007 og hadde som formål å bidra til større grad av samordning og kvalitetssikring i saksbehandlingen. Den fungerer også som en faglig støtte for saksbehandler. Gruppa har faste møter hver 14. dag. Koordineringsgruppa kan komme med endringer ift. forslag fra saksbehandler (for eksempel kan tilsagnsbeløp og vilkårene for utbetaling bli endret). I større bevilgningssaker er prosedyren at saken drøftes i koordineringsgruppa før saksbehandler skriver vurdering/notat.

### **Tilsagnsbrev**

Tilsagnsbrevet er en kontrakt med vilkår som sendes tilsagnsmottaker. Brevet må returneres innen 3 måneder der vilkårene i tilsagnsbrevet må aksepteres. I tilsagnsbrevet skal det fremgå hvor lenge tilsaget er gyldig. Det gis normalt tilsagn med en gyldighet på 3 år, men med mulighet for ett års forlengelse. Tidsperspektivet (gyldigheten) blir imidlertid vurdert konkret i hvert enkelt tilfelle.

### **Utbetaling**

Hovedregelen er 2 utbetalinger, der sluttutbetalingen holdes tilbake inntil det er mottatt sluttrapport og prosjektrengskap. Vilkårene som er gitt i tildelingsbrevet må være oppfylt. Vilkårene for tilbakerapportering er mindre omfattende for tilsagn under 50 000 kroner og tilsagn til enkelte andre offentlige instanser, som for eksempel Høgskolen, Innovasjon Norge og Fylkesmannen, hvor bl.a. kravet om revisorgodkjent regnskap er lempet på med bakgrunn i at disse instanser er underlagt Riksrevisjonen.

Dersom tilbakerapporteringen ikke er tilfredsstillende, vil saksbehandler normalt ha dialog med tilskuddsmottaker.

### **Dersom store forandringer underveis i prosjektet**

Dersom det er store forandringer underveis i prosjektet skal fylkekommunen ha beskjed om dette. Dette blir også satt som vilkår for tilsagnet. Det eksisterer også rutiner/retningslinjer for hvordan saksbehandler skal håndtere slike saker, bl.a. skal det skrives et endringsvedtak.

### **Rapporteringssystem: Årsrapport for RUP og rapportering til KR D**

Årsrapport for RUP gir en tilbakemelding til fylkestinget når det gjelder gjennomføring av RUP. Det blir rapportert i henhold til de politiske mål som fylkestinget har satt for programarbeidet.

RUA har egne rutiner for tilbakerapportering til KR D vedrørende bruken av midler fra kap. 551.60 i statsbudsjettet. Departementet stiller bestemte krav til denne rapporteringen.

## ***2.4 Gjennomgang av utvalgte saker fra 2009. Stikkprøver***

Med bakgrunn i saker hvor det er gitt tilsagn fra januar til mai 2009, ba revisor om å få se nærmere på 10 saker blant enkeltbevilgningene. Utvalget ble tatt tilfeldig, der 5 av sakene er gitt fra regionalt fond og 5 er fra 551.60- midler (KR D-midler). Utvalgte tilskuddssaker er nærmere beskrevet i referanselista.

For å se om rutinene for saksbehandling følges, har vi konkret sjekket følgende:

- Det fremgår av saken hvorfor prosjektet støttes
- Det blir henvist til RUP i vurderingen
- Vurderingen inneholder
  - godkjent kostnads- og finansieringsplan
  - satsingsområde i RUP
  - støtteandel
- At delegasjonsreglementet er fulgt

I de 10 sakene revisjonen har sett nærmere på, er alle disse kriteriene oppfylt.

Gjennomgangen av sakene viser også at for alle sakene var det benyttet et skjema med mulighet for avkryssing for totalt 10 karakteristikker ved prosjektene. Disse var: Næring, kompetanseutvikling, innovasjon, internasjonalt potensial, ungdom, likestilling, kultur, miljø, infrastruktur, og attraktivitet/livskvalitet. Ifølge saksbehandlerne i RUA er dette skjemaet videreutviklet i forhold til foregående år og danner grunnlag for bedre rapportering om hvilke type prosjekter som får støtte.

## **2.5 Revisors vurdering av saksbehandling – rutiner og hvordan disse praktiseres**

Vår avgrensede gjennomgang av saksbehandlingen viser at det eksisterer rutiner som legger til rette for likebehandling av saker og god intern kontroll. At saker drøftes i koordineringsgruppa legger til rette for at faglige vurderinger blir enhetlige og koordinerte, og bidrar dermed til likebehandling av saker. Siden revisjonens forrige gjennomgang foregår nå all saksbehandling i saksbehandlingssystemet Public.

Vår gjennomgang av utvalgte tilskuddssaker fra 2009 viser at sakene inneholder faglige vurderinger av hvorfor sakene støttes. I tråd med interne ruiner viser alle sakene vi har gjennomgått at det henvises til satsingsområde i RUP, de inneholder finansieringsplan og oppgitt støtteandel.

På bakgrunn av denne foranalysen konkluderer vi med at RUA har system og rutiner i saksbehandlingen som legger til rette for at politisk målsettinger og strategier i RUP blir ivarettatt.

Regional utviklingsavdeling har system som sikrer oversikt over alle saker, både ubehandlede og tilsagn som er gitt det enkelte år.

Vår hovedkonklusjon er at RUP har gode rutiner for saksbehandling. Ut fra hensynet til vesentlighet og risiko, anbefaler revisor at det ikke settes i gang en forvaltningsrevisjon med saksbehandling som tema.

## **3 Effektivurdering av virkemiddelbruken**

### **3.1 Beskrivelse**

En annen aktuell vinkling er effektivurderinger av de tilretteleggende virkemidlene i RUP. 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). Effektivurderinger av virkemiddelbruk er imidlertid et omfattende og tema, og er krevende å evaluere.

KRD har oppnevnt en nasjonal arbeidsgruppe som har jobbet med utvikling av effektindikatorer for regionale utviklingsmidler. Oxford Research og NIBR overleverte rapport i februar 2009. KRD skal ta stilling til videre oppfølging av dette arbeidet. Det er gitt signaler om at et nytt system for rapportering skal være tilgjengelig for fylkeskommunen i løpet av 2010. I rapporten fra Oxford Research og NIBR fremgår det at det er vanskelig å måle effekter av regionale utviklingsmidler, og at dette spesielt gjelder de tilretteleggende prosjektene. I vårt møte med RUA 12.03.2009 framkom det også at casestudiene som er gjennomført ikke ga veldig mye informasjon og nytteverdi.

Vi fikk i det samme møtet innspill om at det trolig har mer nytteverdi å gjennomføre evaluering av enkeltsatsinger, hvor det brukes relativt mye virkemidler, og hvor man da kan gå mer i dybden og benytte ulike metoder for å evaluere. Avdelingen har konkrete planer om å gjennomføre slike analyser.



I Fylkesrådets vurdering av fylkestingssak nr. 09/26 om Rapport for RUP 2008 står det:

*”Fylkesrådet er opptatt av å utvikle kunnskap om i hvilken grad virkemidlene til regional utvikling gir positive resultat i forhold til samfunnsutviklingen i fylket. Fylkesrådet registrerer samtidig at dette også er en problemstilling som sentrale myndigheter er opptatt av. Det er derfor positivt at kommunal- og regionaldepartementet arbeider med metoder for måling/evaluering av resultat av disse midlene og ser fram til et nasjonalt system for dette. Samtidig er det viktig at vi i Nord-Trøndelag også har et kontinuerlig fokus på dette, for eksempel gjennom evalueringer av virkemiddelbruken på spesielle områder.”*

### **3.2 Revisors vurdering - effektvurderinger**

Så lenge det pågår arbeid på nasjonalt nivå om utvikling av effektindikatorer, mener vi at det ikke vil være hensiktsmessig på nåværende tidspunkt å gjennomføre tilsvarende case-studier (spørreundersøkelser) av prosjekter som har fått RUP-midler i Nord-Trøndelag. Det kan imidlertid være aktuelt å gjennomføre slike spørreundersøkelser etter at KRD har kommet fram til et opplegg for hvordan effekter kan måles.

En annen metode for å kunne si noe om effekt av virkemiddelbruken, er å ta utgangspunkt i en enkeltsatsing. Dette vil kreve en kombinasjon av ulike metoder, der man går i dybden og henter inn informasjon fra ulike virksomheter/miljøer som kan være påvirket av prosjektet. Dersom dette skal gjennomføres som en forvaltningsrevisjon vil det kreve at vi benytter ekstern faglig bistand som har erfaringer med slike evalueringer. Ifølge RUA har de konkrete planer om å gjennomføre slike analyser. Revisor mener derfor at det ikke er hensiktsmessig at det settes i gang forvaltningsrevisjonsprosjekt med dette som tema i 2009 og 2010.

## **4 Høring**

Rapporten fra foranalysen har vært på høring hos Fylkesrådet i Nord-Trøndelag fylkeskommune. Fylkesrådets høringssvar er vedlagt rapporten.

## 5 Referanseliste

- Regionalt utviklingsprogram 2007, 2008 og 2009
- Regionalt Utviklingsprogram (RUP). Rapport 2008
- Regionalt Utviklingsprogram (RUP). Rapport 2007
- RUP-rapportering
- Effektindikatorsystem for evaluering av kapittel 551, post 50. Harmoni innen viderammer, Oxford Research og NIBR, Februar 2009
- Effektindikatorsystem for evaluering av post 60. KRDs tilskudd til fylkeskommunene for regional utvikling. Casestudier i et utvalg prosjekter, Oxford Research, Februar 2009
- Et indikatorsystem for midlene over kapittel 551 post 60, Oxford Research og NIBR, Februar 2009
- Forvaltningsrevisjonsrapport ”Tilskudd til regionale utviklingsfond – kartlegging og stikkprøver”, KomRev Trøndelag IKS 2005.

### Skriftlige interne rutiner

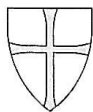
- *RUA – Interne rutiner – Formulering av vedtak over år*
- *Rutine for behandling av saker Regionalt Utviklingsprogram - Tilskudd/lån aksjeinnskudd*
- *Sjekkliste for saksbehandling - Regionalt utviklingsprogram*

### Saker til Fylkestinget

- Sak nr 09/26 Regionalt Utviklingsprogram (RUP) 2008. Rapport
- Sak nr. 08/76 Regionalt Utviklingsprogram for Nord-Trøndelag 2009

### Utvalgte tilskuddsaker:

|               |                 |
|---------------|-----------------|
| FR-sak 07/014 | RF 09/15        |
| FR-sak 09/34  | RF09/10         |
| FR-sak 09/28  | RF09/05 RF09/08 |
| FR-sak 09/13  | RF09/01         |
| FR-sak07/46   | FK09/11         |
| FR-sak 06/130 | FK/09/17        |
| RF 09/12      |                 |
| FK09/21       |                 |
| FK09/09       |                 |



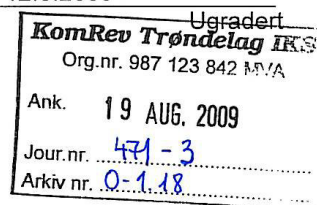
NORD-TRØNDELAG  
FYLKESKOMMUNE

Saksbehandler: Kirsten Haugum  
Saksnr.: 08/03081-6  
Arkiv: 127

Dato: 12.8.2009

KomRev Trøndelag IKS Fylkets Hus

Fylkets Hus  
7735 STEINKJER



### Høringsutkast - Foranalyse til forvaltningsrevisjon - RUP

Det vises til oversendt høringsutkast til foranalyse til forvaltningsrevisjon – RUP.

Fylkesrådet har følgende kommentarer til høringsutkastet:

Konklusjonene fra revisor er at det ikke anbefales å gå videre med noen undersøkelser, at det ikke er behov for nærmere vurdering på rutiner eller at det er aktuelt tidspunkt for effektvurderinger den nærmeste tiden.

Fylkesrådet mener at det er betryggende at rutinene for saksbehandlingen av søknadene om tilskudd er vurdert å være på plass. Det vil fortsatt være fokus på at saksbehandlingen skjer på en forsvarlig måte, og administrasjonen vil kontinuerlig vurdere rutinene.

Når det gjelder effektvurderinger, vil administrasjonen likevel sette i gang evalueringsprosjekter knyttet til to store/viktige områder av den tilretteleggende satsingen, og der det brukes vesentlig med penger, nemlig stedsutvikling og innovasjonsselskaper. Det vil høsten -09 bli utarbeidet en forstudie med tanke på evaluering av de to områdene og at dette skal gi grunnlag for et bredere anlagt evalueringsprosjekt.

Forstudien vil klargjøre aktuelle problemstillinger, hva som er ønskelig å måle, hvem som skal spørres mv. Denne tenkes gjennomført internt, men selve hovedprosjektet vil bli lyst ut i et offentlig anbud.

Med hilsen

Alf Daniel Moen  
Fylkesrådsleder

Postadr: Fylkets Hus, 7735 Steinkjer  
Besøksadr: Seilmakergt. 2, Steinkjer  
Org.nr. 938 967 091

Telefon: 74 11 10 00  
Telefax: 74 11 10 51  
E-post: postmottak@ntfk.no  
Hjemmeside: www.ntfk.no