

Evaluering av SND Nord-Trøndelag

Per Morten Schiefloe
(red.)

NORD-TRØNDELAGSFORSKNING
STEINKJER
1997

Tittel : EVALUERING AV SND Nord-Trøndelag
Forfattere : Ole Martin Erikstad
Paul Martin Gystad
Trond Kongsvik
Niels Arvid Sletterød
Eystein Ystad
NTF-rapport : 1997:6
ISBN : 82-7732-078-7
Prosjektnummer : 1000
Prosjektnavn : Evaluering av SND Nord-Trøndelag
Oppdragsgiver : SND Nord-Trøndelag og Nord-Trøndelag
fylkeskommune
Prosjektleder : Niels Arvid Sletterød
Prosjektrådgivere : Torstein Gustavsen
Torstein Nesheim
Per Morten Schiefloe
Medarbeidere : Ole Martin Erikstad
Paul Martin Gystad
Trond Kongsvik
Anders Sønstebø
Eystein Ystad
Referat : Rapporten gjengir en evaluering av SND i Nord-
Trøndelag. Det ble innhentet data fra viktige aktører
som SND-NT samspiller med, både regionale og
sentrale aktører, samt ansatte i og brukere av SND-NT.
Sammendrag : Norsk
Emneord : SND, Evaluering, Nord-Trøndelag
Dato : Desember 1997
Antall sider : 190
Pris : 200,-
Utgiver : Nord-Trøndelagsforskning
Bomvn. 3, 7700 STEINKJER
telefon 74 13 46 60
telefax 74 13 46 61

FORORD

Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds (SND) fylkeskontor i Nord-Trøndelag ble åpnet 1. mai i 1996 som en prøveordning og forutsatt evaluert som grunnlag for vurdering av permanent drift. Hovedutvalg for regional utvikling i Nord-Trøndelag fylke vedtok høsten 1997 mandatet for denne evalueringen og Nord-Trøndelagsforskning (NTF) fikk ansvaret for å gjennomføre arbeidet.

I evalueringen har det vært samarbeid med SNF, Bergen, ved Torstein Nesheim og Vestlandsforskning, Sogndal, ved Wiggo Hustad.

Arbeidet i den foreliggende rapporten er et teamarbeid der flere forskere har bidratt. Foruten de som allerede er nevnt, har følgende forskere vært mest sentrale i arbeidet i NTF:

- Ole Martin Erikstad: Kapittel 1, 5, 8 og 11
- Paul Martin Gystad: Kapittel 1, 7
- Trond Kongsvik: Kapittel 2, 10 og 11
- Per Morten Schiefloe: Redaktør av rapporten og faglig ansvarlig
- Niels Arvid Sletterød: Kapittel 2, 3, 6 og 9
- Jon Olav Veie: Kapittel 10
- Eystein Ystad: Kapittel 4

Møreforskning ved Lasse Bræin takkes for at de har stilt sammenlignbare data til disposisjon og dermed forbedret muligheten til å sammenligne næringslivets vurderinger før og etter forsøket.

Forøvrig takkes oppdragsgiverne for samarbeidet og spesielt spesialkonsulent Arild Egge, NTFK og assisterende direktør Ulrik Hammervold, SND Nord-Trøndelag.

Steinkjer, desember 1997

Asbjørn Okstad
direktør

INNHold

	side
FORORD	i
INNHold	iii
FIGURLISTE	viii
TABELLER	ix
SAMMENDRAG	xi
1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Andre evalueringer av SND	2
1.2.1 SNF-rapport 8/97	2
1.2.2 Møreforsknings Surveyundersøkelse av SNDs virkemidler	4
1.3 Evalueringens problemstillinger	5
1.3.1 Viktige dokumenter	5
1.3.2 Evalueringens tema	6
2. METODE	9
2.1 Informanter/respondenter	9
2.1.1 Delstudium 1 – SND-systemet	10
2.1.2 Delstudium 2 – SND-NT og relasjonene til fylkesmann og fylkeskommune i Nord-Trøndelag	10
2.1.3 Delstudium 3 – SND-NT og brukerne	11
2.2 Datainnsamling	13
2.3 Kvalitative data	15
2.3.1 Kvalitative intervju	15
2.3.2 Gruppeintervju	16
2.4 Kvantitative data	17
2.4.1 Kvantitative intervju	17
2.4.2 Spørreskjemaundersøkelse (survey)	17
2.5 Utvikling av måleinstrument	18
2.5.1 Intervjuguider	18
2.5.2 Spørreskjema	19
2.6 Framgangsmåte	20

2.6.1	Kvalitative intervju	20
2.6.2	Surveyundersøkelsen	21
2.7	Vurdering av datakvalitet	21
2.7.1	Informantene	21
2.7.2	Metodevalg	24
2.7.3	Måleinstrument	25
2.7.4	Samlet vurdering	25
3.	EVALUERING	27
3.1	Utviklingsorientert eller formativ evaluering	27
3.2	Evaluatorroller og dialog med oppdragsgiver	29
3.3	Hva sikrer bruk av den kunnskap evalueringen har utviklet?	30
3.4	Bruk av evalueringskunnskap	30
3.5	Evalueringsmetode	31
3.6	Relasjonsanalyse	32
4.	PROSESSEN BAK NORD-TRØNDELAGSMODELLEN	35
4.1	Forholdet mellom SND og fylkeskommunen	35
4.2	Fra Steineutvalget til Nord-Trøndelagsmodellen	36
4.3	Vurderinger av Nord-Trøndelagsmodellen	38
4.3.1	Et godt kompromiss	38
4.3.2	Det lokale styrets rolle	39
4.3.3	Fylkeskommunes strategiske planansvar	39
4.3.4	Rolleavklaring	41
4.3.5	Distriktpolitikk og næringspolitikk	42
4.4	Utfordringer for Nord-Trøndelagsmodellen sett fra sentralt hold	43
4.4.1	Implementering av organisasjonsmodellen	43
4.4.2	Kompetanseutvikling og lederutvikling	43
4.4.3	Videre desentralisering	44
5.	STYRINGSSYSTEMET FOR NORD-TRØNDELAGSMODELLEN	47
5.1	Strukturelle betingelser	47
5.1.1	Hovedstruktur – styringssystem	47
5.1.2	Representasjon/deltagere	47
5.1.3	Oppgaver	48
5.2	Politisk innflytelse	48

6. ORGANISATORISKE BETINGELSER FOR NORD-TRØNDELAGSMODELLEN	51
6.1 Strukturelle betingelser	51
6.1.1 SND – et system under omstilling	51
6.1.2 Avtaler med Nord-Trøndelag fylkeskommune	52
6.1.3 Ansettelsesforhold	53
6.1.4 Fylkeskommunale betingelser for utøvelse av ledelse på SND-kontoret i Nord-Trøndelag	54
6.1.5 IT-tilknytning, databaser, journal og arkiv	56
6.1.6 Strukturell integrasjon og fremmedgjøring i SND-systemet	57
6.2 Samhandlingsbetingelser	57
6.2.1 SND-NTs evne og kapasitet til løsning av SND-relaterte oppgaver	57
6.2.2 SND-NTs evne og kapasitet til løsning av oppgaver knyttet til avtalen med fylkeskommunen	58
6.3 Faglig identitet og faglig mestring	61
6.3.1 Kompetansebehov og kompetanseutvikling	61
6.3.2 Kompetansekartlegging, kompetanseutnyttning og nettverksstrategi	61
6.3.3 Samordningsgevinster	62
6.3.4 Samordningskostnader	63
7. RELASJONEN TIL REGIONAL FORVALTNING I NORD-TRØNDELAG	65
7.1 Strukturelle betingelser	65
7.1.1 Administrative og juridiske betingelser	65
7.1.2 Arbeidsgiverrollen og samlokalisering	65
7.2 Kulturelle samhandlingsbetingelser	66
7.2.1 Forhistorien til SND-personalet i Nord-Trøndelag	66
7.2.2 Arbeidsgiverrollen som bevisst strategi	66
7.2.3 Integrasjon av to ulike regimer	67
7.2.4 Bedriftsøkonomi og samfunnsøkonomi	68
7.2.5 Forventninger til resultat	69
7.3 Samhandlingen mellom SND og fylkeskommunen	69
7.3.1 Grad av sluttkontroll	69
7.3.2 Kommunikasjon	70

7.3.3	Karakteristikk av relasjoner	70
7.3.4	Utvexling av kompetanse	71
7.3.5	Samlokalisering og samhandling	72
7.4	Samhandlingen mellom SND og Fylkesmannen	72
7.5	Måloppnåelse	73
7.5.1	Politiske mål	73
7.5.2	Markedsføring	73
7.5.3	Alt i alt	74
8.	KVANTITATIV UNDERSØKELSE BLANT FYLKESPOLITIKERE, ANSATTE I NTFK OG SND-NT	77
8.1	Innledning	77
8.2	Spørreskjemaet	77
8.3	Homogeniteten i utvalget	78
8.4	Endringer i vektleggingen av angitte forhold	79
8.5	Målsettingene med forsøket	82
8.6	Påstander	84
9.	RELASJONEN TIL KUNDENE SETT FRA SND OG FORVALTNINGEN	85
9.1	Generelle forhold	85
9.2	Administrativ samordning av kunde-kontakten	87
9.3	Samordning av virkemiddelapparatet	87
9.4	Tilgjengelighet og distribusjon av virkemidler	88
9.5	Endring av SND-rollen og interaksjon med kundene	88
9.6	Måloppnåelse	89
10.	BRUKERNES OPPFATNING AV SND NORD-TRØNDELAG	91
10.1	Bakgrunn	91
10.1.1	Problemstillinger	91
10.1.2	Informantgrupper	92
10.1.3	Kapitlets oppbygging	92
10.2	Hovedinntrykk av SND Nord-Trøndelag	93
10.3	Opplevelser av service, kompetanse og tilgjengelighet	94
10.3.1	Service og kompetanse	94
10.3.2	Tilgjengelighet	98
10.3.3	Oppsummering – opplevelser av service, kompetanse og tilgjengelighet	100

10.4 Opplevelser av endring i service, kompetanse og tilgjengelighet	101
10.4.1 Hovedinntrykk	102
10.4.2 Sammenligning med Møreforsknings data	103
10.4.3 Direkte oppfatninger av endringer	107
10.4.4 Endring i tilgjengelighet	112
10.4.5 Oppsummering	114
10.5 Kunnskap og informasjon om SND-NT	114
10.5.1 Oppsummering	116
10.6 Konklusjoner i forhold til problemstillingene	117
11. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	119
11.1 Problemstillinger	119
11.2 Eksterne mål	119
11.3 Organiseringen av forsøket	120
11.4 Konklusjoner	120
11.4.1 Fylkespolitisk innflytelse på SNDs næringsutviklingsarbeid	120
11.4.2 Helhetlig næringspolitikk	120
11.4.3 Distribusjon og tilgjengelighet	121
11.4.4 Næringssvake og utsatte områder	121
11.4.5 Konklusjoner i forhold til brukerne	121
11.5 Forbedringspunkter	122
LITTERATUR	125
Vedlegg I: Intervjuguide – delstudie 1 og 2	
Vedlegg II: Spørreskjema – delstudie 1 og 2	
Vedlegg III: Intervjuguide – delstudie 3	
Vedlegg IV: Spørreskjema bedrifter – delstudie 3	
Vedlegg V: Spørreskjema næringskonsulenter – delstudie 3	
Vedlegg VI: Avtaler mellom Nord-Trøndelag fylkeskommune og Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	

FIGURLISTE

Figur	side
2.1: Design for evalueringen	9
3.1: Evalueringsopplegg	28
8.1: Observerte endringer	78
8.2: Observerte endringer i vektlegging, utvalget	80
8.3: Ønskede endringer i vektleggingen	81
8.4: Målsettinger	83
8.5: Påstander	84
10.1: Hovedinntrykk av SND i NT blant brukergruppene. Gjennomsnitt	93
10.2: Opplevelser av service og kompetanse blant ulike brukergrupper	95
10.3: Vurdering av hvor lett eller vanskelig det er å komme i kontakt med personer med ønsket kompetanse ved SND-NT. Gjennomsnitt	99
10.4: Faktiske opplevelser av tilgjengelighet og serviceinnstilling. Gjennomsnitt	100
10.5: Vurdering av omorganiseringen blant næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene. Gjennomsnitt	102
10.6: Næringskonsulentenes vurderinger av tidligere og gjeldende organisering av støtte til næringsutvikling. Gjennomsnitt	103
10.7: Oppfatninger av service, tilgjengelighet og kompetanse før og etter omorganiseringen. Gjennomsnitt	105
10.8: Opplevde endringer i prioritering av målsettinger – næringskonsulenter og tilsagnsbedrifter. Gjennomsnitt	111
10.9: Vurdering av tilgjengeligheten til det samla virkemiddelapparatet. Gjennomsnitt	113
10.10: Informantenes egen vurdering av kunnskap om SNDs virkemidler avslagsbedrifter og tilsagnsbedrifter. Gjennomsnitt	115
10.11: Næringslivets kjennskap til SNDs virkemidler	116

TABELLER

Tabell	side
2.1: Ulike informantgrupper i delstudium 2	11
10.1: Opplevde endringer i utvalgte forhold i SND-NT sammenlignet med forutgående ordning – næringskonsulenter og tilsagnsbedrifter. Prosent	107

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Den 1. mai 1996 ble det igangsatt forsøk med en ny modell for Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds (SND) virksomhet i Nord-Trøndelag, den såkalte Nord-Trøndelagsmodellen (NT-modellen). Modellen baserer seg på et avtalemessig samarbeide mellom SND og Nord-Trøndelag fylkeskommune.

SNDs distriktskontor i Nord-Trøndelag skal administrere de fleste av SNDs virkemidler innenfor relativt høye fullmakter, samt i henhold til en tilleggsavtale, en del av fylkeskommunens virkemidler. Målsettingen med forsøket, har i første rekke vært å gjøre de samlede virkemidlene bedre tilgjengelig for fylkets næringsliv, samt å få til en bred og samordnet næringspolitikk. Basisen er regjeringens nasjonale mål for næringsutvikling, SNDs retningslinjer, Fylkesplanen (FP) og fylkets strategiske næringsplan (SNP).

Distriktskontoret er bemannet med inntil 18 årsverk inklusive administrasjon og saksbehandlere. Det er opprettet et styre for kontoret, med representanter fra SND, fylkeskommunen, nærings- og arbeidslivsorganisasjoner.

Det har hele tiden vært en forutsetning at NT-modellen skulle evalueres, og da mot slutten av den 2-årige forsøksperioden. Evalueringsoppdraget ble gitt til Nord-Trøndelagsforskning høsten 1997. Oppdragsgivere var SND og Nord-Trøndelag fylkeskommune.

Evalueringsdesign og metode

Designet for evalueringen kan betegnes som en "360-graders evaluering", ved at det ble innhentet informasjon fra en rekke aktører som hadde relasjoner til SND-NT: Både *lokale offentlige aktører* (ansatte i NT fylkeskommune, Fylkesmannen i NT og fylkespolitikere), *sentrale aktører* (Næringsdepartementet, Kommunaldepartementet, SND og forskningsrådet), *SNDs lokale styre* og *SND-NTs brukere* (bedrifter, næringskonsulenter og ordførere), i tillegg til *ansatte i SND-NT*. Det ble benyttet både kvalitative (individuelle intervju og gruppeintervju) og kvantitative

metoder (survey) for å innhente informasjon. Datakvaliteten vurderes totalt som god i undersøkelsen.

Problemstillinger

I hvilken grad gir NT-modellen, som organisasjonsmodell, rom og muligheter for:

- *at de fylkespolitiske myndigheter kan ha innflytelse på det næringsutviklingsarbeidet som SND utfører*
- *at den næringspolitikk som gjennomføres i samarbeidet mellom SND og NTFK framstår som en helhetlig politikk i tråd med fylkesplan og SNP*
- *en økt distribusjon og bedre tilgjengelighet av de virkemidler SND forvalteren*
- *bedre mulighet for en bred og samordnet strategi i næringssvake, utsatte områder*

Konklusjoner

Fylkespolitisk innflytelse på SNDs næringsutviklingsarbeid

- De lokale offentlige aktørene oppfatter FP/SNP som styrende
- SND-styret oppfattes å ha innflytelse
- Klare begrensninger ligger i:
 - mindretallsituasjonen i styret
 - at styret har ikke beslutningsmyndighet
 - at det ikke er klare retningslinjer for hvilke prinsipielle saker styret behandler
 - planverkets presisjonsnivå mht. til konkrete mål og tiltak

Helhetlig næringspolitikk

NT-modellen kan i utgangspunktet være et verktøy for å oppnå målsettingen om en helhetlig næringspolitikk. Utfordringene ligger i bedre samarbeids- og

rapporteringsrutiner både horisontalt mellom de ulike aktørene, og vertikalt gjennom de ulike organisasjonene.

Distribusjon og tilgjengelighet

Forsøket med NT-modellen har utvilsomt ført til bedre distribusjon og tilgjengelighet både mht. SND-virkemidlene og de fylkeskommunale og statlige virkemidler som SND-NT administrerer i kraft av avtaleverket.

Næringssvake og utsatte områder

- NT-modellen gir muligheter for slik satsing
- Mulighetene er ikke realisert i tilstrekkelig grad. Selv om en vesentlig del av SNDs virkemidler faktisk blir satt inn i næringssvake og utsatte områder i regionen, er det ikke påvist noen "bred og samordnet strategi" for de aktuelle områdene.
- Som påvist ved evalueringen, er det etablert til dels sterke samhandlingsarenaer mellom de aktørene som er aktuelle for å utarbeide en slik strategi som nevnt, og deri ligger modellens mulighet på dette området.

Kundene/brukerne

Brukerne oppfattet SND-NT som en serviceinnstilt og seriøs organisasjon. Blant de sidene ved organisasjonen vi har tatt for oss, virker det å være størst rom for forbedringer når det gjelder saksbehandlingstid og oppfølging under og etter søknadsprosessen. Tilgjengeligheten til relevant kompetanse oppfattes som god av brukerne.

Brukerne oppfatter at service, kompetanse og tilgjengelighet har blitt betydelig bedre i forsøket, sammenlignet med forutgående ordning med regionkontor i Trondheim. Nærhet synes å være et viktig stikkord i forklaringen på dette. Det at man har fått et eget SND-kontor i fylket, har gitt større muligheter til å synliggjøre virksomheten og de virkemidlene man rår over, og også muligheter til å gi informasjon til næringslivet. Man oppfatter også at forsøket har gitt en større tilgjengelighet og oversikt over det totale virkemiddelapparatet. Resultatene viser imidlertid at det fremdeles er rom for

forbedringer i service og tilgjengelighet, og at det er behov for ytterligere informasjon om virkemidlene.

1. INNLEDNING

Ole Martin Erikstad og Paul Martin Gystad

1.1 Bakgrunn

SND ble dannet i medhold av lov av 3. juli 1992 nr. 97: Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond.

Fondets hovedformål framgår av lovens §1, nemlig å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig. Dette skal skje gjennom:

- Medvirkning til utbygging, modernisering og omstilling, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet
- Tiltak som gir varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag

Fondet eies av staten og staten utøver sin myndighet gjennom foretaksmøtet som er fondets øverste organ.

SND ledes av et styre og en administrerende direktør, – sistnevnte har den daglige ledelse i tråd med styrets retningslinjer og pålegg.

De reglene om fondets organisering og ledelse som er nedfelt i lov av 03.07.92 er svært like tilsvarende regler i aksjeselskapsloven. SNDs grunnleggende organisering vil derfor utad til forveksling ligne et statsaksjeselskap. SNDs hovedkontor er i Oslo.

I forbindelse med opprettelsen av SND 01.01.1993, ble Industribankens virksomhet lagt inn under SND. Banken hadde regionkontorer i Bergen, Ålesund og Bodø. Supplert med kontorene i Trondheim og Kristiansand, utgjorde disse SNDs regionale organisasjon fram til mai 1996.

Distriktenes utbyggingsfond hadde fylkeskommunene som sitt regionale apparat. Etter opprettelsen benyttet SND dette apparatet i tillegg til sine fem regionskontorer. Fylkeskommunene har forvaltet bedriftsrettede distriktspolitiske virkemidler innenfor fullmakter gitt av KAD.

Fra 1. mai 1996 introduserte SND distriktskontorene, – først ved opprettelsen av distriktskontoret i Nord-Trøndelag etter en modell utarbeidet av politikere og administrasjonen i NTFK.

Målet med opprettelsen av distriktskontorer er å styrke arbeidet med næringsutvikling på det regionale nivået, – hvilket i denne sammenhengen synes å være rimelig synonymt med fylkesnivået.

Opprettelsen av distriktskontoret i NT ble vedtatt som en forsøksordning over en toårs-periode fra 1. mai 1996. Det har hele tiden vært regjeringens forutsetning at forsøksordningen skulle evalueres. I perioden er det også opprettet flere distriktskontorer basert på den såkalte NT-modellen, – totalt 13.

Distriktskontorene er i hovedsak bemannet med tidligere ansatte fra fylkeskommunens næringsavdeling. Spesielt for NT er det at fylkeskommunen her har beholdt arbeidsgiveransvaret for disse.

Det er opprettet rammeavtaler mellom fylkeskommunene og SND som gir anvisning på distriktskontorenes arbeidsoppgaver, organisering, fullmakter, tapsansvar og andre driftsmessige forhold.

I NT ble det også opprettet en tilleggsavtale hvor fylkeskommunen overfører ansvaret for behandlingen av fylkeskommunale bedriftsrettede virkemidler, forvaltningen av Næringsfondet, samordningen av bygdeutviklingsmidlene og andre virkemidler rettet direkte mot næringslivet.

Oppdraget med evalueringen av SNDs organisasjon i NT er gitt til Nord-Trøndelagsforskning (NTF) med NTFK og SND som oppdragsgivere.

1.2 Andre evalueringer av SND

1.2.1 SNF-rapport 8/97

SNF har på oppdrag fra Næringsdepartementet gjennomført en evaluering av SND. Hensikten med evalueringen var å belyse hvordan SND har klart å oppfylle de mål for virksomheten som er fastlagt av Stortinget. Evalueringen ble gjort på basis av intervju med ledere og saksbehandlere i SND, samt

berørte departementer, og telefonsamtaler med representanter for det fylkeskommunale apparatet.

SNF finner at samordningsgevinstene ved å slå sammen de fire tidligere virkemiddelenhetene til dagens SND synes å overskride samordningskostnadene. SNF peker også på at det kan være et betydelig rasjonaliseringspotensiale i samordningen mellom SND og det fylkeskommunale apparatet. SNF finner at det har skjedd en heving av kompetansen i organisasjonen og en dreining i organisasjonskulturen i SND-systemet fra bistandsorientert tenkning og mot en mer bevisst samfunnsøkonomisk tenkning og en mer bedriftsorientert næringslivstenkning. Fusjonen har også ført til at bedrifter nå kan henvende seg til et sted for å få tilgang til de virkemidler som finnes og mange kunder framhever at SND framstår som mer løsningsorientert og mindre byråkratisk enn f.eks. Industrifondet og DU var.

SNFs hovedkonklusjon når det gjelder effekter av ny organisasjon er at "*SND fremstår som en veldrevet og kompetent organisasjon*" (Reve og Walderhaug 1997:186). SNF hevder at når enkelte kritiserer SND for å legge vekt på bedriftsøkonomisk lønnsomhet og for liten vekt på distriktsutvikling er dette kritikk som må rettes mot det politiske system og ikke mot SND.

SNF peker på flere mulige positive effekter av regionaliseringen av SND:

- Opplevelse av tilgjengelighet av virkemidlene for kunder utenfor det sentrale Østlandsområdet
- SNDs kompetanse på spesifikke problemstillinger innen bestemte geografiske områder kan styrkes
- Mindre organisasjonsenheter kan føre til bedre samhandling mellom personell fra ulike divisjoner
- Bedre samspill med fylkeskommunene

En mulig svakhet er at fagmiljøene knyttet til de ulike knippene av virkemidler blir tynnere og dermed mindre spisskompetente. Samhandlingen med det nye fylkesapparatet vil også kunne påføre økte kommunikasjons- og samordningskostnader.

SNDs støtteordninger og BU-midlene har samme overordnede målsetting: å skape varig og lønnsom næringsutvikling. Forskjellen ligger i at SND har virkemidler rettet mot tilnærmet alle næringer når det gjelder formål og virkemiddelbruk, mens BU-midlene er innrettet selektivt mot personer som har tilknytning til landbrukseiendom i distriktene. SNF peker på flere argumenter for en samordning av disse virkemidlene:

- Kostnadsbesparelser rent organisasjonsmessig ved at styrings-, kontroll- og rapporteringsfunksjonene samles i en organisasjon
- Enklere for brukerne å forholde seg til ett og ikke flere systemer når det søkes om bedriftsrettede støttemidler
- Samordning vil bidra til å sikre mer likebehandling og mindre vilkårlighet i søknadsbehandling

1.2.2 Møreforsknings surveyundersøkelse av SNDs virkemidler

Møreforskning Molde har på oppdrag fra SND utført en surveyundersøkelse av SNDs virkemidler. Undersøkelsen ble gjennomført i 1995 for et representativt utvalg på 412 industriprosjekter som ble finansiert av SND i 1994.

I undersøkelsen finner de at SNDs veiledning/råd ikke synes å være i samsvar med kundenes forventninger, og relativt få bedrifter oppgir at de er tilført viktig veiledning/råd i svært stor grad. Relativt mange mener det er viktig at SND bedrer kompetansen hos sine ansatte. Det er en svak tilbøyelighet til noe bedre score for bedriftenes erfaringer med fylkesnivået enn med sentralnivået mht. til bransjekunnskap og kunnskapsnivået om lokalt næringsliv. De minste bedriftene har størst avvik mellom forventninger og faktisk opplevelse av SNDs kompetanse.

Bedriftenes opplevelse av SNDs servicekvalitet er også lavere enn forventningene, her er forventningene imidlertid høye. Regionkontorene har høyere score for service enn fylkeskommunene og SND sentralt.

1.3 Evalueringens problemstillinger

1.3.1 Viktige dokumenter

I møte 15.09.93 godkjente fylkesutvalget en avtale med Statens nærings- og distriktsutviklingsfond om et forsøk med SND-kontor i Nord-Trøndelag. Bakgrunnen var bl.a. de forestående endringene av det geografiske virkeområdet for de bedriftsrettede virkemidlene i SND og den planlagte opprettelse av regionkontoret i Trondheim. Det ble antatt at disse forholdene ville svekke fylkeskommunens rolle i saker som gjaldt bedriftsfinansiering samtidig som systemet ble uoversiktlig og mindre tilgjengelig for bedriftene (jfr. saksframlegg i sak nr. 96/2 fylkesutvalget i Nord-Trøndelag).

Søknaden fra SND og Nord-Trøndelag fylkeskommune om å igangsette forsøket ble ikke realitetsbehandlet av Næringsdepartementet. Departementet ønsket å foreta en totalvurdering av SNDs ytre organisering og det ble nedsatt et eget utvalg for å utrede saken (Steine-utvalget).

I januar 1996 legges saken på nytt fram for fylkesutvalget i Nord-Trøndelag med følgende begrunnelse (ibid.):

"Med bakgrunn i fylkesordførers tale til fylkestinget i nov. 95 er det på nytt ført forhandlinger med SND om å komme igang med forsøk. Behovet for samordning av finansieringsvirksomheten er til stede i minst like stor grad i dag som i 1993: Det er etablert eget regionkontor i Trondheim, som håndterer SND-virkemidler i sørdelen av fylket og det distriktpolitiske virkeområdet er endret slik at fylkeskommunen ikke lenger har ansvaret for SND-virkemidler overfor betydelige deler av næringslivet. I tillegg til dette har fylkeskommunen bygd opp et eget Næringsfond som spiller en økende rolle i hele fylket."

Rammeavtaler og tilleggsavtaler ble godkjent og forsøket ble iverksatt fra 1. mai 1996 og skulle ha en varighet på 2 år og fylkesrådmannen presiserte ambisjonene og intensjonene slik (ibid.):

"Forsøket vil gi næringslivet i Nord-Trøndelag ett kontor å forholde seg til når det gjelder offentlig bedriftsfinansiering samtidig som fylkeskommunen beholder betydelig innflytelse over virkemidlene."

Ordningen bør gi grunnlag for en mer effektiv virkemiddelbruk og en bedre samlet utnyttelse av den kompetanse som er tilgjengelig både i SND sentralt og i fylkeskommunen."

1.3.2 Evalueringens tema

I Hovedutvalg for regional utviklings sak nr. 97/98 ble det fattet vedtak om gjennomføringen av et evalueringsprosjekt som grunnlag for beslutning om SND-kontorets videre arbeid og organisering.

I saksframlegget er det gitt en framstilling av de problemstillinger man ønsker belyst gjennom evalueringen.

Hovedproblemstillingene er nedfelt som følger:

I hvilken grad gir den organisasjonsmodell som NT-modellen innebærer, rom og mulighet for:

- *at de fylkespolitiske myndigheter kan ha innflytelse på det næringsutviklingsarbeidet som SND utfører*
- *at den næringspolitikk som gjennomføres i samarbeidet mellom SND og fylkeskommunen framstår som en helhetlig politikk i tråd med FP og SNP*
- *en økt distribusjon og bedre tilgjengelighet av de virkemidler SND forvalter*
- *en bedre mulighet for en bred og samordnet strategi i næringssvake, utsatte områder*

I saksframlegget har man også brutt ned disse hovedproblemstillingene til mer konkrete problemstillinger/evaluerings spørsmål. Man foreslår et to-delt løp med evaluering rundt de eksterne mål og organiseringen av forsøket:

Eksterne mål

- Bedret tilgjengelighet og service
- Økt distribusjon av SNDs virkemidler
- Økt lønnsomhet og verdiskapning i fylkets næringsliv

Organiseringen av forsøket

- Oppfattes FP/SNP som styrende for kontorets virkemiddelbruk?
- Oppfattes SND-styret å ha innflytelse?
- Er det lagt opp relevante samarbeidsrutiner for samordning med RUA, Fylkesmannens landbruksavdeling, kommuner og andre aktører?
- Foreligger det rapporteringsrutiner som ivaretar fylkeskommunens behov for styring og kontroll?

I startfasen av prosjektet hadde NTF flere møter med oppdragsgiver for å presisere problemstillingene slik de var presentert i de ovenfor nevnte dokumenter. Her ble også det analytiske grepet for evalueringen drøftet, og det førte til enighet om også å rette søkelyset også mot de interne strukturer i SND. Evalueringen ble komplettert med et delstudium som omfattet de mulige relasjoner i aksene SND-sentralt ↔ SND-Nord-Trøndelag ↔ kundene/brukerne. På den ene siden var ambisjonen å kartlegge og måle eventuelle endringer i opplevd tilfredshet blant kundene etter innføring av "Nord-Trøndelagsmodellen", på den andre siden skulle man rette fokus mot de "indre forhold" i det "nye produksjonssystemet" for SNDs tjenester. På den måten la man opp til å spore sammenhengen mellom endring i kvalitet på SNDs tjenester og endring i de strukturelle, kulturelle og interaksjonelle betingelser ved SND-NT kontoret.

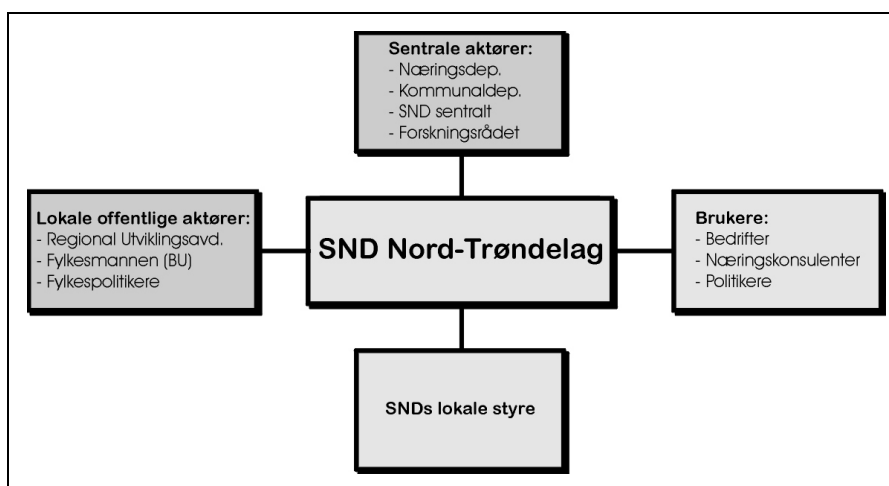
1.

2. METODE

Trond Kongsvik og Niels Arvid Sletterød

2.1 Informanter/respondenter

Det ble innhentet informasjon fra alle viktige aktører som SND-NT samspiller med og har relasjoner til, og designet kan således betegnes som en "360-graders" evaluering¹. Det ble også innhentet informasjon fra ansatte i SND-NT om deres relasjon til de samme aktørene. Evalueringsdesignet åpnet for en presis identifikasjon av viktige informantgrupper:



Figur 0.1: Design for evalueringen

Evalueringen ble av praktiske hensyn organisert i tre delstudier i datainnsamlingen. *Delstudium 1* omfattet relasjoner til aktører på sentralt hold, samt SNDs lokale styre. *Delstudium 2* omfattet SND-NTs relasjoner til ulike offentlige aktører på fylkesnivå, mens *delstudium 3* tok for seg ulike grupper av brukere av SND-NT.

¹ Se kapittel 5 for en mer detaljert beskrivelse og redegjørelse for evalueringsdesignet.

2.1.1 Delstudium 1 – SND-systemet

Delstudien omfattet SND-NT kontoret (organisatoriske betingelser), styret for SND-NT og relasjonen SND-NT og SND sentralt (illustrert ved den vertikale aksene i figur 2.1).

Følgende informantgrupper/respondenter er blitt intervjuet (antall intervju i parentes):

- SND sentralt – styreleder, tidligere og nåværende direktør, divisjonsdirektører (5)
- Kommunaldepartementet (2)
- Næringsdepartementet (1)
- Landbruksdepartementet (1)
- Politikere i SND-styret med gjennomgående representasjon i Hovedutvalg for regional utvikling og BU-styret (3)
- SND-NT (18)

2.1.2 Delstudium 2 – SND-NT og relasjonene til Fylkesmann og fylkeskommune

Delstudien fokuserte på formelle og uformelle samhandlingsbetingelser med fylkesmann og fylkeskommune. Spesielt viktig var det å kartlegge holdninger og vurderinger knyttet til dette. Tabell 2.1 gir en oversikt over de ulike informantgruppene samt hvilken datainnsamlingsmetode som er blitt benyttet.

Tabell 0.1: Ulike informantgrupper i delstudium 2

Informantgruppe	Metode	n
SND-NT	Kvalitative intervju/Survey	18
Utvalgte i RUA ¹	Kvalitative intervju/Survey	13
Fylkesordfører ²	Kvalitative intervju/Survey	2
Politikere i SND-styret	Kvalitative intervju/Survey	3
Fylkesrådmannen	Kvalitative intervju/Survey	1
Fylkesrådmannens ledergruppe	Gruppeintervju	9
Fylkesmannens landbruksavdeling	Gruppeintervju	5
Hovedutvalg for regional utvikling	Gruppeintervju/Survey	11

Totalt 37 respondenter har vært underlagt kvalitative intervju (individuelle), 25 har deltatt i gruppeintervju fordelt på 3 grupper, og 48 har fått spørreskjema til utfylling (se vedlegg I og II hvor henholdsvis intervjuguide og spørreskjema finnes). 32 har besvart spørreskjemaet, det gir en svarprosent på 66,7. Totalt har 62 personer vært involvert i former for intervju eller survey.

2.1.3 Delstudium 3 – SND-NT og brukerne

SND-NTs relasjon til kundene eller brukerne ble ansett som særskilt viktige i evalueringen. Tabell 2.2 gir en oversikt over de ulike informantgruppene. Inkluderingskriterier og en nærmere beskrivelse av de ulike gruppene er gjengitt under.

Tabell 0.2: Ulike informantgrupper i delstudium 3

Informantgruppe	Metode	n
Tilsagnsbedrifter	Survey	42
Avslagsbedrifter	Survey	27
Næringskonsulenter	Survey	24
Tilsagnsbedrifter	Kvalitative intervju	9
Ordførere	Kvalitative intervju	4

¹ RUA står for regional utviklingsavdeling – her ble respondenter valgt ut i samråd med leder.

² Her ble både nåværende og tidligere fylkesordfører intervjuet.

En sentral problemstilling var hvorvidt det hadde skjedd *endringer* i service og tilgjengelighet etter innføring av "Nord-Trøndelagsmodellen" sett fra brukernes synspunkt. Dette impliserte at vi måtte inkludere bedrifter i Nord-Trøndelag som hadde hatt *gjennomgående* kontakt med SND.

Inkluderingskriteriet for brukerbedriftene ble minst et tilsagn før og minst et tilsagn etter omorganiseringen som fant sted 1. mai 1996. Etter en gjennomgang av den totale saksoversikten (inkludert Næringsfondssaker) i Nord-Trøndelag for perioden 1/1 -94 til 12/11 -97, ga dette en populasjon på 74 bedrifter etter dette inkluderingskriteriet. Denne gruppen bedrifter benevnes i fortsettelsen som *tilsagnsbedrifter*.

Blant disse ble ni trukket ut til kvalitative intervju. For å få fram mest mulig av variasjonen i populasjonen, ble det valgt ut bedrifter både i og utenfor området for SNDs distriktsretta virkemidler til intervju. Det var daglig leder som ble intervjuet i de enkelte bedriftene.

De resterende 65 tilsagnsbedriftene ble forsøkt kontaktet for å gjennomføre en telefonsurvey. Åtte bedrifter hadde opphørt, mens femten av bedriftene ikke ønsket å delta. Vi fikk svar fra 42 bedrifter i surveyundersøkelsen. Med fratrekk for bedriftene som hadde opphørt ga dette en svarprosent på 74.

Det ble også gjennomført en noe mer begrenset surveyundersøkelse blant bedrifter som hadde fått avslag på søknad til SND-NT i 1997, og samtidig ikke tilsagn i perioden 1/1 -94 til 12/11 -97. En populasjon på til sammen 61 bedrifter tilfredsstilte dette inkluderingskriteriet. Blant disse hadde 17 opphørt, mens 17 ikke ønsket å svare. Netto svarprosent for denne gruppen ble da 61.

Fra primærkommunene ble det innhentet informasjon fra to grupper: For det første ble det gjennomført en surveyundersøkelse blant næringskonsulentene eller person som hadde tilsvarende funksjon i samtlige kommuner i Nord-Trøndelag. I tillegg ble ordførerne i til sammen fire kommuner intervjuet. Ordførerne var fra kommuner både i og utenfor området for de distriktsretta virkemidlene.

Bruk av data innsamlet før omorganiseringen (før 01.05.1996)

Spørsmålet om endringer i service og tilgjengelighet ble belyst på to forskjellige måter. For det første ble informantgruppene som hadde hatt gjennomgående kontakt med SND før og etter omorganiseringen, dvs. tilsagnsbedriftene og næringskonsulentene, *spurt direkte* om man hadde opplevd endringer.

For det andre fikk vi tilgang på data som var innsamlet før omorganiseringen blant bedrifter i Nord-Trøndelag. I sin evaluering av SND har Møre-forskning gjennomført en årlig landsomfattende surveyundersøkelse siden -94 blant bedrifter som har fått tilsagn på søknad til SND. Vi fikk tilgang på data innsamlet fra 103 bedrifter i Nord-Trøndelag som hadde fått tilsagn i 1995 og fram til 1. mai 1996 når omorganiseringen ble effektivert. Dette utvalget inkluderte både industribedrifter og bedrifter i tjenestenæringene og øvrige næringer.

Datainnsamlingen ble også i denne undersøkelsen gjort gjennom en telefon-survey. Overlappende spørsmålsstillinger gjorde at vi kunne sammenligne vurderingene av service og tilgjengelighet før omorganiseringen med vurderingene gjort i november 1997.

Noen forskjeller i utvalg og gjennomføring gjør at sammenligningen mellom de to undersøkelsene kan være beheftet med visse feilkilder, noe som blir diskutert under punkt 10.4.2.

2.2 Datainnsamling

Hvilken metodisk framgangsmåte man velger i samfunnsvitenskapelig forskning vil særlig ha sammenheng med:

- Hvilke problemstillinger man ønsker å belyse
- Tid og penger forskerne har til rådighet
- Forskningsfeltets egenart og sensitivitet
- Tid og oppmerksomhet man kan påregne fra respondentenes side

Et hovedskille går gjerne mellom *kvantitative* og *kvalitative* metoder. Ved bruk av *kvantitative* metoder ønsker man å tallfeste visse egenskaper, trekk eller oppfatninger blant et visst antall (ofte mange) mennesker. Slike tallmessige uttrykk blir så gjerne analysert statistisk, og målsettingen er å kunne generalisere de funn man gjør. Er man derimot mer interessert i særpreg og grunntrekk i et spesielt miljø – altså faktorer som vanskelig lar seg tallfeste – benytter man seg heller av *kvalitative metoder* (Repstad 1987).

Kvalitative og kvantitative metoder vil prinsipielt sett ikke stå i et konkurrerende, men derimot i et komplementært forhold til hverandre, m.a.o. kan de svært sjelden erstatte hverandre. Valget av metode er derfor ikke prinsipielt, men av strategisk karakter. Drøfting av metodespørsmål og metodevalg må som hovedregel i størst mulig utstrekning knyttes til konkrete problemstillinger.

Begrepsparet kvalitativ/kvantitativ refererer i første rekke til en egenskap ved de data som samles inn og analyseres. Samfunnsvitenskapelige metoder kan derfor betraktes som kvalitative eller kvantitative i den grad de nyttes til innsamling eller analyse av henholdsvis kvantitative eller kvalitative data.

Det er viktig å være klar over at ett og samme sosiale fenomen både kan ha kvalitative og kvantitative aspekter. Ulike sosiale fenomen kan altså studeres ved hjelp av både kvalitative og kvantitative data, og både kvalitative og kvantitative data kan samles inn ved hjelp av ulike metoder.

Alle metoder i samfunnsforskning vil ha sterke og svake sider. Det kan derfor ofte være aktuelt å benytte en kombinasjon av flere metoder for å kompensere for de ulike svakhetene. En annen fordel med å kombinere ulike metoder og sammenligne resultatene man får (metode- og datatriangulering), er at *gyldigheten* til metodene og resultatene testes (Holme og Solvang 1986). Dersom det er samsvar mellom de resultatene man får når man benytter ulike metoder for å belyse samme fenomen, tyder dette for det første på at resultatene ikke har grunnlag i spesielle metodeforhold, og for det andre at resultatene er valide eller gyldige.

I denne evalueringen ble det benyttet både metode-, data-, og perspektiv-triangulering, dvs. anvendelse av ulike metoder, ulike typer data og ulike

faglige innfallsvinkler. Vi benyttet oss av både av kvalitative intervju (individuelle og gruppeintervju) og to kvantitative surveyundersøkelser.

2.3 Kvalitative data

2.3.1 Kvalitative intervju

Vi kan skille mellom ulike typer intervjuer. Den kanskje vanligste distinksjonen er standardisert – ustandardisert. I det standardiserte intervjuet anvendes et formelt strukturert skjema med intervju spørsmål. Vi vil som Starrin og Renck (Svensson & Starrin 1996:53-54) skille mellom kvantitative og kvalitative intervju.

Kvantitative intervju faller sammen med betegnelsen standardisert intervju. Kvalitative intervju er en metode for f.eks. å utforske, oppdage, forstå og beskrive egenskaper eller konsekvenser. I kvalitative intervju utvikles spørsmål og svar delvis som en følge av tidligere spørsmål og svar. Dette kan beskrives som en form for veiledet konversasjon. Kvalitative intervju er derfor uforutsigbare fordi mye avhenger av forskerens oppmerksomhet, kreativitet, analytiske evne og kunnskap om de forhold som diskuteres.

I den kvalitative tradisjonen er et intervju i hovedsak en språklig hendelse (Mishler, 1991:47). Svensson & Starrin (1996:57) utdyper det slik:

"Intervju oppfattet som en språklig hendelse kontrasterer mot standardoppfatningen i hvilken det antas at den ställda frågan på ett adekvat sätt representeras genom den formella version som finns i frågformuläret. Man anser i den kvalitativa traditionen inte att frågeformuläret är den bestämmande faktorn i den process genom vilken tvetydighet manifesteras och löses. Tvetydigheter löses genom själva intervjun eller samtalet som helhet och inte genom att ge frågorna i frågformuläret en mer precis formulering."

I det kvalitative intervjuet oppfattes intervjueren som medskaper av sluttresultatet. Det dreier seg om en konversasjon der data oppstår i en interpersonell situasjon, medforfattet og medprodusert av intervjueren. I det kvantitative intervjuet oppfattes derimot intervjueren som medium og

erstattbar. Målsettingen er å finne måter å nøytralisere intervjuerens og intervjusituasjonens påvirkning, slik at responser eller intervjusvar kan tolkes på en entydig og klar måte (ibid:58).

Uansett hvilken form for intervju som anvendes, er det avgjørende målet med datainnsamling å generere gyldig informasjon fra de som svarer. Vi forventer oss oppriktighet i de framstillinger som vi får fra de personer som vi intervjuer. Dette handler blant annet om tillit mellom intervjuer og interjuet, og det handler om de forkunnskaper som intervjueren dokumenterer på det felt, de problemstillinger, tema og spørsmål som settes på dagsorden, slik det kommer til uttrykk i intervjuguidene (aktualitet og relevans).

I og med at dette er et oppdrag som SND-NT og Nord-Trøndelag fylkeskommune i fellesskap har vært oppdragsgivere for, og som det helt siden forsøket startet har vært klart skulle gjennomføres, har vi møtt åpenhet fra alle intervjuede. Vi føler også at vi har etablert et godt tillitsforhold til alle parter.

2.3.2 Gruppeintervju

Gruppeintervju er en kvalitativ metode der hensikten er å samle data gjennom diskusjoner på tema som forskeren alene eller i dialog med oppdragsgiver har kommet fram til er sentrale. Informantene settes enten sammen i grupper konstruert for anledningen, eller tilhører en gruppe som opererer under parallelle kulturelle eller strukturelle betingelser og har et reflektert forhold til de problemstillinger som skal drøftes.

Fordelen med gruppeintervju er interaksjonen og dynamikken i samtalen som kan føre til at flere tema dukker opp. Gruppeintervju kan derfor bidra til å gi større bredde og individuell dybde på enkelte tema. Gruppeintervjuets styrker kan summeres opp med følgende stikkord:

- Generelle problemstillinger kan belyses fra flere vinkler samtidig
- Diskusjon mellom deltakerne kan utvikle ny kunnskap/ny forståelse
- Virker disiplinerende på deltakerne

Det er også åpenbare svakheter ved gruppeintervju. En viktig svakhet går på at deltakerne i de fleste tilfeller er underlagt en form for sosial kontroll fra de andre deltakerne, spesielt dersom disse er rekruttert fra samme organisasjon eller sosiokulturelt miljø (opptrer som referansegruppe). Det sosiale, politiske eller organisatoriske fellesskapet, f.eks. arbeiderkollektivet vil påvirke hver enkelt sine ytringer og gjøre dem likeartet. Dersom gruppen som intervjues også har innslag av "ledende" aktører i sosiale eller organisatoriske posisjoner, vil deltakernes bidrag, vurderinger preges av hva som er akseptable eller godtakbare karakteristikk og synspunkter til "fremmede tredjepersoner". Vi har å gjøre med inntrykkskontroll, dvs. at man enten beskriver og vurderer forhold verre eller bedre enn de faktisk er for å skape et fordelaktig bilde av seg selv og sine.

2.4 Kvantitative data

2.4.1 Kvantitative intervju

Hovedmetoden i datainnsamlingen blant SND-NTs brukere var kvantitativ, nærmere bestemt en surveymetode. I anvendt forskning er surveymetoden den kanskje mest brukte, og særpreges av at det innhentes informasjon fra relativt mange personer/enheter ved hjelp av spørreskjema eller strukturerte (kvantitative) intervju (Ilstad 1987). Datainnsamlingen i surveyundersøkelser kan foregå på ulike måter. Både distribuering av spørreskjema via post og utfylling av spørreskjema gjennom personlige intervju er hyppig brukt.

På bakgrunn av den relativt korte tidsfristen for undersøkelsen, ble effektivitet i datainnsamlingen viktig. Surveyundersøkelsen ble derfor gjennomført som et strukturert (kvantitativt) telefonintervju. Et intervjukorps på fem personer med spesiell opplæring i denne metoden sto for den praktiske gjennomføringen av intervjuene.

2.4.2 Spørreskjemaundersøkelse (survey)

Alle som ble intervjuet i SND-NT, i RUA, hovedutvalgsmedlemmene, fylkesrådmann og fylkesordfører(e) skulle fylle ut et skjema som omfattet:

- Et sett spørsmål som gikk på hva man oppfattet at SND-NT vektla i sin virksomhet (ble også stilt brukerne/kundene)
- Om informantene oppfattet at det fra SND-NTs side hadde vært en endring i vektlegging av disse forholdene etter innføringen av NT-modellen 1. mai 1996
- Hvordan de spurte mente at SND-NT burde vektlegge de opplistede forholdene
- Spørsmål knyttet til målsettinger med forsøket
- Påstander om forsøket

2.5 Utvikling av måleinstrument

2.5.1 Intervjuguider

Delstudie 1 og 2

Aktualiteten og relevansen til tema og spørsmål som er blitt kvalitetsikret gjennom flere samtaler med oppdragsgiver (Nord-Trøndelag fylkeskommune og SND-NT). Som basismateriale har vi hatt tilgang til viktige saksdokument samt fått fellesnotat fra RUA og SND-NT på de problemstillinger og spørsmål som skulle vektlegges i evalueringen.

Intervjuguidene har vært en kombinasjon av generelle, og detaljerte spørsmål som har omfattet mange tema. Årsaken til dette er at en og samme guide har vært tilpasset en heterogen målgruppe, og ikke minst fordi vi har hatt to intervjukorps som har foretatt datainnsamlingen parallelt. Under intervjuene ved SND-NT og Nord-Trøndelag fylkeskommune nådde vi ganske raskt et metningsnivå for ny informasjon. Det ser vi på som et uttrykk for at intervjuguiden har vært både relevant og aktuell.

Brukerundersøkelsen

I brukerundersøkelsen ble de kvalitative intervjuene brukt for å innhente utdypende informasjon fra surveyundersøkelsen. Etter at data fra surveyundersøkelsen var analysert, ble det laget en intervjuguide (vedlegg III). De samme temaene ble berørt, men intervjuene var særlig innrettet mot å inn-

hente informasjon som manglet ut fra surveyundersøkelsen. Den samme intervjuguiden ble brukt både for tilsagnsbedriftene og ordførerne.

2.5.2 Spørreskjema

Surveyundersøkelsen blant brukerne var særlig rettet mot å *belyse service og tilgjengelighet* i forsøket – både vurderinger av *status eller nivå*, men også hvorvidt det hadde skjedd *endringer* i service og tilgjengelighet.

Som et ledd i operasjonaliseringen av begrepene service og tilgjengelighet, ble enkelte spørsmålsstillinger hentet fra en annen evaluering av SND (Bræin og Hervik 1996). Møreforskning har gjennomført en årlig, repeterende surveyundersøkelse blant industribedrifter og bedrifter i tjenestenæringer og andre næringer fra -94. For å sikre relevans i spørsmålsstillingene i skjemaet, ble dessuten utformingen gjort i samarbeid med prosjektrådgivere og oppdragsgiver.

I vurderinger av endringer ble informantene bedt om å sammenligne med den forutgående organiseringsmåten, hvor SND hadde regionkontor i Trondheim, og hvor det var et delt forvaltningsansvar mellom SND og NT fylkeskommune for de næringsretta virkemidlene.

Spørreskjemaene for tilsagnsbedriftene (vedlegg IV) og næringskonsulentene (vedlegg V) var i hovedsak identiske. Skjemaet for avslagsbedriftene ble noe forkortet på bakgrunn av at disse ikke hadde hatt gjennomgående kontakt med SND før og etter omorganiseringen, og sannsynligvis manglet bakgrunn for å vurdere om det hadde skjedd endringer i SNDs virksomhet. Skjemaene tok for seg følgende hovedtemaer:

- Kunnskap og bruk
- Endringer i tilgjengelighet og distribusjon (utelatt for avslagsbedriftene)
- Om SND generelt
- Endringer i prioriteringer (utelatt for avslagsbedriftene)
- Forbedringsområder
- Avsluttende spørsmål

I spørreskjemaene ble det i all hovedsak brukt lukkede svaralternativer, enten i form av kategorier eller vurderinger på sju-delte Likert-skalaer.

2.6 Framgangsmåte

2.6.1 Kvalitative intervju

Delstudium 1 og 2

De kvalitative intervjuene har vært gjennomført av to intervjukorps. På hvert av disse har det vært to personer som har stått for de aller fleste av disse, eller i deler av disse.

Et annet spørsmål er om man skal intervju samme person en eller flere ganger. Vi har foretatt gjentatte intervju av nøkkelpersoner i SND-NT og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Dessuten har flere deltatt både i gruppeintervju og individuelle intervju. I følge Svennsom og Starring (1996:73) sikrer dette kvaliteten til data.

Etter hvert intervju har vi i fellesskap diskutert og utesket hovedinntrykk. Videre er det underveis utviklet nye spørsmål og problematiseringer som er blitt lansert og presentert de intervjuede. På den måten er intervjuguiden blitt komplettert fortløpende som følge av en læringsprosess.

Brukerundersøkelsen

Følgende kriterier ble lagt til grunn i valg av bedrifter og ordførere til intervju:

- Geografisk spredning i fylket
- Informanter både i og utenfor området for de distriktsretta virkemidlene
- Både industribedrifter og bedrifter i andre næringer

På bakgrunn av disse kriteriene ble ni tilsagnsbedrifter og ordførere i fire kommuner valgt ut. Ordførerne og bedriftene ved daglig leder ble kontaktet

for å avtale tid og sted for intervju. Gjennomføringen av de enkelte intervjuene tok omtrent en time.

2.6.2 Surveyundersøkelsen

Surveyundersøkelsen ble gjennomført av fem personer som hadde fått opplæring i metoden. Næringskonsulent/-sjef eller person som hadde tilsvarende funksjons ble kontaktet i samtlige kommuner i Nord-Trøndelag. I bedriftene ble daglig leder forespurt om intervju. Det ble avtalt tidspunkt for gjennomføring av telefonsurveyen. Selve telefonintervjuet tok omtrent en halv time.

Respondentenes svar på spørsmålene ble dataregistrert direkte ved hjelp av PC og egnet programvare. Dataene ble så analysert i statistikkprogrammet SPSS.

2.7 Vurdering av datakvalitet

2.7.1 Informantene

De intervjuede i delstudium 1 og 2

Når vi skal drøfte datakvalitet til kvalitative data, bringes denne på det rene gjennom en diskusjon om de innsamlede data kan sies å være autentiske og troverdige, samt den forståelse for de(t) aktuelle fenomen i fokus som disse bidrar til å skape. I denne diskusjon skal vi gjøre bruk av Maxwell (1992) sitt syn på validitet slik det er gjengitt i Svensson og Starrin (1996:212):

Validitet är på en allmän nivå relationen mellan en redovisning ("account") och något utanför denna redovisning. Detta "något" kan t.ex. vara forskarens uppfattning om verkligheten, andras uppfattning eller en vedertagen "objektiv" uppfattning av verkligheten. Som observatörer och tolkare av världen är vi en oupplöslig del av densamma. Vi kan inte gå utanför våra egna erfarenheter för att uppnå någon slags oberoande redovisning av vad vi opplever. Det är alltid möjligt att olika observatörer kommer fram til olika tolkninger, som alla i sitt sammanhang kan vara "lika" valida.

Validitet er altså ingen iboende egenskap hos en spesiell metode, men tilhører data, vurderinger og konklusjoner som kan oppnås gjennom å anvende metoden i en gitt sammenheng (kontekst) og for en spesiell hensikt. På grunn av at forståelsen er relativ er også validiteten relativ (op.cit.).

Maxwell (1992) sine fem typer av validitet er:

- Beskrivende validitet – går både på oppfatninger av forhold og vurderinger av de samme
- Tolkende validitet – hvor godt stemmer forskerens tolkninger av meninger, vurderinger og konsekvenser med de som er blitt intervjuet?
- Teoretisk validitet – de begrep som forskeren har konstruert eller anvender skal være meningsfulle i relasjon til de fenomen eller vilkår som studeres
- Generaliserbarhetsvaliditet – i hvilken utstrekning resultatene kan antas å gjelde selv for andre situasjoner, populasjoner eller personer?
- Vurderende validitet – jevnføring av observert handling og hva som er akseptbar atferd/handling i den gitte situasjonen

Vi skal nå kort drøfte kvaliteten på de fem former for validitet i vårt data-materiale.

Bedømmingen av den deskriptive validiteten til datamaterialet kan gjøres på følgende måte. Man må først kartlegge om de ulike metoder som er benyttet for å generere data leder til sammenfallende beskrivninger/vurderinger av samme hendelse, situasjon eller fenomen, f.eks. kundekontakten til SND-NT. Dersom det er godt sammenfall og de problemstillinger som er analysert med ulike data gir konsistente svar, er denne formen for validitet høy. Det mener vi er situasjonen for vårt materiale. Både intervju (individuelle og gruppeintervju) og surveyundersøkelser drar i samme retning og danner konsistente bilder av de aktuelle problemstillinger.

Den tolkende validiteten går på om de beskrivelser og analyser som er gjort er erfaringsnære, altså om informantene kjenner seg igjen i disse. Vi har hatt to framlegg for oppdragsgiver hvor representanter for de fleste informantene

var tilstede, der vi også har diskutert og fått synspunkter på forhold som er blitt befestet eller nyansert gjennom slik diskusjon. Vi mener derfor at den tolkende validiteten er blitt tilfredsstillende gjennom det opplegg som er gjennomført.

Den begrepsmessige validiteten er høy fordi vi har benyttet de begrep og benevninger som Nord-Trøndelag fylkeskommune og SND-NT selv opererer med i de sentrale problemstillinger for denne analysen.

Generaliserbarhetsvaliditeten er et mer komplekst forhold. Generalisering i kvalitativ analyse skjer ved at teoriutvikling ikke bare skal være plausibel i relasjon til spesielle aktører, hendelser, situasjoner eller relasjoner som studeres, men også åpner for at samme prosess, i ulike situasjoner kan lede til et annet resultat (Swensson & Starrin, 1996:215). Swensson og Starrin (op.cit.) uttrykker seg slik:

"Generalisering i kvalitative studier baseras vanligen på antagandet att de begrepp och den teori man kommit fram til på ett meningsfullt sätt kan appliceras på liknande situationer och personer som de ursprungligen grundades på. Det är altså inte på en uttalad statistisk urvalsmetodik eller inferens man baserar generaliseringen."

Man snakker altså om to typer generalisering:

- Indre ("internal") generalisering som gir konklusjoner innen den studerte konteksten (SND-NT og dette kontorets relasjoner).
- Ytre ("external") generalisering gir konklusjoner som er overførbare til andre situasjoner, organisasjoner, dvs. andre kontekster.

Den type utvalg som er gjort i den kvalitative delen av evalueringen har delvis skjedd i samråd med Nord-Trøndelag fylkeskommune og SND-NT. Dette utvalget har vært styrt av målsettingen med studien ("purposeful") eller teoretisk ("theoretical) snarere enn slupmessig ("randomisering"). Målet har vært å få et utvalg for kvalitative intervju som leder til god forståelse av variasjoner i det fenomen som er satt under lupen i dette prosjektet (op.cit.). Gjennom vår dialog med oppdragsiver mener vi at dette er godt ivaretatt, og at vi kan gi gode konklusjoner innen den studerte konteksten (indre generalisering).

Vurderende validitet er i følge Swenksom og Starrin (ibid:216) ikke noe sentralt begrep i kvalitativ forskning, og vi har derfor ikke lagt vekt på dette i denne studien.

Brukerundersøkelsen

Det ble lagt vekt på å innhente vurderinger fra ulike brukergrupper. Etter som vurderingene kunne være påvirket av resultatene av søknadsbehandlingen fra SND, anså vi det som viktig å intervjuer både bedrifter som hadde fått tilsagn og avslag på søknader. Det ble også ansett som viktig å ha med representanter fra primærkommunene i undersøkelsen, og næringskonsulentene og ordførerne ble derfor inkludert.

I tillegg kunne det vært hensiktsmessig å innhente vurderinger fra "ikke-brukere", dvs. bedrifter som ikke hadde hatt kontakt med SND, ut fra at vurderingene fra disse ville ikke være farget av søknadsbehandlingen. På den annen side ville disse bedriftene sannsynligvis hatt liten forutsetning for å uttale seg særlig konkret om forhold ved SND-NT. Dessuten anså vi at næringskonsulentene var en gruppe som i liten grad var påvirket av skjebnen til enkeltsøknader i sine vurderinger, og således ivaretok en slik nøytralitetsfunksjon i undersøkelsen.

Totalt sett anser vi at de gruppene som er inkludert brukerundersøkelsen, dekker de som SND-NT samvirker med i sin virksomhet til daglig.

2.7.2 Metodevalg

Det ble brukt forskjellige metoder i evalueringen, både kvalitative intervju og en surveyundersøkelse. Generelt kan bruk av flere metoder for å studere samme fenomen være en styrke for undersøkelsen. Dersom man kommer fram til sammenfallende resultat, styrker dette som tidligere nevnt validiteten eller gyldigheten av resultatene.

2.7.3 Måleinstrument

Generelt

Utviklingen av måleinstrumentene (spørreskjema og intervjuguider) har vært en prosess hvor tre eksterne prosjektrådgivere (NTNU, SNF og Vestlandsforskning) og oppdragsgiver (SND-NT og Nord-Trøndelag fylkeskommune) var involvert. Dette har sannsynligvis vært et positivt bidrag til innholdsvaliditeten gjennom operasjonaliseringen av sentrale begrep. Det at det ble brukt spørsmålsstillinger fra en annen evaluering av SND har sannsynligvis virket i samme retning.

Brukerundersøkelsene

Et ankepunkt er at spørreskjemaet ikke ble prøvd ut på målgruppene før undersøkelsen startet. Enkelte av respondentene ga uttrykk for at skjemaet var noe langt. Dersom dette har gått ut over nøyaktigheten i respondentenes svarangivelser, kan dette potensielt være en trussel mot reliabiliten og datakvaliteten i undersøkelsen. Hovedinntrykket er likevel at lengden ikke har vært et stort problem for respondentene. Imidlertid kunne utsendelse av skjemaet før gjennomføringen av telefonintervjuet minimalisert dette problemet. På grunn av den korte tidsfristen for undersøkelsen lot dette seg vanskelig gjennomføre.

2.7.4 Samlet vurdering

Alle metoder er forbundet med feilkilder. Derfor har vi anvendt oss av flere former for triangulering for å generere best mulig datakvalitet og dermed best mulig og sikre svar (Swensson & Starrin 1996:218).

- Multiple metoder – dvs. triangulering innen en og samme metode eller mellom metoder. Vi har gjort begge deler. Innen metoden har vi anvendt flere strategier, dvs. hatt flere innganger til intervjuene og flere spørsmål som har belyst samme fenomen/problemstilling avhengig av egenskaper ved informantene og informantgruppene. Vi har videre kombinert ulike metoder for å belyse sammen fenomen, dvs. kvalitative og kvantitative intervju og spørreskjema.

- Vi har dessuten anvendt flere datakilder (datatriangulering), dvs. informantgrupper, tilgjengelige sekundærdata fra Møreforskning og nøkkeldokumenter
- Vi har også benyttet forskertriangulering, dvs. flere intervjuere som har samlet informasjon
- Vi har også anvendt oss av perspektivtriangulering som innebærer flere faglige og teoretiske utgangspunkt. Vi har hatt økonomisk (ulike), sosiologisk, juridisk, pedagogisk, offentlig administrativ og psykologisk kompetanse i forskerteamet. Vi har derfor tilnærmet oss data med flere perspektiv og hypoteser i minnet

Alt i alt mener vi å ha god nok datakvalitet til å kunne trekke sikre slutninger i evalueringen.

3. EVALUERING

Niels Arvid Sletterød

3.1 Utviklingsorientert eller formativ evaluering

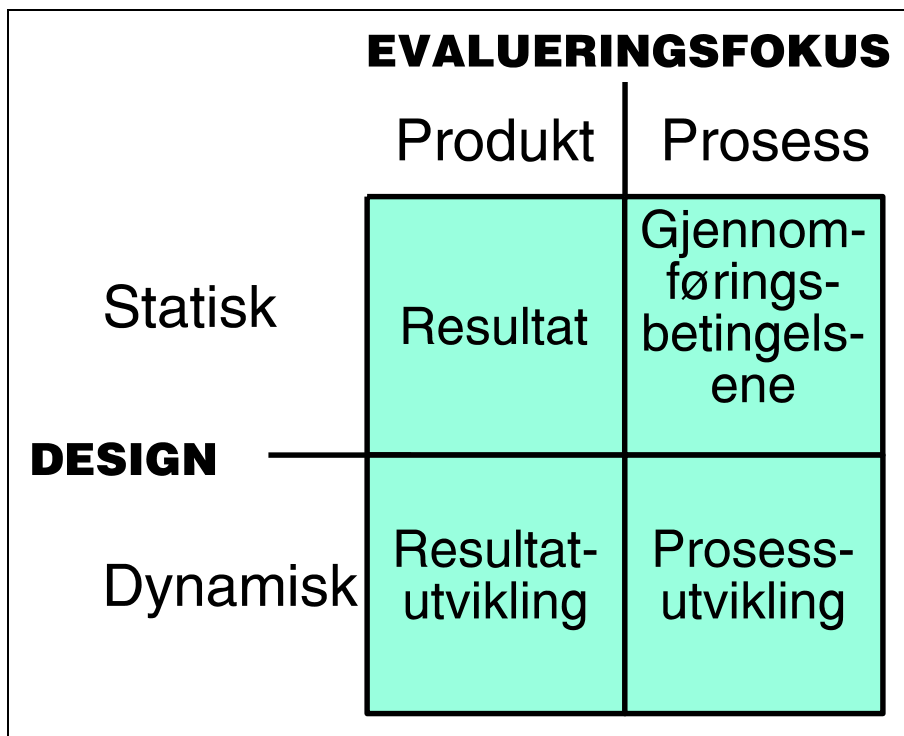
Vi kan skille mellom summativ og formativ evaluering. Summativ betyr resultatorientert eller sluttevaluering. Formativ evaluering kan enten være prosessevaluering i ettertid eller prosessevaluering underveis i et forsøk. Det var Cronbach (1963) som introduserte at evaluering skulle bidra til å korrigere prosessforløp og utvikling, slik at man forbedret prosjekt eller forsøk underveis. I evalueringen av SND-Nord-Trøndelag har ikke et formativt utgangspunkt vært aktuelt for NTF som ekstern evaluator.

Patton (1986) lanserte tankegangen om å ansvarliggjøre brukerne ved å involvere disse i evalueringsprosessen, fordi evalueringen skal brukes som beslutningsstøtte både underveis, i og etter forsøksperioden. I denne evalueringen har vi hatt nær dialog både med SND-NT og Nord-Trøndelag fylkeskommune både i problemformuleringen, i utviklingen av selve evalueringsopplegget og måleinstrumenter (intervjuguider og spørreskjema). Kunnskapens relevans og aktualitet harmonerer derfor med oppdragsgivers behov.

Wholey (1979) er en eksponent for det syn at evaluering må betraktes som et hjelpemiddel for organisasjoner i en intern lærings- og utviklingsprosess. Det siste er det opp til SND sentralt, SND-NT og Nord-Trøndelag fylkeskommune å utvikle gjennom såvel separate som felles dialoger. Hver enkelt av disse aktørene har sine virkelighetsopplevelser av forsøket, ser det fra sitt ståsted og har gjort seg erfaringer.

Forståelse avhenger altså av hvilken posisjon situasjonen/forsøket erfares eller oppleves fra. Det betyr at det eksisterer flere parallelle virkelighetsforståelser, beskrivelser og opplevelser på samme tid, eksempelvis hvordan SND-sentralt, SND-NT, Fylkesmannen og Nord-Trøndelag fylkeskommune (administrasjon og politikere) og kundene opplever og vurderer kvaliteten på tjenester, tilbudet av virkemidler, organisatoriske forhold etc.

Følgende figur problematiserer forholdet mellom evalueringsfokus og et statisk eller dynamisk evalueringsopplegg (design):



Figur 0.1: Evalueringsopplegg

Hver rute representerer et spesielt evalueringsopplegg som skiller seg fra hverandre på vesentlige punkter. Vi kommenterer nå innholdet i hver enkelt rute for å beskrive hvilke opplegg eller kombinasjoner opplegg for evaluering vi har benyttet.

- Et statisk opplegg (design) rettet mot produkt(ene) av forsøket, fokuserer estimering av de resultater som er framkommet
- Et statisk design rettet mot prosessen, fokuserer på en analyse og beskrivelse av de gjennomføringsbetingelser som har vært virksomme under forsøket

- Et dynamisk design opptatt av produkt vil være opptatt av resultat- eller produktutvikling underveis i prosjektet, dvs. skape optimale tiltak og effekter
- Et dynamisk design som fokuserer prosessen, vil prøve å optimalisere gjennomføringsbetingelsene gjennom kontinuerlig drøfting og vurdering av kvaliteten på disse sett i relasjon til produktutviklingen

I evalueringen av SND har vi benyttet oss av et statisk opplegg rettet både mot produktene (tilgjengelighet, distribusjon, samordning etc.) av forsøket samt gjennomføringsbetingelsene (avtaler, styringssystem og organisatoriske betingelser) for forsøket.

3.2 Evaluatroroller og dialog med oppdragsgiver

Erfaringer fra andre evalueringsprosjekter tilsier at det er viktig å presisere tydelig hva som ligger i evaluatrorollen. Evaluator er ingen "*besserwisser*" som kan si hva som skal og bør gjøres til enhver tid (Arnesen 1993:23). Evaluator kan altså ikke *avgjøre hvordan* en aktør skal handle bedre enn aktøren selv. Det evaluator kan, og som er viktig å presisere, er å anvende begreper, modeller og teorier slik at det legges til rette for *læring og kunnskapsutvikling*. Men det er aktørene selv, og bare dem, som må være *ansvarlig* for valgene som blir gjort på basis av den kunnskap som evalueringen har frembrakt. Slike valg er basert på en forståelse eller tolkning av hvilke konsekvenser som evalueringensresultatene representerer, og det er bare aktøren som er ekspert på denne. Derfor er det aktøren selv som best kan tolke og avgjøre hvordan og på hvilken måte evalueringensresultatene representerer kunnskap for handling. Evaluator som fagekspert på evaluering skal bidra til å strukturere og skape optimale betingelser for utvikling av handlingsretta kunnskap.

Dialog med og mellom partene, dvs. de involverte aktører i prosjektet og evaluator, er nødvendig fordi hver enkelt aktør med sitt ansvar og sin myndighet ser det en ønsker å se. Dette kaller vi *selektiv persepsjon*. Et annet viktig poeng er at såvel evaluator som prosjektdeltakere ikke bare ser det de ønsker å se; det innebærer også spørsmålet om en finner det en faktisk retter innsatsen mot å lete etter. I både evaluering og i produktutvikling er det

derfor viktig å foreta et begrunnet valg av hva det er verdt å lete etter. Det primære spørsmålet er (ibid.): "*Hva settes i fokus og hvorfor*". Problematiserende dialog mellom oppdragsgiver og evaluator må klargjøre dette. Det er blitt gjort både innledningsvis og underveis i evalueringen.

3.3 Hva sikrer bruk av den kunnskap evalueringen har utviklet?

Det er viktig å *kvalitetssikre bruk* av kunnskapen som utvikles. Det finnes forskningsresultater som viser at følgende forhold sterkt påvirker bruk av evalueringskunnskap:

- Den forskningsmessige kvaliteten
- Handlingsorienteringen/aktualitet
- Sammenfall med brukernes forventninger
- De kritiske utfordringer ny kunnskap representerer for bestående ordninger/tiltak
- Relevans

Forskningmessig kvalitet går for det første på å være kjent med feltet, dvs. ha nødvendig substanskunnskap om de problemer/tema som skal analyseres, og for det annet å være oppdatert og beherske nødvendig fag-/ekspertkunnskap. Handlingsorientering eller aktualitet betyr at evaluering skal generere kunnskap for handling, dvs. handlingsstrategier og tiltak. Kunnskapen som utvikles skal være kritisk, men samtidig konstruktiv. Relevans sikres også gjennom dialogbasert kunnskapsutvikling. Evalueringskunnskapen må utvikles i et nært, kontinuerlig og likeverdig samarbeid mellom evaluator og oppdragsgiver i såvel konseptutvikling og gjennomføring av forskningsoppdraget. Det har vi bestrebet oss på å realisere i denne evalueringen.

3.4 Bruk av evalueringskunnskap

Det kan skilles mellom tre ulike former for bruk av evalueringskunnskap: *instrumentell, konseptuell og overbevisende* (Leviton & Hughes 1981). Instrumentell bruk opptrer når evaluering nyttes som grunnlag for beslut-

ningstaking og problemløsning. Konseptuell eller begrepsmessig bruk innebærer at kunnskapen, som evalueringen har skapt, blir et nytt premiss for det daglige arbeidet, mens overbevisende bruk er en politisk aktivitet eller handlemåte.

Det er allikevel viktig at den kunnskapen som evalueringen har frembrakt, ikke er den eneste kunnskapen som bør nyttes for å vurdere prosjektet. I et gitt opplegg for evaluering vil det alltid være aktuelle og relevante problemstillinger og spørsmål som av ulike årsaker enten er utelatt eller bare betraktes fra ett perspektiv. Derfor finnes det andre alternative synsmåter og vurderinger som i ettertid bør bringes på dagsorden og som evalueringresultatene må relateres til. Dette innebærer også at denne evalueringrapporten bare kan representere en systematisk presentasjon av argumenter i en slik forhandlingsprosess på linje med andre aktørers oppfatninger og opplevelser av prosjektet. Evaluering som læringsprosess stopper derfor ikke opp med den eksterne evaluators (NTF) bidrag til denne. De argumenter som presenteres, bør gjøres til gjenstand for kritisk refleksjon og fortolkning av de ulike aktørene i prosjektet. De samme må slutte hvilke konsekvenser det vil få for strategier og tiltak med tanke på å videreutvikle og forbedre SND-NT-modellen.

3.5 Evalueringsmetode

Metoden kan betegnes som en "360-graders" evaluering, ved at det innhentes informasjon fra de viktige aktørene som SND-NT samspiller med og har relasjoner til. Videre ble det innhentet informasjon fra ansatte i SND-NT om deres relasjon til de samme aktørene. Designet kan illustreres som vist i figur 2.1.

Evalueringen er mest av praktiske og dels av analytiske hensyn blitt organisert i tre delstudier under datainnsamling og datasammenstilling (jevnfør bl.a. intervjuguider for den kvalitative analysen i vedlegg).

Delstudie 1 omfatter relasjoner til aktører på sentralt hold, styringssystemet for SND herunder det lokale styre for SND-NT og ikke minst SND-NT som organisatorisk enhet. *Delstudie 2* omfatter SND-NTs relasjoner til ulike offentlige aktører på fylkesnivå (Fylkesmannens landbruksavdeling og

Nord-Trøndelag fylkeskommune), mens *delstudie 3* tar for seg ulike grupper av brukere/kunder av SND-NT. Under utskrivning og analyse har vi derimot ikke beholdt inndelingen i delstudier, men latt relasjonene tre fram som egne kapitler.

3.6 Relasjonsanalyse

Opplevelsen av forsøket som organisasjonsmodell og forsøket som produsent av tjenester/virkemidler vil variere avhengig av hvilken relasjon man har til SND-NT. Nygård (1993:240) beskriver fenomenet som går på at virkelighetsbildet/-forståelsen avhenger av de øyne som ser, *selektiv persepsjon*, på denne måten:

"Den som ligger lenket til jorden, ser bare fjellet fra det stedet der han ligger, og uansett hvordan vi stiller oss, greier vi ikke få med oss alt på en gang."

Virkeligheten er altså slik den blir fortolket, og det vil alltid foreligge alternative måter å konstruere virkeligheten på. I forhold til dette konkluderer Nygård (ibid.:249) slik:

"Spørsmålet om hvorfor to mennesker som er i samme situasjon kan handle så forskjellig som de ofte gjør, blir dermed ikke så vanskelig å besvare lenger. Svaret må naturligvis bli at de naturligvis ikke er i samme situasjon. Det er bare for den utenforstående som betrakter situasjonen gjennom sitt vindu, at situasjonen er den samme for begge. Hver enkelt av oss opplever vår situasjon gjennom vårt vindu, vi er forskjellige når det gjelder hvordan vi tolker situasjonen, hva vi betrakter som viktig ved den, hva vi betrakter som implikasjoner ved den, hvorvidt den oppfattes som påtvunget osv."

I et relasjonsperspektiv er det alltid to sider eller to virkeligheter man må forholde seg til. Vi har derfor fokusert de relasjoner som NTF i dialog med oppdragsgiver er kommet fram til er viktigst å utvikle kunnskap om. Det er:

- Relasjonen SND-NT ↔ Brukerne/kundene
- Relasjonen SND-NT ↔ SND-sentralt

- Relasjonen SND-NT ↔ departementer
- Relasjonen SND-NT ↔ Nord-Trøndelag fylkeskommune (adm. og pol.)
- Relasjonen SND-NT ↔ Fylkesmannens landbruksavdeling

Begge parter i relasjonen er blitt intervjuet eller utspurt via spørreskjema, og vi har søkt å sette partenes opplevelse av relasjonen opp mot hverandre.

4. PROSESSEN BAK NORD-TRØNDELAGSMODELLEN

Eystein Ystad

Dette kapitlet er skrevet hovedsakelig på bakgrunn av intervjuer med personer som var sentrale i prosessen bak dannelsen av SND-Nord-Trøndelag. Dette er informanter som har eller har hatt sentrale posisjoner i SND, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet eller Nord-Trøndelag fylkeskommune. Datamaterialet foreligger i form av utsagn som reflekterer informantenes vurderinger av prosessen bak og utfordringer for Nord-Trøndelagsmodellen generelt og SND-NT spesielt.

Materialet fra intervjuene er sammenholdt med offentlige dokumenter om SND:

- St. m. nr. 51 (1996-97): *Om SND*
- St. m. nr. 31 (1996-97): *Om distrikts- og regionalpolitikken*
- St. prp. nr. 1 (1997-98): *Statsbudsjettet 1998* for Kommunal- og arbeidsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet
- Steineutvalgets innstilling av 310397
- Reve og Walderhaug (1997): *Fire gode år med SND?*

4.1 Forholdet mellom SND og fylkeskommunen

De fleste informantene har gitt uttrykk for at den gamle modellen med deling av ansvaret for de bedriftsrettede virkemidlene ga en uholdbar situasjon for både SND og fylkeskommunene. Begrunnelsen for at begge aktørene vurderte situasjonen som utilfredsstillende, var først og fremst hensynet til brukerne. Det gamle systemet innebar flere adressater for henvendelser både fra bedriftene og kommunene, noe som hindret et oversiktlig virkemiddelsystem med ei inngangsdør, sett fra brukernes side. For Nord-Trøndelag gikk i tillegg grensen for de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene tvers gjennom fylket, noe som innebar at fylkeskommunen

ikke hadde innflytelse over de bedriftsrettede SND-midlene for de mest næringstunge delene av fylket.

Situasjonen under den gamle modellen var preget av uklarhet mellom SND og fylkeskommunen om ansvarsfordeling, ressurser og kostnader. Dette var også en viktig grunn til at noe måtte gjøres.

Flere informanter har lagt vekt på at både SND og fylkeskommunen hadde behov for å styrke sin legitimitet som samfunnsinstitusjoner. For begge institusjonene var bedre kontakt med brukerne i næringslivet, først og fremst små og mellomstore bedrifter i distriktene, det viktigste for å styrke legitimiteten. Dette henger sammen med SNDs målsetting om å fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag (St. m. nr. 51 (1996-97):13). Myndighetene fastslår i St. prp. nr. 1 (1997-98)¹ at SND skal ha en hovedrolle i utviklingen av næringslivet i distriktene, og at SNDs målsetting om å nå de små og mellomstore bedriftene skal forsterkes. Et viktig virkemiddel for å oppnå dette er økt desentralisering av SNDs virksomhet (s. 8).

Sammenfallet i ønsket om å styrke legitimiteten ved å gjøre en bedre jobb, bidro til å danne et felles handlingsgrunnlag både for SND, de aktuelle departementene og fylkeskommunen. På denne måten ble dette et bidrag til å snu en tap-tap-situasjon til en vinn-vinn-situasjon i forholdet mellom de ulike aktørene i prosessen bak opprettelsen av Nord-Trøndelagsmodellen. Det betyr at det ble skapt en situasjon der alle aktørene vurderte fordelene som større enn ulempene med å gå inn for den nye organisasjonsmodellen.

4.2 Fra Steineutvalget til Nord-Trøndelagsmodellen

Steineutvalgets innstilling fra mars 1995 skisserte to modeller, men verken modell A eller modell B ga noe grunnlag for politisk konsensus om et opplegg for en desentralisering av SND. Modell A innebar en ren konsernmodell for et lokalt SND-apparat, mens modell B innebar fylkeskommunal

¹ Statsbudsjettet 1998 for Nærings- og handelsdepartementet.

styring med de desentraliserte SND-ordningene. Perioden etter Steineutvalget var preget av mangel på politiske initiativ, og situasjonen syntes å være fastlåst. I praksis betydde dette at den gamle modellen med et delt virkemiddelapparat fortsatt ville være gjeldende. Flere informanter anså på dette tidspunkt en løsning som nokså umulig på kort sikt.

Ett år etterpå var prosessen preget av at den var uunngåelig. Etter en relativt intens prosess på politisk nivå etter initiativ fra Nord-Trøndelag fylkeskommune høsten 1995, ble regjeringsvedtaket om Nord-Trøndelagsmodellen gjort i februar året etter og SND-Nord-Trøndelag opprettet i mai 1996. I dag har 16 fylkeskommuner opprettet eller er i ferd med å opprette avtale med SND om lokalkontor. De fleste informantene gir uttrykk for at den raske utbredelsen av Nord-Trøndelagsmodellen var uventet. En viktig årsak til dette ble fra flere vurdert til å være at man i fylkeskommunene innså at Nord-Trøndelagsmodellen var eneste mulighet for lokalpolitisk styring med de landsdekkende bedriftsretta virkemidlene.

Beslutningen om opprettelsen av SND ble gjort i 1992 etter en prosess som til tider var preget av strid mellom ulike aktører om hva som skulle inn i SND, hvilken institusjon skulle ha styringsretten, mv. Løsningen ble at styringsretten over SND ble lagt til Næringsdepartementet, mens Kommunaldepartementet beholdt styringsretten over de distriktpolitiske bedriftsrettede virkemidlene.

Flere av informantene, og spesielt de fra de to departementene, la vekt på at prosessen bak Nord-Trøndelagsmodellen hadde vært tillitsskapende mellom aktørene. Videre ble det hevdet at denne tilliten var helt avgjørende for at Nord-Trøndelagsmodellen fikk den nødvendige oppslutning hos de sentrale aktørene i SND, departementer og regjering. Dette blir igjen sett på som en avgjørende forutsetning for den utbredte aksept modellen fikk hos fylkeskommunene.

4.3 Vurderinger av Nord-Trøndelagsmodellen

4.3.1 Et godt kompromiss

Næringsdepartementet sier i St. m. nr. 51 (1996-97) at Nord-Trøndelagsmodellen balanserer fylkeskommunens behov for næringsmessig engasjement med utgangspunkt i fylkesplanene og årlige regionale utviklingsprogrammer med behovet for samordning av virkemiddelbruken og hensynet til en enhetlig organisering av SND på fylkesnivå (s. 9).

Det var en gjennomgående oppfatning blant informantene at Nord-Trøndelagsmodellen innebærer et godt kompromiss mellom behovene for fylkeskommunal innflytelse, et enhetlig beslutningssystem og et brukervennlig tilbud til bedriftene.

De fleste informantene var av den oppfatning at Nord-Trøndelagsmodellen innebærer et kompromiss mellom Steineutvalgets A- og B-modell, eller mellom en ren konsernorganisasjon og et lokalpolitisk styrt system. Alt etter ståsted varierte imidlertid informantenes syn på om Nord-Trøndelagsmodellen lå nærmest opp til modell A eller modell B. Synet på det lokale SND-styrets rolle var det som først og fremst ga ulike svar på dette spørsmålet.

Nord-Trøndelagsmodellen kan også sees på som et kompromiss mellom samordningsfordeler og samordningskostnader. Fordelene kan deles inn i stordrifts- og samdriftsfordeler, mens samordningskostnadene kan deles inn i byråkrati, kompromiss og målkonflikter (Reve og Walderhaug 1997:56f).

Desentraliseringen av SND gjennom Nord-Trøndelagsmodellen er begrunnet ut fra målet om økte samordningsfordeler. For SND gir dette seg uttrykk ved en tredelt målsetting for omorganiseringen: koordinering av virkemiddelapparatet, økt samarbeid mellom SND og fylkeskommunen, og økt implementering av de politiske strategiene i konkrete resultater.

Alle informantene uttrykte klare forventninger til netto positive samordningseffekter på fylkesnivå av Nord-Trøndelagsmodellen. I den grad informantene hadde gjort seg erfaringer med samordningseffekten av etableringen av SND-NT, var disse positive. Enkelte informanter var opptatt av at

desentraliseringen naturlig nok også medførte samordningskostnader for SND, og at forholdet mellom samordningsfordeler og -kostnader måtte følges nøye i den videre utvikling av organisasjonsstrukturen.

4.3.2 Det lokale styrets rolle

De fylkesoppnevnte styrene skal påse at distriktskontorenes virksomhet er i tråd med fylkenes strategiske planer, gitt at disse ikke strider mot nasjonale mål for nærings- og regionalpolitikken. Styrene skal sikres reell innflytelse ved at de får uttale seg om større og prinsipielt viktige saker og enkeltsaker. Lederen av SND-kontorene har avgjørelsesmyndighet i alle enkeltsakene innenfor fullmakter gitt av SND sentralt (St. m. 51 (1996-97):58).

Samtlige informanter anså det lokale styret til å være den kritiske faktoren for om Nord-Trøndelagsmodellen ville lykkes eller ikke. Det var tilslutning til prinsippet om at styret rent formelt ikke skal ha beslutningsmyndighet i enkeltsaker. Likevel ble det fra alle informantene lagt sterkt vekt på at styret i praksis må få innflytelse på SNDs politikk for at systemet skal fungere. Det lokale styrets evne til å få gjennomslag for de fylkeskommunale planene i enkeltsakene ble betraktet som nøkkelen for en konsolidering av Nord-Trøndelagsmodellen. I denne sammenhengen ble rollen til lederen av lokal-kontoret sterkt vektlagt, og flere informanter mente at det i en oppstartsfase var en fordel å ha synlige personligheter med god kjennskap til det fylkespolitiske apparatet som ledere.

4.3.3 Fylkeskommunes strategiske planansvar

I regjeringens vedtak om opprettelsen av SND-NT heter det bl.a.:

"Fylkesplanen og fylkeskommunens strategiske næringsplan skal være retningsgivende for kontorets virksomhet i den grad dette ikke er i strid med SNDs overordnede mål og strategier, som igjen skal bygge på nasjonale mål i nærings- og distriktpolitikken" (Kgl. res. av 230296).

På mange måter kan dette betraktes som selve nøkkelen til at Nord-Trøndelagsmodellen så raskt fikk den brede aksepten blant fylkeskommunene, noe som blir nærmere behandlet nedenfor i dette kapitlet.

I St. prp. nr. 1 (1997-98:116)¹ blir det nye forholdet mellom SND og fylkeskommunene beskrevet som en god avveining mellom fylkeskommunens strategiske ansvar for utviklinga i fylket og SNDs operative ansvar for bruken av virkemidlene. Videre står det at gjennom fylkesplanene og de årlige regionale utviklingsprogrammene skal fylkeskommunen legge føringer på bruken av alle virkemidlene som blir forvaltet av SNDs distriktskontor.

I St. m. nr. 51 (1996-97:9) heter det at det strategiske ansvaret til fylkeskommunen for utviklingen i fylket skal gjelde for alle virkemidlene som SNDs distriktskontor forvalter, og at de regionale utviklingsprogrammene også skal gi føringer for bruken av disse. Ordningen med regionale utviklingsprogrammer for fylkeskommunens forvaltning av de distriktspolitiske virkemidlene ble opprettet i 1995. Fra og med 1997 er programmene utvidet til også å gjelde bruken av de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene (ibid:60).

Det springende punktet i denne sammenhengen er forholdet mellom lokal frihet og nasjonal styring. I Regionalmeldinga står det at de regionale utviklingsprogrammene åpner for en tettere dialog mellom forvaltningsnivåene og mer handlefrihet for det regionale og lokale nivået til å formulere egne mål og strategier. Samtidig skal de samme målene og strategiene ligge innenfor de nasjonale hovedmålene og strategiene for regional utvikling (St. m. nr. 31 (1996-97:40)).

Dette åpner for mulige motsetninger. På den ene siden skal nasjonale mål og retningslinjer legges til grunn for både fylkeskommunens strategiske planer og SNDs virkemiddelbruk. I utgangspunktet skal dette kunne bidra til at SND og fylkeskommunen møtes i felles standpunkter fra hver sin kant. På den annen side skal det samme systemet kunne bidra til større lokal handlefrihet for fylkeskommunen, noe som både i teorien og i praksis vil kunne føre til at det oppstår sprik mellom de strategiske føringene fra fylkeskommunen og SNDs retningslinjer for beslutninger i enkeltsaker.

¹ Statsbudsjettet 1998 for Kommunal- og arbeidsdepartementet

Avveininger av eventuelle ulike syn må først og fremst skje på lokalt nivå, i samspillet mellom fylkeskommunen, det lokale SND-styret og lederen av lokalkontoret. Konsekvensene av dette kan bli flere. Et mulig utfall er at styret blir et vitalt og synlig forum for reelle avveininger mellom ulike interesser, og dermed en viktig premissgiver for distrikts- og næringsutvikling i fylket. Hvis styret imidlertid får liten reell innflytelse på SNDs beslutninger, kan dette alternativt bidra til at styrets rolle blir utydelig og dermed usynlig og uinteressant for både interne og eksterne aktører, med de konsekvenser det kan gi for Nord-Trøndelagsmodellens videre utvikling.

4.3.4 Rolleavklaring

I regionalmeldingen legges det vekt på at innføringa av regionale utviklingsprogram er et ledd i arbeidet med å styrke fylkeskommunen som utviklingsaktør (St. m. nr. 31 (1996-97:63)). Videre framheves det at etablering av lokale SND-kontor gir fylkeskommunen en mer rendyrket rolle som utvikler av mål og strategier innenfor distrikts og næringspolitikken, mens oppfølgingsansvaret gjennom konkret virkemiddelbruk blir lagt til SND-kontoret. For at dette systemet skal virke, er det avgjørende at de mål og strategier som blir utvikla på fylkesnivå blir retningsgivende for de lokale SND-kontorenes bruk av de bedriftsrettede virkemidlene.

Dette bekreftes av St. m. nr. 51 (1996-97:9) der det står at etableringen av distriktskontorer er en klar styrking av arbeidet med næringsutvikling på det regionale nivået, og at fylkeskommunene og SNDs distriktskontor til sammen utgjør et sterkt miljø på fylkesnivå i arbeidet med kompetanseheving, omstilling og nyskaping i næringslivet.

Intervjuene viste at både lokale og sentrale aktører la vekt på at Nord-Trøndelagsmodellen hadde ført til en avklaring og en tydeliggjøring av ulike oppgaver og roller. For fylkeskommunen innebar det nye systemet at politikerne der gikk fra bevilgerrollen til en rolle som var mer preget av å være utvikler av nærings- og distriktpolitikk. Dette ble av flere beskrevet som en tydeliggjøring av fylkespolitikernes hovedoppgave som innebar en rolleavklaring med positivt innhold. Det ble i seg selv vurdert som negativt å miste innflytelsen over enkeltsaker, men dette ble vurdert å bli mer enn oppveid av at det ble mer tid til politikkenes hovedoppgave, nemlig utformingen av politikk.

For SND har omorganiseringen gitt en utviding av bevilgerrollen ved at de bedriftsretta distriktsvirkemidlene er overført fra fylkeskommunen til SNDs distriktskontor. I tillegg vil det nye systemet føre til at SND får et sterkere utviklingsansvar både sentralt og lokalt. Når saksbehandlingen av de bedriftsretta midlene desentraliseres, vil hovedkontoret forsterke sin strategiske innsats for næringsutvikling. Dette vil imidlertid også måtte gjelde for distriktskontorene hvis man skal lykkes i å skape et gjennomgående og helhetlig kompetansenettverk for det samlede SND-apparatet. De lokale SND-kontorene vil få en viktig oppgave som lyttepost overfor næringslivet og i implementering av nasjonale strategier.

4.3.5 Distriktpolitikk og næringspolitikk

SND skal fremme næringsutvikling generelt, og samtidig være Statens fremste utøvende redskap for distriktpolitikken. Styringsretten over SND er tillagt Næringsdepartementet, mens Kommunaldepartementet er ansvarlig myndighet for distrikts- og regionalpolitikken. Den dobbelte målsettingen om både nærings- og distriktpolitikk kan skape en spenning i SND-systemet.

En slik spenning kom merkbart fram i intervjuene med de sentrale aktørene i SND og departementene. Spenningen bestod både av ulik innholdsmessig vektlegging av begrepene distriktpolitikk og næringspolitikk, og som divergerende syn på rollen til det fylkeskommunale planapparatet som distrikts- og næringspolitisk styringsverktøy. Her ble det imidlertid fra flere av informantene sagt at de ulike aktørene hadde ulike roller og hensyn å ivareta, og at det var noe man aksepterte som et utgangspunkt. Det var med andre ord betydelig vilje til å akseptere at uenighet om dette ikke skulle være et hinder for samarbeid.

St. m. nr. 51 (1996-97:8) kan tolkes som at SNDs rolle som distriktpolitisk utøver skal styrkes når det påpekes at distriktshensynene står i en særstilling blant de samfunnsmessige hensynene i næringsutviklingen som SND skal ivareta. Det heter videre at distriktpolitikken skal være en prioritert oppgave for hele SNDs administrasjon og ved forvaltningen av samtlige virkemidler. I denne sammenhengen skal det legges særskilt vekt på å styrke innsatsen overfor kvinner i distriktene. Flere informanter pekte på at dette

innebar en betydelig utfordring for SND-systemet, og at gjennomføring av Nord-Trøndelagsmodellen har skapt et viktig fundament for dette arbeidet.

4.4 Utfordringer for Nord-Trøndelagsmodellen sett fra sentralt hold

4.4.1 Implementering av organisasjonsmodellen

Alle informantene var fornøyde med de erfaringer som var gjort med Nord-Trøndelagsmodellen. Det organisatoriske grepet ble i hovedsak betraktet som gjort i og med opprettelsen Nord-Trøndelagsmodellen, og de videre utfordringene består først og fremst i ytterligere implementering av organisasjonsmodellen. De sentrale utfordringene ble vurdert til videre rolleutvikling og omstilling, spesielt for SND sentralt, kompetanseutvikling og ytterligere desentralisering.

Nord-Trøndelagsmodellen har i følge informantene bidratt til klare ansvarsforhold gjennom etableringen av et enhetlig beslutningssystem. Omorganiseringen har også bidratt til at ressursene i større grad er samlet i SND. På dette grunnlaget er det lettere både å utvikle den samlede kompetansen på en hensiktsmessig måte, og å få en oversikt over de samlede kostnadene.

SND-NT ble oppfattet som en kompetent organisasjon som fra første dag utviste stor sjølstendighet i sitt arbeide. SND-NT ble sett på som et foregangskontor mht. initiativ for å videreutvikle Nord-Trøndelagsmodellen.

Samordningen med BU-midlene i Nord-Trøndelag, som for øvrig ble etablert lenge før SND-NT, ble vurdert positivt av de fleste informantene. Noen ønsket full sammenslåing, men de fleste var mer opptatt av gevinsten ved samordning av de to virkemiddelområdene.

4.4.2 Kompetanseutvikling og lederutvikling

Kompetanseutvikling i hele SND-systemet ble trukket fram som en sentral utfordring. For det første er det et behov for å synliggjøre kompetansen i SND, der den lokale og sentrale kompetansen utfyller hverandre i et gjennomgående kompetansenettverk. Derneft ble behovet for kompetanse-

utvikling for å fylle rollen som utvikler og tilrettelegger for nærings- og distriktsutvikling trukket fram som en betydelig utfordring. Som et tredje element ble det også av enkelte informanter sett en sammenheng mellom kompetanseutvikling og lederutvikling, der det ble betraktet som ønskelig at ledere sentralt ble rekruttert fra det lokale lederkorpset i SND.

4.4.3 Videre desentralisering

I St. m. nr. 51 (1996-97:60) legges det opp til at SND i årene framover vil konsentrere aktivitetene om å fortsette arbeidet med å utvikle en mer kundevennlig, desentralisert og effektiv organisasjon. Sentralt i dette arbeidet er samspillet med lokale aktører i næringsutvikling og næringsfinansiering.

Nødvendigheten av ytterligere desentralisering av SNDs virksomhet ble understreket av informantene både i SND og departementene. Regionaliseringen av SND gjennom Nord-Trøndelagsmodellen ble vurdert som vellykket i forhold til økt brukerkontakt og samordning av virkemiddelapparatet. Dermed ble modellen betraktet som et godt grunnlag for ytterligere desentralisering av virkemidler og kompetanse.

I St. m. nr. 51 (1996-97:9) står det at det desentraliserte apparatet som nå bygges opp gir et godt grunnlag for en desentralisering av virkemidler som forvaltes av andre statlige etater. Norges forskningsråd har allerede etablert samarbeidsavtale med SND-NT. Av andre aktuelle kandidater ble Eksportrådet nevnt av noen informanter.

Avtalen mellom SND og Nord-Trøndelag fylkeskommune forutsetter at egenkapitalordningen i SND skal desentraliseres på samme måte som de andre virkemidlene med utlegging av beslutningsfullmakter og saksbehandlingskompetanse. I mellomtiden har imidlertid Stortinget bestemt at egenkapitalordningen skal skilles ut som en egen juridisk enhet under SND for å unngå eventuelle habilitetsproblemer som kan oppstå når SND går inn som både låne- og tilskuddsyter og eier i samme bedrift. Dette organisatoriske grepet ser ut til å sette en stopper for en desentralisering av beslutninger og saksbehandling av egenkapitalsaker til de lokale SND-kontorene. Imidlertid legges det opp til et samarbeid mellom SND sentralt og lokal-kontorene om informasjon om egenkapitalordningen og kanalisering av saker til den nye juridiske enheten (St. m. nr. 51 (1996-97:61)).

5. STYRINGSSYSTEMET FOR NORD-TRØNDELAGSMODELLEN

Ole Martin Erikstad

5.1 Strukturelle betingelser

5.1.1 Hovedstruktur – styringssystem

SND-NT opererer innenfor to "forvaltningsregimer":

- SND-systemet som har sitt utspring i SND-loven
- Fylkeskommunens forvaltningsregime for de oppgaver som springer ut av tilleggsavtalen mellom SND og NTFK

SND-NT forholder seg således til reglene i SND-systemet mht. saker som er eksklusive SND-saker. I saker som er tillagt SND-NT gjennom tilleggsavtalen, representerer SND-NT fylkeskommunen.

Det lokale styre har i SND-saker kun en rådgivende funksjon, men beslutningsmyndighet i saker som springer ut av tilleggsavtalen.

5.1.2 Representasjon/deltagere

Det lokale styret er sammensatt som følger:

- Tre fylkespolitikere
- To representanter oppnevnt av SND
- To representanter fra partene i næringslivet (LO/NHO)
- To representanter fra landbrukets organisasjoner i BU-saker
- En representant som møter i flåtesaker

Fylkesrådmannen har møte og talerett i styret.

5.1.3 Oppgaver

Styrets oppgave er som nevnt rådgivende i SND-saker. Styret skal i sitt arbeide følge regelverket som springer ut av SND-loven, samt de retningslinjer som gis av SND-sentralt. Styret skal videre ta hensyn til de føringer som ligger i fylkesplanen (FP) og strategisk næringsplan (SNP), – i den grad disse ikke strider mot nasjonale, næringspolitiske målsettinger.

I saker hvor styret har beslutningsmyndighet, f.eks. næringsfondssaker, skal styret bygge på FP/SNP og forskriftene for næringsfondet.

I den sistnevnte sakstypen blir sakene forelagt styret når fylkesrådsmannens fullmakter overskrides. Fylkesrådmannens fullmakter er delegert til lederen for SND-NT.

I SND-saker finnes det ingen faste retningslinjer for hvilke saker som blir forelagt styret til uttalelse, – dette avgjøres av administrasjonen i SND-NT.

5.2 Politisk innflytelse

Tanken bak NT-modellen er at SNDs virksomhet skal skje i tråd med FP og SNP, og at fylkets næringspolitikk og SNDs virksomhet skal fremstå som en helhetlig politikk.

Fylkeskommunens mulighet for påvirkning av SNDs virksomhet ligger, i tillegg til avtaleverket, i det arbeidet fylkeskommunens representanter utfører i det lokale styret, samt i de føringene som følger av FP og SNP.

Begrensningene i disse forutsetningene er rimelig åpenbare. For det første er fylkespolitikkerne i mindretall i styret. For det andre er det begrenset hvilke saker som forelegges styret. For det tredje kan styret i SND-sakene kun gi råd mht. hvilke vedtak administrasjonen bør fatte.

Mht. påvirkningsmulighetene gjennom det fylkeskommunale planverket, er presisjonsnivået her avgjørende, – både for å kunne se hvilke målsettinger som ligger i planene og for å kunne måle den praktiske virksomheten opp mot planverkets målsettinger.

Både når det gjelder den kvantitative undersøkelsen og intervjuene, er aktørene i meget stor grad enige om at den virksomheten som SND-NT driver, er i tråd med FP/SNP, – selv om dette objektivt sett ikke er målbart på nåværende tidspunkt.

Årsaken til dette finner man vel i den måten administrasjonen har valgt å forholde seg. Inntrykket er at man har valgt en prosessorientert arbeidsmåte.

Styret får i visse tilfelle anledning til å uttale seg i saker før det foreligger endelig innstilling. Administrasjonens endelige saksframlegg blir utarbeidet på bakgrunn av saksutredningen og de diskusjoner som har vært ført i styret. Det normale er videre at saker med bevilgningsramme større enn 1 mill. i alle tilfelle legges fram for styret uten forhåndsdrøftinger.

Administrasjonen synes også å ha valgt en linje hvor nærmest alle prinsipielle spørsmål som dukker opp, blir forelagt styret.

På denne bakgrunnen framstår NT-modellen som robust, tillitsskapende og samordnet. Imidlertid forutsetter modellen et godt politisk skjønn fra administrasjonens side. Dersom det skulle bre seg en oppfatning i det politiske miljøet om at administrasjonen holder kortene for tett inntil brystet, vil modellen kunne være sårbar.

6. ORGANISATORISKE BETINGELSER FOR NORD-TRØNDELAGSMODELLEN

Niels Arvid Sletterød

6.1 Strukturelle betingelser

6.1.1 SND – et system under omstilling

SND-systemet har endret seg ganske mye siden forsøket ble iverksatt. Desentraliseringen har økt. Til nå er 13 "distriktskontor" etablert, og det pågår såvel internt i SND-systemet som offentlig en politisk debatt om hvilke virkemidler som kan og bør beholdes og forsterkes sentralt og lokalt.

Ifølge ansatte i SND Nord-Trøndelag (SND-NT) selv og i Nord-Trøndelag fylkeskommune (NTFK) understrekes det at ved inngåelse av avtale og forsøk var grensesnittet mellom SNDs funksjon og NTFKs funksjon klarere enn i dag.

Den nye enheten i Nord-Trøndelag er både "en del av" fylkeskommunen og "en del av" SND. Enheten skal ivareta to hensyn:

- Virkemiddelbruk ut fra forutsetninger og prioriteringer i Nord-Trøndelag
- Nasjonale hensyn knyttet til samordnet virkemiddelbruk og likebehandling

SND-Nord-Trøndelag inngår dermed i en slags todimensjonal forventningsmatrise, der to ulike hensyn skal forenes, og der det kan oppstå spenninger internt pga. dette. Dimensjonene i matrisen er på den ene akse forventninger til lokal regional virkemiddelbruk, og nasjonale krav til samordnet virkemiddelbruk på den andre akse.

6.1.2 Avtaler med Nord-Trøndelag fylkeskommune¹

Følgende hovedprinsipper ble lagt til grunn for avtalene med Nord-Trøndelag fylkeskommune:

- Et fullt integrert SND-kontor for Nord-Trøndelag som overtar alle fylkeskommunens oppgaver med SND-relaterte saker
- Kontoret har ansvar for saksbehandling og oppfølging av grunnfinansieringssaker og saker vedrørende kapitalordningen på samme måte som SNDs regionkontorer og for saker vedrørende risikofinansiering utenfor det geografiske virkeområdet for de distriktpolitiske virkemidlene innenfor gitte fullmakter
- Kontoret skal utføre saksbehandlings- og forvaltningsoppgaver knyttet til andre bedriftsrettede fylkeskommunale virkemidler. Det er regulert i eget tillegg til rammeavtalen
- Kontoret skal representere SND i fylket
- Kontoret skal bistå SND sentralt med lokalkunnskap og relevant informasjon vedrørende saker som er til behandling sentralt
- Kontoret skal bistå fylkeskommunen som premissgiver for dennes arbeid med planlegging for næringsutvikling
- Kontoret har eget lokalt styre med syv medlemmer oppnevnt av Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Kontoret bemannes i forsøksperioden med medarbeidere i fylkeskommunens regionale utviklingsavdeling (RUA)
- SND er samlokalisert med fylkeskommunen
- Hensynet til ønsket utvikling av næringslivet i fylket skal ivaretas gjennom den kompetanse, erfaring og innsikt i fylkets næringsliv det lokalt oppnevnte styret og kontorets medarbeidere representerer, og gjennom kontorets utvidede arbeidsområde og det økte antall virkemidler kontoret disponerer
- FP og SNP skal være retningsgivende for kontorets virksomhet, i den grad dette ikke er i strid med SNDs overordnede mål og strategier

¹ Avtalene mellom SND og Nord-Trøndelag fylkeskommune finnes i vedlegg VI.

6.1.3 Ansettelsesforhold

Kontoret er bemannet med inntil 18 årsverk knyttet til SND-oppgaver. Ved oppstart av forsøket ble disse overført fra bedriftsseksjonen i fylkeskommunens utviklingsavdeling. I utfyllende avtale til rammeavtalen, undertegnet 25.03.96 står følgende om arbeidsgiveransvaret:

"Nord-Trøndelag fylkeskommune beholder arbeidsgiveransvaret for de personer som i dag er ansatt i fylkeskommunen, og som stilles til disposisjon overfor SND-kontoret. SND beholder arbeidsgiveransvaret for personer som overføres fra eller rekrutteres fra SND. Dersom det skjer ekstern rekruttering, tilsettes lederen av kontoret SND, mens annet personell tilsettes i fylkeskommunen. Samtlige personer som er tilknyttet SND-kontoret er underlagt instruksjon fra SND i samsvar med avtalen."

Ved ekstern rekruttering forutsettes det at enighet oppnås mellom fylkeskommunen og SND om ansettelsen, uansett hvem som skal ha arbeidsgiveransvaret for den som ansettes. Uten slik enighet kan ikke ekstern person ansettes. I praksis betyr dette at fylkeskommunen har vetorett mht. til ekstern rekruttering av personell i sin alminnelighet og for SND-direktør spesielt.

Ved utløpet av forsøksperioden foreligger i hht. avtale følgende alternative arbeidstilknyttinger for de som jobber i SND-NT:

Dersom det ved utløpet av forsøksperioden avtales å gjøre SND-kontoret, i den form som er blitt utprøvd i forsøket, til en permanent ordning, er det en forutsetning at arbeidsgiveransvaret for alle ansatte går over til SND. For de som på dette tidspunktet er ansatt i fylkeskommunen, vil disse i hht. sin ansettelsesavtale stilles fritt mht. om de vil gå over til SND eller gå over til andre arbeidsoppgaver i fylkeskommunen.

De ansatte i SND-NT uttrykker noe frustrasjon over ikke å være "SND-ansatte". Man er ikke SND-personale på ordentlig. Man gir inntrykk av at dette forholdet til en viss grad bidrar til "kulturell" fremmedgjøring av SND-NT overfor det øvrige SND-systemet. Ett element i dette går på lønnsnivå, fordi SND-systemet avlønner sine medarbeidere betydelig høyere enn det fylkeskommunale regulativet tillater. Et annet moment som også nevnes,

er at arbeidsmiljøutvalget til SND-NT sorterer under fylkeskommunen når storparten av arbeidsmiljøbetingelsene reguleres av SND-systemet.

Fra NTFKs side understrekes at arbeidsgiverrollen har hatt positiv effekt. Man mener at det har ført til mindre kulturforskjell mellom SND-NT og RUA. De som jobber i SND-NT, unntatt direktør, ble rekruttert fra bedriftsseksjonen i fylkeskommunens regionale utviklingsavdeling. Denne forhistorien innebærer at de ansatte ved SND-NT har et kulturfelleskap med de ansatte i NTFK, man snakker samme språk og kjenner de strukturelle rammer for arbeidet i et politisk system. I en forsøksperiode der man har behov for å skape en ny identitet som organisasjon i et etablert SND-system, kan dette slå begge veier. Det kan føre til at de ansatte i SND-NT blir seg selv nok eller det kan føre til at man verken blir det ene eller det andre, dvs. kulturelt identitetsløs.

Inntrykkene fra intervjuene er todelt på dette punktet. De ansatte i SND-NT mener at man i for liten grad er blitt ett med SND-systemet, mens ansatte i NTFK mener at SND-NT sosialt og kulturelt er blitt en mer fremmed og lukket organisasjon enn tidligere.

Videre fremheves fra NTFK at like lønnsforhold har bidratt til å minimalisere faren for et A- og B-lag i arbeidet med næringsutvikling. Samhandlingen skjer etter NTFKs mening på mer like vilkår enn den ellers ville gjort.

6.1.4 Fylkeskommunale betingelser for utøvelse av ledelse på SND-kontoret i Nord-Trøndelag

Ved utøvelse av fylkeskommunale oppgaver som er regulert i tilleggsavtalen mellom SND og Nord-Trøndelag fylkeskommune, ble følgende klargjøring gjort utenfor området for SND-saker (sak 96/36 i fylkesutvalget):

"Når kontorets leder utøver oppgaver og myndighet på vegne av fylkesrådmannen etter tilleggsavtalen, er leder i denne egenskap underlagt fylkesrådmannens instruksjon i samsvar med kommunelovens prinsipper og fylkestingets vedtak om fylkesrådmannens ansvar. Kontorets leder og kontorets ansatte for øvrig er i slike saker (fylkeskommunale) tilgjengelige for den politiske ledelse i fylkeskommunen og for fylkes-

rådmannen, og bistår disse etter behov. Fylkeskommunen forutsetter at kontorets leder i andre konkrete saker (dvs. i SND-saker) legger opp til og deltar i en aktiv dialog og samspill med den politiske og administrative ledelse i fylkeskommunen, herunder også i konkrete enkeltsaker, bl.a. med utgangspunkt i de føringer som fylkesplanarbeidet og strategisk næringsplan skal gi for SND-virksomheten i fylket."

Det er altså presise krav og målsettinger fra fylkeskommunen mht. hva som forventes av SND-direktøren og hvordan denne skal disponere sitt personell i relasjon til NTFK.

Fylkesrådmannen i Nord-Trøndelag har ingen styringsrett eller innflytelse over avgjørelser SND-direktøren i SND-NT gjør i SND-saker. Fylkesrådmannen har møterett i SND-styret, uten at denne rettigheten i særlig grad er blitt benyttet (1 tilfelle).

Det er også syv formelle møteplasser som skal tjene som arenaer for dialog og koordinering i dette arbeidet. Fire av disse involverer administrativt ansatte, mens de resterende er enten rene politiske organ eller sammensatt av parts- og næringsrepresentanter og politikere. De fire administrative arenaer er:

- Ledermøtet. Her deltar direktøren i SND-NT, Landbruksdirektøren ved Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) og (Fylkesrådmannen) leder for Regional utviklingsavdeling (RUA). Møtet avholdes hver mandag og har som oppgave overordnet administrativ koordinering
- Næringsgruppen i RUA. På denne arenaen deltar saksbehandlere fra RUA, SND-NT og FMLA. Oppgavene er informasjon, diskusjon om felles problematikk knyttet til de ulike aktørenes ansvar mht. regional utvikling
- Beslutningsmøte i INTERREG. På møtet deltar Ledere for RUA; SND-NT, FMLA og saksbehandlere fra fylkeskommunen og fylkesmannen. Oppgavene er å avklare Nord-Trøndelags holdning i enkeltsaker samt avklare finansierings- og saksansvar
- Beslutningsmøte BU-saker. Her deltar Landbruksdirektøren med personlig beslutningsfullmakt og hele saksbehandlerstaben for BU

og leder for avdeling med saksansvar på dette området. Videre deltar saksbehandler(e) fra SND som i følge tilleggsavtalen skal ivareta fylkeskommunens ansvar for samordning og saksbehandling av bygdeutviklingsmidlene. (Fra november 1997 deltar også fylkeskommunen i disse møtene.)

Det er enighet blant de ansatte i SND, NTFK og politikere samt FMLA om at dette er viktige beslutningsstøttesystem. Inntrykkene fra intervjuene er at man er mest fornøyd med hvordan dette fungerer på ledernivået, mindre på saksbehandlernivået. Ellers uttales det fra SND-NT at særlig Næringsgruppen vil bli mer aktuell og viktig i forbindelse med utarbeidelsen av de regionale utviklingsprogrammene (RUP), og at kontoret vil disponere en person spesielt med å bistå i utarbeiding og iverksetting av RUP. Fra RUA hevdes det at arena 1 og 3, dvs. *Beslutningsmøtet BU-saker* og *Ledermøtet* er nødvendige støttesystem for SND-NT, mens *Beslutningsmøtet INTERREG* og *Næringsgruppen* ikke er det.

De tre sammensatte arenaer er:

- Hovedutvalget for regional utvikling (HRU). Her sitter 11 fylkespolitikere. SND-NTs ledelse har møtt i hovedutvalgsmøtene
- SND-styret. Det består av tre politikere, én rep fra LO, én fra NHO og to bedriftsrepresentanter. Det er overlapp mellom HRU og SND-styret da de tre politikerne er fellesrepresentanter
- BU-styret. Det består av tre politikere, og to bedriftsrepresentanter, 1 fra Bondelaget, én fra Bonde- og småbrukarlaget og én fra skogeierforeningene. Det er overlapp mellom SND-styret og BU-styret da politikerne og bedriftsrepresentantene er fellesrepresentanter

6.1.5 IT-tilknytning, databaser, journal og arkiv

SND-kontoret i Nord-Trøndelag er tilknyttet fylkeskommunens Edb-anlegg, deres databaser, journal og arkiv. Kontoret har derimot ingen elektronisk tilknytting til SND sine arkiv sentralt. SND-NT har derimot e-post og sender over saker som tekstfiler. SND-kontoret har imidlertid egne saksbehandlingsmaler i forbindelse med SND-saker. De SND-ansatte uttrykker

at manglende tilknytting til SND-sentralt sine arkiv, IT-systemer og databaser virker både byråkratiserende og tungvint.

6.1.6 Strukturell integrasjon og fremmedgjøring i SND-systemet

Hovedinntrykket fra intervjuene er at de ansatte ved SND-NT mener at følgende forhold er med på å svekke kulturbygginga internt, dvs. utvikling av identitet og tilhørighet til SND-systemet:

- Å være ansatt i fylkeskommunen
- Lønnsforholdene
- Manglende tilknytting til SND-sentralt sitt Edb-system, databaser etc.

De ansatte i SND-NT opplever også at SND-systemet selv bidrar til fremmedgjøring av lokalkontoret fordi den mentale omstilling til desentralisering og endret samhandling går mye tregere i sentralleddet til SND. Man erfarer her det som kalles "et kulturelt etterslep", dvs. at endringene går fortere enn forståelsen av disse.

Det vises også til at SND-NT i saksbehandling av saker som skal avgjøres sentralt opplever "mye formalistisk pedanteri", og at det nærmest har gått sport i det å "ta lokale saksbehandlere" for feil og mangler i saksbehandlingen. Man opplever en slags faglig revirhevdelse fra SND-sentralt som kan føre til uforholdsmessig lang saksbehandling, dårlig faglig dialog og utnyttning av den totale kompetansen i systemet.

6.2 Samhandlingsbetingelser

6.2.1 SND-NTs evne og kapasitet til løsning av SND-relaterte oppgaver

Når det gjelder egenkapitalordningen, uttrykkes det fra SND-NT at SND-sentralt ikke har fulgt opp intensjonene om desentralisering av denne slik det også står nedfelt i avtalen. SND-NT har derimot utviklet et opplegg for dette

som i følge dem selv har bidratt til å skape etterspørsel i Nord-Trøndelag etter denne ordningen. SND-NT etterlyser fullmaktsdelegasjon og direkte saksbehandling med henvisning til at investeringene i egenkapital var null før iverksetting av forsøksmodellen. Dette er et spørsmål som er til avklaring hos de sentrale politiske myndigheter, og som derfor er avhengig av andre instansers vurderinger enn SND-systemets egne.

6.2.2 SND-NTs evne og kapasitet til løsning av oppgaver knyttet til avtalen med fylkeskommunen

Evne og kapasitet til å løse pålagte oppgaver er for det første avhengig av god presisjon på bestilling eller beskrivelse av oppdraget, for det andre betinger det harmonisering av forventet kvalitet (fra SND selv og RUA), for det tredje vil resultatet være en konsekvens av SNDs ideologiske og faglige forutsetninger (rutiner og lovforklaringer) for å løse oppgaven, for det fjerde vil det være en funksjon av estimert tidsforbruk avsatt til oppgaven internt i SND samt mulighet for å utføre oppgaven på det tidspunkt RUA etterspør denne. I det følgende presenteres synspunkter på forhold som betyr noe for SNDs evne og kapasitet til å fylle de oppgaver som reguleres av avtalene.

SND-NT har estimert tidsforbruket til de forvaltningsoppgavene som de skal utføre for Nord-Trøndelag fylkeskommune (tilleggsavtalen) til omlag 5 årsverk. Det er enighet mellom SND-NT og NTFK at dette er en tilstrekkelig arbeidsressurs for nevnte formål.

I følge SND-ansatte har de generelt en mer operasjonell og resultatorientert tilnærming til næringsutvikling fordi man jobber mot enkeltbedrifter, mens RUA jobber i forhold til en mer udefinert målgruppe. Man uttrykker også skepsis til forventet omstillingshastighet ved SND – fra å være "mikro-fokusert" (bedrift) til å bli "makro-fokusert" (strategier for næringsutvikling og infrastrukturtiltak). Det hevdes også at det ikke er gitt at kunnskap på mikro-nivå (om enkeltbedrifter) automatisk har makrorelevans (relevans for f.eks. planlegging) eller kan konverteres direkte som innspill i en slik sammenheng. Det understrekes at SND er avhengig av etterspørere i fylkeskommunen som også må vite hvordan kunnskapen til de SND-ansatte kan og

skal brukes. I løpet av forsøksperioden er dette blitt klarere, men ikke klart nok.

Når det gjelder forvaltningen av Næringsfondets aksjeportefølje kan det oppstå uklarheter som viser at det kan være en motsetning mellom politiske og forretningsmessige hensyn når det gjelder forvaltningen av aksjeporteføljen.

SND-NT mener også at det hadde vært en fordel om SND kunne vært tettere innvevd med RUA i saksproduksjonen til næringsfondet slik at man hadde fått felles rutiner rundt saksproduksjon og kontroll. Det er altså behov for mer presis rolleavklaring, men det har også med informasjonsutveksling og informasjonsrutiner å gjøre. Koordineringsmessig finnes det muligheter for at begge systemer jobber med samme sak uten at det er kjent for dem. Det er derfor viktig å beskrive både ansvarsforholdet (rolleavklaring) mellom SND-NT og RUA mer presist, samt å skape adekvate rutiner for informasjonsflyt mellom organisasjonene.

SND-NT erkjenner at man ikke har rutiner som klart nok dokumenterer at SNP og FP blir nyttet i saksbehandlingen. Samtidig er man klar over at det er konkrete forventninger fra NTFK om slik dokumentasjon. I samme erkjennelse ligger også en forståelse for nødvendigheten av slik dokumentasjon, og at det er relativt enkle tilleggsrutiner i saksbehandlingen som kan innføres for å tilfredsstille dette behovet. Hovedproblemet oppfattes å ligge i selve bestillingen som SNP og FP representerer. Disse er både etter SNDs og NTFKs mening for upresise og lite operasjonelle for formålet. Både SND-NT og NTFK uttrykker håp om at de bebudede Regionale Utviklingsprogram (RUP) skal bli det presise styringsverktøyet på dette området. Man støtter seg til St. meld. nr. 31 (1996-97) *Om distrikts- og regionalpolitikken*. I denne meldingen står det at RUP skal føre til bedre målretting og tilpasning av de distriktpolitiske virkemidlene, og at det skal realiseres en mer forpliktende kopling mellom planer og bruk av virkemidler. Andre intensjoner med RUP er at de skal bli mer forpliktende for partene enn tidligere prosesser, og føre til bedre samråd, samhandling og samordning på det regionale nivået. Konklusjonen på dette er at SNP og FP som operasjonelt verktøy betraktet ikke er optimalt verken som rettesnor i saksbehandlingen eller for å sikre politisk innflytelse og samordning. Dette må man kunne anta var kjent allerede da arbeidet med St. meld. nr. 31 startet, dvs. før forsøket

ble iverksatt. Poenget er derfor at SND-NT-modellen ytterligere har aktualisert behovet for et presist og operasjonelt styringsverktøy.

Det må presiseres at direktøren for SND-NT hver uke rapporterer skriftlig til fylkesordfører og fylkesrådmann etter samme mal som til SND-sentralt om saker som er behandlet og vedtak som er gjort. Spørsmålet er for det første om og hvordan denne rapporteringen brukes i fylkeskommunen, og ikke minst om den er formålstjenlig i forhold til den aktuelle problematikk. Generelt bør formålstjenlighet og egnethet til rapporteringsrutinene diskuteres kontinuerlig fordi de danner et viktig informasjonsgrunnlag for partenes evaluering av prosess og produkt, dvs. kommunikasjon og resultatvurdering av oppgaveløsningen slik det er nedfelt i tilleggsavtalen.

Generelt sett er oppfatningen hos de SND-ansatte at dialogen med NTFK ikke er uproblematisk fordi NTFKs personell ikke "matcher" egen kompetanse, og at man opplever at selve samhandlingen sterkt bærer preg av forventninger om å opptre i roller som SND-systemet selv ikke rendyrker. NTFK hevder at forventningene til SND-NT om å tilfredsstillende RUA sine behov for bedriftskompetanse, ikke er godt nok oppfylt. Fra intervjuene i SND har vi klippet ut følgende utsagn som eksponent for det hovedinntrykk vi sitter igjen med derfra:

"Det er et gap mellom RUAs forventninger og SND-NTs faktiske bidrag. Gapet går på at RUA ønsker å ha SND som sin bedriftsseksjon. Det er heller ikke mulig å innfri det RUA forventer til enhver tid fordi SND-NT også hører til et annet system, og derfor samtidig må forholde seg til dette systemets forventninger. Det er altså viktig at RUAs forventninger må presiseres mer tydelig i en ny avtale. I den må det tas høyde for at SND-NT ikke kan være en del av det politiske systemet som det RUA selv er. Det går blant annet på integriteten til SND-regimet, og SND-NT må defineres som en del av SND-systemet og samarbeide med fylkeskommunen."

En viktig konklusjon man bør trekke av dette, er at SND og NTFK fortløpende og systematisk må sette denne problematikken under lupen. Det må ikke bare foregå på ledernivået slik praksis hittil har vært. Det må derfor utvikles adekvate arenaer for kontinuerlig dialog mellom saksbehandlerne i de to organisasjonene. Bare på den måten sikrer man at også deres erfaringer

blir en integrert del av et helhetlig perspektiv på endring og forbedring og for å skape nødvendig rolleavklaring og etablering av spilleregler.

6.3 Faglig identitet og faglig mestring

6.3.1 Kompetansebehov og kompetanseutvikling

Det er helt klart at endringer både i SND-systemet selv, f.eks. avtalen med NFR (Norges forskningsråd), og gjennom betydelig desentralisering av virkemidler som ledd i forsøket, stiller større og annerledes krav til kvaliteten på kompetansen til de ansatte ved SND-NT. I følge de ansatte ved SND-NT har det i SND-systemet skjedd en tyngdeforskyvning fra fysiske investeringer i bedriftene til "utviklingsinvesteringer" som også omfatter immaterielle forhold, f.eks. i form av opplæring og skolering av ledere og ansatte, eller samhandling med "ukjente" forsknings- og utviklingsmiljø. Det krever at SND utvikler prosessverktøy for å utvikle konsept og søknader i dialog med kundene på en helt annen måte enn tidligere. På denne siden har både kontorets kompetanse samt de opplæringstilbud som SND-sentralt gir et klart forbedringspotensiale. Det er et ønske om at de SND-ansatte skal være dyktige på formidling, men at kompetansen på dette ikke er god nok i dag.

6.3.2 Kompetansekartlegging, kompetanseutnyttning og nettverksstrategi

I følge de ansatte i SND-NT er de overveiende sjølgående mht. saksbehandling og har fått god opplæring fra SND-sentralt. SND-sentralt har gjennomført en omfattende kartlegging av medarbeidernes kompetanse. SND-NT har utarbeidet en kompetanseprofil som blir vurdert mot oppgaveprofil og på bakgrunn av dette vil det bli utarbeidet en opplæringsplan.

Fra SND-NT uttrykkes det at en del av opplæringsideologien er læring i nettverk mellom de lokale SND-kontorene, dvs. den totale kompetansen i systemet skal utnyttes. Strategiene for dette er derimot ikke tydeliggjort godt nok av SND-systemet selv. Arbeidet er såvidt startet, og som ledd i det er det arrangert flere konferanser der nettverksperspektivet er satt på dagsorden og benyttet i intern strategibyggning.

6.3.3 Samordningsgevinster

I følge Lines og Lien i Reve & Walderhaug (1997:56) kan man på det mest overordnede planet skille mellom stordriftsfordeler og samdriftsfordeler som kilder til samordningsgevinster, og de definerer stordriftsfordeler på følgende måte:

Stordriftsfordeler oppstår når enhetskostnader innenfor en og samme aktivitet avtar med økende volum. I den grad sammenslåing medfører høyere nivå på en aktivitet og kostnadene forbundet med utprøving av denne aktiviteten stiger relativt mindre enn volumet på aktiviteten, har en å gjøre med samordningsgevinster ved stordrift.

De hevder videre (op.cit.) at for en gitt kombinasjon av to organisasjoner vil det som regel være slik at noen aktiviteter eller funksjoner kan høste stordriftsfordeler, mens andre vil erfare at enhetskostnadene øker med økende volum. De gir følgende eksempel (op.cit.):

"Stordriftsfordeler kan oppstå innenfor stabsfunksjoner eller fellesfunksjoner som økonomistyring, informasjonsteknologi, innkjøp og forsyning, sentral plan og utredningsstab eller juridisk avdeling. I slike tilfeller deler ulike linjeenheter et felles tilbud av stabstjenester."

For SND-systemet som helhet og for SND-NT kan en utfra slike teoretiske betraktninger ikke se at tilknytningen til fylkeskommunens IT-system, arkiv og journal er særlig formålstjenlig. Men det understrekes at NTF (Nord-Trøndelagsforskning) ikke har hatt som eksplisitt problemstilling å gå inn på slike økonomiske vurderinger. SND-NT bør derimot foreta slike vurderinger i dialog med SND-sentralt og Nord-Trøndelag fylkeskommune.

Samdriftsfordeler har i følge Lines og Lien i Reve & Walderhaug (1997:57) mange likhetstrekk med stordriftsfordeler ved at man også her fokuserer på kostnadsreduksjoner eller andre fordeler ved å samordne tidligere frittstående aktiviteter. De sier det slik (op.cit.):

"Ved samdrift oppstår imidlertid fordelene ved at forskjelligartede funksjoner eller aktiviteter lettere kan samordnes innenfor en og samme organisatoriske enhet. Eksempel på slike samdriftsfordeler vil være positive synergier som oppstår ved at en organisasjon etter"

sammenslåing oppnår bedre effekt ved å ha flere virkemidler å spille på overfor en og samme kunde..."

"Samordningsgevinster er også knyttet til forholdet til kundene og til eksterne aktører. Det vil eksempelvis kunne være samordningsgevinster ved at det er lettere for kunder å orientere seg i et mindre komplekst system, og det kan oppstå reduserte tilpasningskostnader ved at brukerne må forsøke å tilpasse seg et fragmentert apparat."

Som en ser legger den organisatoriske modellen for SND-NT opp til å kunne høste konkrete samordningsgevinster i forhold til kundene.

6.3.4 Samordningskostnader

Sammenslåing gir ikke alltid gevinster. Man kan også erfare samordningskostnader eller ulemper ved å samle eller fusjonere både deler eller hele organisasjoner, eller for den saks skyld samordne frittstående virkemidler som ikke har vært sett i sammenheng tidligere. I følge Lines og Lien (op.cit.) er det vanlig å omtale slike negative virkninger som henholdsvis byråkratiskostnader og kompromisskostnader:.

"Med byråkratiskostnader menes kostnader knyttet til overdreven byråkratisering av organisasjonens virkemåte som eksempelvis altfor omstendelige saksbehandlingsrutiner som reduserer fleksibilitet og individuell tilpasning i enkeltsaker."

I vårt tilfelle går dette potensielt på fire forhold. For det første har det å gjøre med relasjonen til SND-sentralt, for det annet med relasjonen til NTFK og RUA, for det tredje til Fylkesmannens landbruksavdeling og sist, men ikke minst har det å gjøre med relasjonen til kundene/brukerne. Denne problematikken vil derfor drøftes mer i detalj i de kapitler som omhandler disse relasjonene.

I relasjonen SND-NT ↔ SND-sentralt sitter vi igjen med det hovedinntrykket fra intervjuene med de ansatte i SND-NT, at man i enkelte tilfeller har erfart former for byråkratiskostnader mht. saksbehandlingstid og medproduksjon i saker som skal behandles sentralt. Det samme gjelder SND-NTs tilknytting til det fylkeskommunale IT-system, journal og arkiv på

den ene side og mangelfull tilknytting til SND-systemets egne ordninger på den annen side.

Lines og Lien (ibid:58) opererer også med en annen type samordningskostnad som går på at administrativ samordning ofte innebærer at man bygger inn målkonflikter i den nye organisasjonen. Dersom målene som det samordnede organ, her SND-NT, skal betjene ikke er fullt ut kompatible, oppstår det spenninger i den nye organisasjonen. Vårt hovedinntrykk er at det finnes kimer til slike spenninger i modellen, men de er mer knyttet til forholdet mellom politikk og forretningsmessig logikk enn til uforenlige mål (jevnfør én sak mht. forvaltningen av aksjeporteføljen i næringsfondet). Hovedinntrykket fra intervjuene er at det er godt samsvar mellom målene i de fylkeskommunale planer og de nasjonale mål med SND, det gjelder også i forhold til mål og resultatindikatorene fra KAD. Derimot er det knyttet mer usikkerhet til hvordan SND-NT fortolker SND-loven inn i sine rutiner og dermed til måten de utfører de fylkeskommunale oppdrag slik de er regulert i tilleggavtalen (jevnfør kapittel om styringssystemet til SND-NT-modellen).

Lines og Lien (op.cit.) påpeker følgende:

"Når samordning av virkemidler står sentralt, vil det imidlertid være nødvendig å komme til en eller annen form for operasjonalisering av hvilken vekt ulike mål skal tillegges. Den aller viktigste oppgaven for eieren er å overvåke at den operasjonalisering som organisasjonen gjør er konsistent med eierens ønsker."

I vårt tilfelle betyr dette at NTFK (administrativt ansatte og politikerne) og SND-systemet enkeltvis og i fellesskap må ha en fortløpende egenevaluering av måloppfylling, presisjon, tolkning og harmonisering av forventninger og ønsker/krav i forhold til avtaler som er inngått og i forhold til den praksis man til enhver tid har. Et adekvat opplegg for kontinuerlig dialog og egenevaluering (prosess og resultat) må utformes og iverksettes.

7. RELASJONEN TIL REGIONAL FORVALTNING I NORD-TRØNDELAG

Paul Martin Gystad

7.1 Strukturelle betingelser

7.1.1 Administrative og juridiske betingelser

Avtalen og tilleggsavtalen mellom SND og Nord-Trøndelag fylkeskommune ser i all hovedsak ut til å være oppfylt og ha fungert bra. Det var i imidlertid noen tolkningsproblemer i forhold til den økonomiske biten av avtalen i starten. Det var forskjell i tolkningen av hvor stor del av kostnadene som skulle dekkes av fylkeskommunen og hvor stor del som skulle dekkes av SND. Dette førte til en del budsjettmessige problemer for RUA fordi de hadde forventet å få refundert en større andel av kostnadene.

Når det gjelder den administrative samordningen mellom SND og fylkeskommunen, oppleves den å ha fungert bra på ledernivå av begge parter. På saksbehandlernivå derimot fungerer det ikke like godt. Selv om man er enig om strategier på overordnet nivå, kan det være ulike tolkninger når en kommer til enkeltsaker. Det er derfor et ønske, spesielt fra fylkesadministrasjonen sin side, om mer formell samordning på saksbehandlernivået. I dag er samhandling og samordning mellom saksbehandlerne stort sett basert på personlige kontakter og blir derfor i stor grad personavhengig.

7.1.2 Arbeidsgiverrollen og samlokalisering

Nord-Trøndelag fylkeskommune har arbeidsgiveransvaret for personalet på SND-kontoret og kontoret er lokalisert i Fylkets hus. Dette skulle i utgangspunktet lette samordningen og samhandlingen mellom de to etater. Arbeidsgiverrollen til Nord-Trøndelag fylkeskommune kan ha slått ut i to retninger, noe vi vil komme tilbake til i neste avsnitt.

Det går helt klart frem av intervjuene at samlokaliseringen er en nødvendig betingelse for at samhandlingen mellom fylkeskommunen og SND-kontoret

skal kunne fungere. Samlokaliseringen er viktig for å opprettholde de uformelle relasjonene mellom personalet på SND-kontoret og de ansatte på RUA. Det anses også som en nødvendighet i forhold til de saksbehandlings og forvaltningsoppgaver SND-kontoret skal utføre på vegne av fylkeskommunen i henhold til tilleggsavtalen.

7.2 Kulturelle samhandlingsbetingelser

7.2.1 Forhistorien til SND-personalet i Nord-Trøndelag

Personalet på SND-kontoret er med noen få unntak rekruttert fra fylkeskommunen, de fleste fra RUA. Dette medfører fordeler i forhold til samhandlingen gjennom at saksbehandlerne kjenner hverandre fra før, og at SND-personalet kjenner systemet i fylkeskommunen.

Det kan imidlertid også ha skapt noen problemer ved at de som har blitt overført til SND-kontoret har følt et behov for å finne sin nye identitet. Det kan ha ført til at enkelte har markert avstand til RUA for å vise at de ikke hører til der lenger, men nå er en del av SND. Det ble også hevdet at en ved å rekruttere folk utenfra kunne gjort det lettere å tenke nytt. Noen informanter sier at de som blir rekruttert fra fylkeskommunen kan være for fastkjørt i systemet og det kunne vært en fordel å få inn nye folk med nye ideer.

7.2.2 Arbeidsgiverrollen som bevisst strategi

Fylkeskommunen sitter som tidligere nevnt med arbeidsgiveransvaret for personalet på SND-kontoret. Dette ble ansett som formålstjenlig i og med at dette var et prøveprosjekt. Ved at fylkeskommunen beholdt arbeidsgiveransvaret ble muligheten for å reversere prosessen holdt åpen. En annen begrunnelse for at fylkeskommunen skulle beholde arbeidsgiveransvaret var å holde kulturforskjellene mellom SND-kontoret og RUA nede, og dermed lette samhandlingen.

En av farene ved opprettelsen av SND-kontoret og overføringen av personell fra RUA, var at det kunne danne seg en oppfatning av et A-lag og et B-lag. Det virker ut i fra intervjuene som at dette ikke har skjedd. Det begrunnes av

mange med at en slik følelse vil avhenge av lønn, og så lenge fylkeskommunen har arbeidsgiveransvaret for personellet på SND-kontoret vil de ha de samme lønnsbetingelsene som de ansatte i fylkeskommunen. Det ble imidlertid påpekt fra flere (både i SND og RUA) at dette var noe som kunne bli et problem dersom personalet på SND-kontoret blir ansatt i SND. SND har et betydelig høyere lønnsnivå enn fylkeskommunen.

Selv om det virker som at arbeidsgiveransvaret til fylkeskommunen har hatt en positiv effekt på samhandlingen, og at det er påpekt problemer som kan oppstå når SND overtar arbeidsgiveransvaret, er det viktig å være klar over at dette også har hatt en negativ effekt på samme måte som rekrutteringen fra fylkeskommunen. Det forhold at personellet er rekruttert fra og ansatt i fylkeskommunen kan ha ført til problemer i forhold til identitet. Det fører til en viss frustrasjon å skulle være "litt SND og litt RUA". Dette kan ha ført til at personalet på SND-kontoret har tatt litt avstand fra RUA for å markere sin SND-identitet. Et problem er også at de som jobber ved SND-kontoret og som utfører arbeidsoppgaver på vegne av SND, vil sammenligne sine ansettelsesforhold med de ansettelsesforhold andre SND-ansatte har.

7.2.3 Integrasjon av to ulike regimer

Samhandlingsbetingelsene påvirkes også av at vi her har med to ulike regimer å gjøre. På den ene side har vi fylkeskommunen som er direkte politisk styrt og på den andre side SND som er mer regelstyrt. Likeledes er fylkeskommunen et åpent system med fullt innsyn, mens SND er et mer lukket system og unntatt fra offentlighetsloven. Det at SND er et så lukket system oppfattes av de ansatte i fylkesadministrasjonen som et problem i forhold til samhandlingen mellom SND og fylkeskommunen. At SND er unntatt fra offentlighetsloven begrenser informasjonsflyten mellom de to. Ansatte i RUA føler at de får mangelfull informasjon om fellessaker og at de har for lite innsyn i det SND driver med. Fra SNDs side fremheves det at dette problemet ikke kan løses av SND selv, da de er pålagt å unnta fra offentlighet hvem som søker til SND og resultatet av søknaden. Dette er regulert gjennom SND-loven. Problemstillingen ligger nå til behandling i Næringsdepartementet.

7.2.4 Bedriftsøkonomi og samfunnsøkonomi

Overføringen av forvaltningen av virkemidler fra fylkeskommunen til SND-kontoret har ført til en endring i kriteriene som legges til grunn for om en bedrift skal få tilsagn om støtte eller ikke. Selv om begge instanser har samfunnsøkonomisk lønnsomhet som målsetting, vil det kunne ligge til grunn ulike definisjoner av dette begrepet. En teoretisk definisjon av samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil i dette tilfellet være: Bedriftsøkonomisk lønnsomhet pluss positive eksterne virkninger minus negative eksterne virkninger. De eksterne virkningene kan det i mange tilfeller være vanskelig å gi eksakte økonomiske mål på, og det kan derfor bli forskjeller i vektleggingen av disse.

Det har blitt hevdet at mens en hadde direkte politisk styring ble det av og til sett helt bort fra bedriftsøkonomiske betraktninger, en tok kun hensyn til de positive eksterne virkningene. Hvis en hadde bestemt seg for at det var ønskelig å skape arbeidsplasser i et bestemt område, ble det gitt tilsagn til bedrifter i dette området selv om det var liten sannsynlighet for at disse bedriftene noen gang kunne bli levedyktige på egen hånd. Faglige betraktninger kunne i enkelte tilfeller bli satt helt til side for å oppnå kortsiktige politiske gevinster. Det kom helt klart fram gjennom intervjuene at personalet på SND-kontoret mente at dette ikke var noen god måte å styre næringsutvikling på. "Politisk styrt næringsutvikling gir ikke effektiv allokering av virkemidlene."

Gjennom SNDs forvaltning av virkemidlene blir bedriftsøkonomisk lønnsomhet tillagt mye større vekt. Enkelte mener at SND kun tar hensyn til bedriftsøkonomisk lønnsomhet, muligens med fratrekk av negative eksterne virkninger, mens positive eksterne virkninger ikke blir tatt hensyn til i det hele tatt. Dette medfører, i følge enkelte av informantene, at det blir gitt avslag i en del tilfeller hvor det burde vært gitt tilsagn. Et prosjekt kan i enkelte tilfeller ha så store positive ringvirkninger for samfunnet at det bør gis støtte selv om det aktuelle prosjektet i seg selv ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

7.2.5 Forventninger til resultat

Det virker som det er en del ulike oppfatninger om hva SND-kontoret "skal være" og hvilken rolle personalet der skal ha. Det virker som en del av de ansatte i fylkesadministrasjonen hadde forventninger om at SND-kontoret skulle være en del av sin bedriftsseksjon. Dette strider mot SND-personalets oppfatning av sin rolle. Som en av SND-personalet uttalte: "De forventer at vi skal være litt RUA, men det er vi ikke".

Et annet problem er hvordan SND forvalter de virkemidler de forvalter på vegne av fylkeskommunen. Fra fylkeskommunens side var det forventet at SND skulle forvalte disse virkemidlene ut i fra RUAs forvaltningsregime. SND forvalter i dag disse virkemidlene ut i fra sitt eget forvaltningsregime. Det blir fra enkelte i fylkesadministrasjonen påstått at næringsfondet blir for lite brukt fordi SND legger "SND-malen" til grunn ved tildelingen av midler fra fondet.

7.3 Samhandlingen mellom SND og fylkeskommunen

7.3.1 Grad av sluttkontroll

Det er stort sett enighet i fylkesadministrasjonen om at de har innflytelse på virkemiddelbruken gjennom de formelle administrative samarbeidsarenaene, men det savnes dokumentasjon på at hensynet til at FP og SNP ivaretas. Dette kan skyldes både for uklare rapporteringsrutiner og for upresise planer. SNP og FP er utarbeidet med tanke på at de skal gjennomføres av fylkesadministrasjonen som er direkte underlagt politisk styring, når arbeidsoppgavene settes ut til andre må det lages mer detaljerte og styrende planer. Det er store forventninger til at dette skal bli bedre når en får en ny type planer: Regionale utviklingsprogram.

Også blant SND-personalet er det en klar oppfatning om at FP og SNP tas hensyn til i saksbehandlingen. Men det blir også fra dem kommentert at de fylkeskommunale planene er upresise. Som en av SND-saksbehandlerne uttalte: "FP er så rund at det er nesten umulig å komme på kant med den".

De fleste mener altså at fylkeskommunen har innflytelse på SNDs virkemiddelbruk, men det foreligger ikke noen presis og systematisk dokumentasjon på dette.

7.3.2 Kommunikasjon

Når det gjelder kommunikasjon mellom SND og fylkeskommunen, virker det ikke som at den er så god som det som hadde vært ønskelig. I fylkesadministrasjonen er det en oppfatning av at SND er et lukket system. Blant annet medfører det at SND er unntatt fra offentlighetsloven til at fylkesadministrasjonen føler at de får for liten informasjon om SNDs arbeid. Det er også en oppfatning av at SND har en tendens til å kjøre sitt eget løp uten å informere eller ta hensyn til fylkeskommunen.

Også en del av SND-saksbehandlerne mener at kommunikasjonen mellom SND og fylkeskommunen er for dårlig. En del er overrasket over at fylkeskommunen, både politikere og administrasjon, er dårlige til å ta kontakt med SND før de reiser ut på bedriftsbesøk.

7.3.3 Karakteristikk av relasjoner

På saksbehandlernivå er mye av kontakten basert på uformelle personlige relasjoner. Dette ser ut til å fungere bra for enkelte, de som har jobbet tett sammen tidligere og som er bevisste på å utnytte disse relasjonene, mens det for andre fungerer dårlig. De fleste i fylkesadministrasjonen betegner kontakten mellom fylkeskommunen og SND som enveis. De føler at det alltid er de som må ta kontakt. Dette gjelder også for de formelle samhandlingsarenaene hvor SND deltar på en del "RUA-arenaer", mens RUA ikke har anledning til å delta på "SND-arenaer".

Det er blant SND-personalet forståelse for at relasjonene oppleves som enveis i fra fylkesadministrasjonen. Men det argumenteres for at dette er naturlig ut i fra de arbeidsoppgaver de har. Det er de ansatte i fylkesadministrasjonen som i sitt arbeid har behov for å innhente informasjon eller kompetanse fra SND-saksbehandlerne. Saksbehandlerne på SND-kontoret vil sjelden ha behov for direkte kontakt med fylkesadministrasjonen for å kunne gjennomføre sine arbeidsoppgaver. Ansatte i fylkesadministrasjonen

derimot mener at saksbehandlerne på SND-kontoret i en del tilfeller burde rådføre seg med fylkesadministrasjonen ved saksbehandlingen. Dette gjelder spesielt i saker hvor det er behov for å utøve politisk skjønn.

7.3.4 Utveksling av kompetanse

I henhold til avtalen har SND-kontoret overtatt fylkeskommunens oppgaver med SND-relaterte saker og saksbehandlingen av fylkeskommunens bedriftsrettede virkemidler. Dette medfører at fylkeskommunen mister en del av nærkontakten med næringslivet. Sammen med overføringen av personell fra RUA har dette medført at fylkeskommunen har mistet kompetanse som anses som nødvendig i planprosesser. Derfor har fylkeskommunen behov for å kunne utnytte SNDs kompetanse i planprosessene. Dette gjelder både den direkte bedriftskompetansen den enkelte saksbehandler sitter inne med, og den generelle kjennskap han/hun gjennom sitt arbeid tilegner seg om næringslivet i fylket. Det er fra fylkeskommunens side ønskelig at SND direkte er med i planprosessene og at SND kan bruke sin kjennskap til næringslivet til å hjelpe fylkeskommunen til å finne de riktige næringslivsaktører til planarbeidet.

I følge avtalen skal SND-kontoret være premissgiver og rådgiver for fylkeskommunens planlegging for næringsutvikling. At denne delen av avtalen blir fulgt opp anses som svært viktig i fra fylkeskommunens side. SND har fulgt opp denne delen av avtalen ved at de er med i planarbeidet, men i fra fylkeskommunens synspunkt er de for passive. De blir mer oppfattet som en observatør enn en deltager. Enkelte av SND-personalet ser svakheter ved denne delen av avtalen. De mener at det ikke er så enkelt for dem å gå aktivt inn i plan og utviklingsarbeidet. Dette begrunnes blant annet med at ikke er så enkelt å omstille seg fra mikro til makro, og det er heller ikke gitt at mikrokunnskap alltid har relevans eller kan konverteres direkte. Det anses også som problematisk å først skulle være med å utvikle planer og strategier, når en etterpå skal sitte som saksbehandler. Det er da stor fare for at man "møter seg selv i døra".

7.3.5 Samlokalisering og samhandling

Som tidligere nevnt anses samlokaliseringen som nødvendig for en god samhandling mellom SND og fylkeskommunen. Men det er ikke tilstrekkelig. Dagens samhandling, spesielt på saksbehandler nivå, er basert på uformelle relasjoner mellom de som har jobbet sammen tidligere. Samlokaliseringen hjelper til å opprettholde disse relasjonene, men de kan allikevel bli utvasket over tid. For at samhandlingen da fortsatt skal kunne fungere er en avhengig av flere og bedre samhandlingsarenaer.

7.4 Samhandlingen mellom SND og Fylkesmannen

Det virker som om det er enighet om at samhandlingen mellom Fylkesmannens landbruksavdeling og SND-kontoret fungerer bra. Saksbehandlerne hos fylkesmannen føler at de har kommet nærmere SND og har som følge av det fått bedre kjennskap til SNDs virkemidler. Det ser også ut til at det er blitt en god samordning mellom BU-midlene og SND-virkemidlene. "En dør" strategien ser ut til å fungere bra for disse. Søknader kan nå sendes, uten at søker trenger å presisere om man søker BU-midler eller SND-midler. SND og Landbruksavdelingen har samordningsmøter hvor saker det er tvil om hvor hører hjemme, blir tatt opp og fordelt.

Forsøket har også ført til at BU og SND-virkemidlene blir markedsført samlet. Dette har ført til at markedsføringen av BU-midlene har blitt rettet mer direkte mot kundene. Tidligere var den mer rettet mot kommunene, noe som av og til førte til problemer fordi kommunene ikke alltid var gode nok til å formidle informasjonen videre til kundene.

I følge saksbehandlerne på Landbruksavdelingen har BU-styret blitt mer operativt. Det går nå raskere å få igjennom saker, grunnen til det antas å være at det nå er færre representanter i BU-styret enn tidligere. Et problem ved BU-styret er at næringslivsrepresentantene ikke føler seg hjemme der og dermed blir passive. De føler at BU-sakene faller utenfor deres fagfelt og kompetanseområde.

7.5 Måloppnåelse

7.5.1 Politiske mål

De politiske målsettingene for forsøket var i første rekke at næringslivet i fylket skulle få ett kontor å forholde seg til når det gjaldt offentlig bedriftsfinansiering samtidig som fylkeskommunen beholdt en betydelig innflytelse over virkemidlene.

Det virker som de fleste mener at samordningen av virkemidlene har ført til at målsettingen om ett kontor å forholde seg til for bedriftene er oppnådd. En del i fylkesadministrasjonen påpeker imidlertid at SND-kontoret har en tendens til å legge sine egne kriterier til grunn også ved tildeling av de virkemidler de forvalter på vegne av fylkeskommunen, noe som har medført at disse har blitt for lite brukt. I forhold til dette punktet vil vi imidlertid gjøre oppmerksom på at rammen for næringsfondet ble oppbrukt både i 1996 og 1997.

Når det gjelder fylkeskommunens innflytelse, varierer vurderingen av den blant de ansatte i fylkesadministrasjonen. Noen få mener at de ikke har noen innflytelse, men flertallet mener fylkeskommunen har innflytelse. Det savnes imidlertid dokumentasjon på dette. En kan ikke gjennom saksbehandlingen eller dagens rapporteringsrutiner finne dokumentasjon på om FP og SNP blir vektlagt i saksbehandlingen. Enkelte antyder også at fylkeskommunens innflytelse kan være større nå når dette er et prøveprosjekt enn den vil være hvis ordningen blir permanent. Det ble stilt spørsmålsteget til om SND tar hensyn til styret og fylkeskommunen for at forsøket skal bli vellykket.

7.5.2 Markedsføring

Det er en bred enighet om at SND-kontoret har gjort en god jobb i forhold til å markedsføre SND-virkemidlene. Det som spesielt er blitt bedre enn tidligere er markedsføringen av de landsdekkende virkemidlene.

Et problem i forhold til den store markedsføringen av SND er at fylkeskommunen kommer i skyggen. Det hevdes fra fylkeskommunens side at SND også markedsfører de virkemidlene de forvalter på vegne av fylkes-

kommunen som sine egne. Dette medfører at fylkeskommunens arbeid innen næringsutvikling ikke blir synlig for næringslivet. På sikt kan dette få følger for fylkeskommunens arbeid med næringsutvikling. For at fylkeskommunen skal kunne gjøre en god jobb på dette feltet er de avhengig av dialog med næringslivet og av at næringslivet er villig til å være med i planleggingsprosessene. Hvis fylkeskommunens arbeid og rolle på dette området ikke blir synlig, vil det kunne føre til at fylkeskommunen ikke blir noen attraktiv samarbeidspartner for næringslivet. En del av de ansatte i fylkesadministrasjonen er redd for at dette kan bli et problem på lang sikt. Mange i fylkesadministrasjonen mener derfor at SND-kontoret må bli flinkere til å markedsføre fylkeskommunens rolle i næringsutvikling.

Det er også blant SND-personalet forståelse for dette problemet, men de fleste mener at å markedsføre fylkeskommunen ikke er deres jobb. Mange mener at fylkeskommunen må bli bedre til å markedsføre seg selv.

7.5.3 Alt i alt

Som en oppsummering på intervjuene ble informantene stilt spørsmålet: "Alt i alt hvor vellykket synes du denne reformen er blitt?"

Svarene blant de ansatte i fylkesadministrasjonen varierte i fra at det var bedre før til at reformen har vært vellykket. De fleste mente at reformen i all hovedsak var bra, i alle fall et skritt i riktig retning, men at den hadde et forbedringspotensiale. Det som spesielt ble trukket fram var at samarbeidet mellom fylkeskommunen og SND måtte bli mer formalisert. En bør få flere og bedre samarbeidsarenaer, spesielt gjelder dette på saksbehandlernivået. Dette blir viktigere og viktigere over tid, når de personlige uformelle relasjonene kan bli utvisket. Det kom også klart frem at det måtte utarbeides mer presise retningslinjer fra fylkeskommunen til SND. Det er store forventninger til at de nye Regionale utviklingsprogram skal gi en bedring på dette punktet. Det ble også ansett som viktig at fylkeskommunen beholder sin innflytelse ved ansettelse av direktør for SND-kontoret. Det ble ansett som viktig at direktøren innehar en del spesielle kvalifikasjoner. Direktøren må kjenne det fylkeskommunale systemet og må kunne fange opp politiske signaler. Et annet viktig punkt som ble fremhevet var at SND måtte bli bedre til å markedsføre og synliggjøre fylkeskommunens rolle i næringsutviklingsarbeid. Mange var redd langtidseffekten av at fylkeskommunens

arbeid ikke ble synliggjort. På sikt kan dette føre til at fylkeskommunen ikke vil bli oppfattet som noen attraktiv samarbeidspartner for næringslivet, noe som vil gå ut over fylkeskommunens arbeid med næringsutvikling.

Personalet på SND-kontoret hadde i all hovedsak opplevd reformen som vellykket. De viktigste forbedringene var kommet i forholdet til kundene. De mente at dialogen med kundene var blitt bedre, og at kundene var fornøyde. Det siste ble ansett som det viktigste. Det ble fremhevet at den økte tilgangen på virkemidler gjorde jobben mer interessant for saksbehandlerne, noe som igjen førte til mer motiverte saksbehandlere. Det som ble trukket fram som problematisk fra saksbehandlerne på SND-kontoret var en del "ufornuftig samrøre med fylkeskommunen". Dette gjaldt blant annet ansettelsesforhold, arkivsystem og IT-tilknytning.

Mange mente at denne modellen var godt egnet for Nord-Trøndelag, men den trenger ikke fungere like godt i andre fylker. En av grunnene til at modellen kan fungere godt her er de relasjonene fylkeskommunen gjennom mange års arbeid har opprettet med næringslivet. Det er i Nord-Trøndelag en kultur for samarbeid mellom det offentlige og næringslivet når det gjelder næringsutvikling. Det ble påpekt at modellen vil kunne ha dårligere forutsetninger for å fungere i de fylker det ikke er tradisjoner for et slikt samspill.

8. KVANTITATIV UNDERSØKELSE BLANT FYLKESPOLITIKERE, ANSATTE I NTFK OG SND-NT

Ole Martin Erikstad

8.1 Innledning

Som nevnt tidligere, ble det gjennomført intervjuer av et utvalg bestående av fylkespolitikere, ansatte i SND-NT og NTFK.

Samtlige av de intervjuede fikk utdelt et spørreskjema som skulle utfylles og returneres til NTF. Vi fikk inn 32 utfylte skjema.

Nedenfor følger en presentasjon av spørreskjemaet, samt en analyse av materialet

8.2 Spørreskjemaet

Skjemaet (se vedlegg) er delt i to hoveddeler:

- Prioriteringer
- Målsettinger med forsøket

Når det gjelder prioriteringene, er det gitt ett sett spørsmål som besvares to ganger under forskjellige forutsetninger:

1. Hvilke endringer i prioriteringene/vektleggingen er observert etter at forsøket kom i gang ?
2. Hvordan mener respondenten at SND-NT burde prioritere/vektlegge de samme forholdene sammenlignet med dagens praksis ?

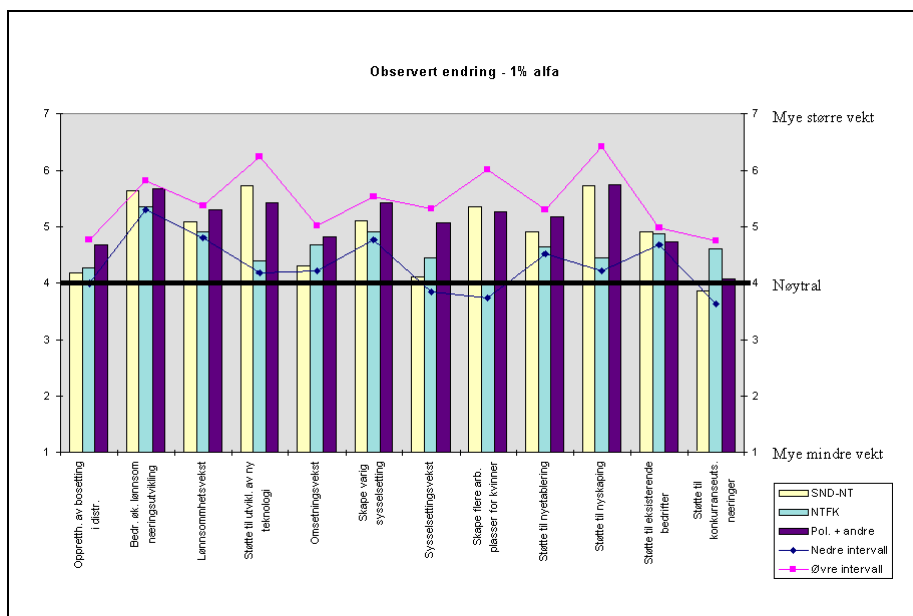
Svaret gis for del 1's vedkommende ved avkryssing på en skala fra 1–7, hvor 1 betyr "mye mindre vektlegging" og 7 "mye større vektlegging". Et svar på 4 betyr således "ingen endring".

For del 2's vedkommende er det først gitt et sett spørsmål som er relatert til de målsettinger som ble trukket opp i forbindelse med iverksettingen av forsøket. Spørsmålene besvares på en skala fra 1 til 3, hvor 1 betyr at respondenten mener at ivaretagelsen av målsettingen er blitt dårligere etter at forsøket startet, mens 3 betyr bedre ivaretagelse.

Til slutt er det gitt et sett påstander som respondenten på en skala fra 1 til 5 skal si seg henholdsvis helt enig i eller helt uenig i.

Som nevnt ovenfor, består respondentene av tre ulike grupper personer. I analysen har vi først sett på hvorvidt gruppene har sammenfallende synspunkter, og i så fall kan behandles som en stor gruppe. Videre er det gitt en ren deskriptiv framstilling av materialet, og til slutt en litt kritisk diskusjon av hva undersøkelsen egentlig måler.

8.3 Homogeniteten i utvalget



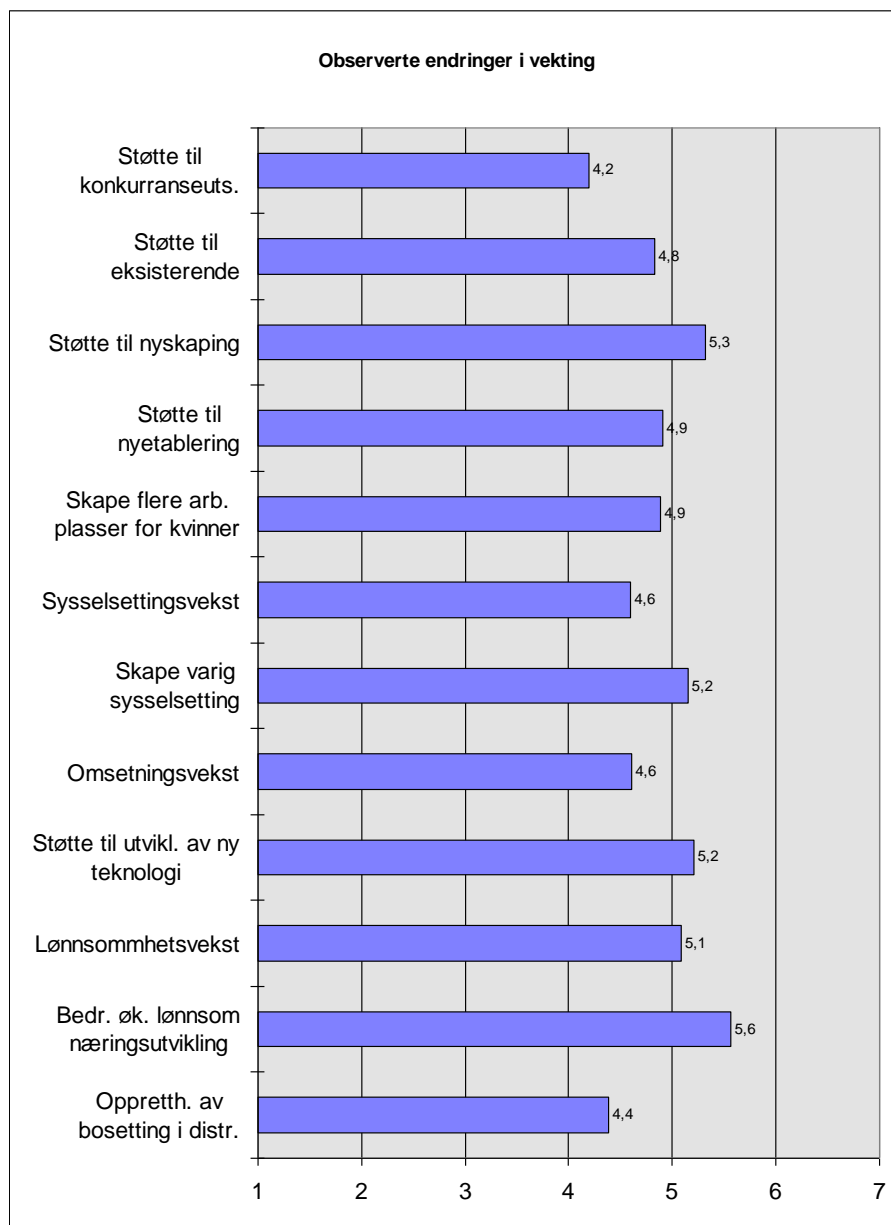
Figur 0.1: Observerte endringer

Som det framgår av figur 8.1 ovenfor, ser man en viss variasjon mellom gruppenes gjennomsnittlige svar på de enkelte spørsmål. Hvis man konstruerer et konfidensintervall for hvert spørsmål, med $\alpha = 0,01$, ser man imidlertid at for hvert spørsmål faller svarene for de tre gruppene innenfor intervallet. Variasjonene i gjennomsnittet må derfor kunne oppfattes som tilfeldige. Det understrekes at dette gjelder samtlige spørsmål i undersøkelsen, og ikke bare de som framgår av figuren ovenfor.

Man må således kunne behandle utvalget som en homogen gruppe, hvilket blir gjort i fortsettelsen. Utvalget representerer de som har blitt omtalt som "aktørene" eller "eierne", det vil si de som står bak modellen, har sørget for å få den iverksatt og som til daglig virker innenfor modellen.

8.4 Endringer i vektleggingen av angitte forhold

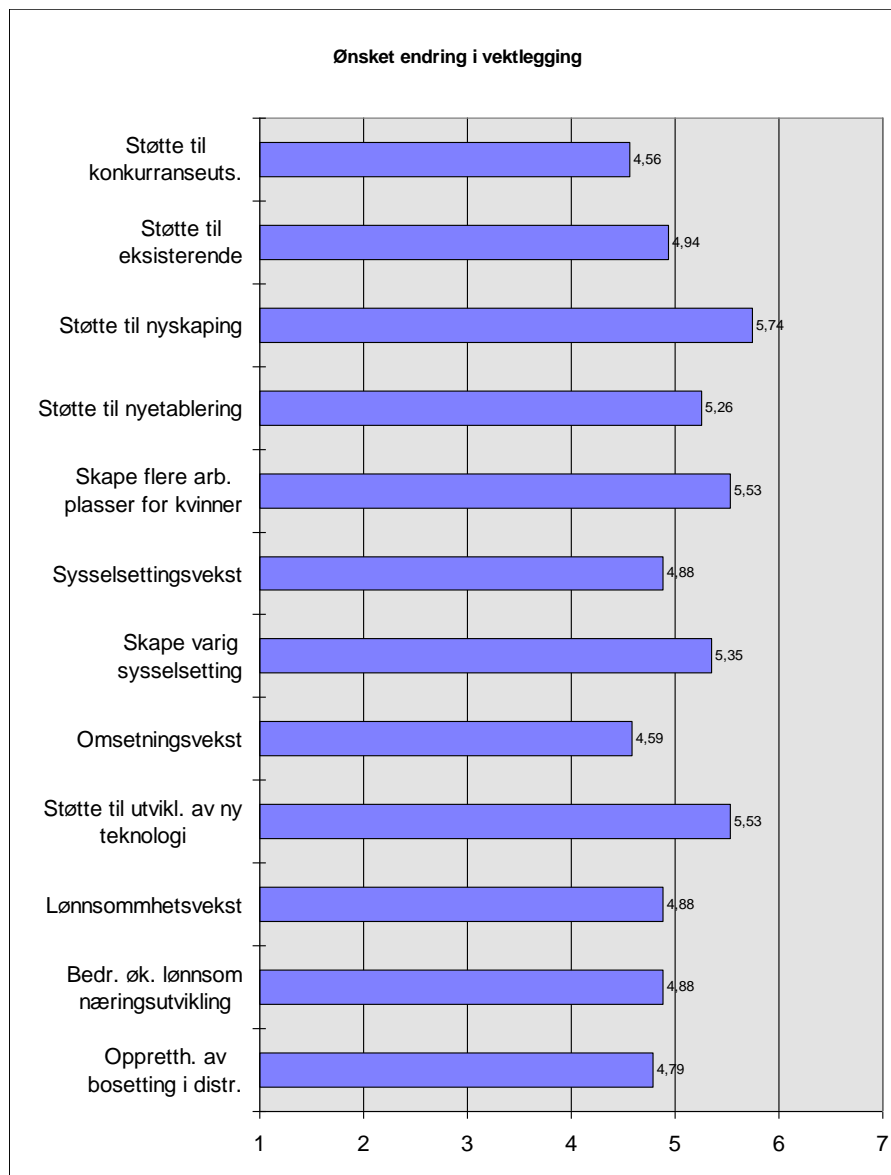
Utvalget ble først bedt om å angi observerte endringer i vektleggingen av en del nærmere angitte forhold etter at forsøket startet 1. mai 1996. Resultatet framgår av figuren nedenfor: (1= mye mindre vekt, 7= mye større vekt)



Figur 0.2: Observerte endringer i vektlegging, utvalget

Utvalget ble så bedt om å besvare de samme spørsmålene, men da under forutsetningen om hvilke endringer i vektleggingen man ønsket ut fra dagens

situasjon. Som det framgår av figur 8.3 er resultatet slående likt resultatet fra figur 8.2.



Figur 0.3: Ønskede endringer i vektleggingen

Tilsynelatende ønsker man ytterligere vektlegging av de samme områder som man allerede har observert en økt vektlegging på.

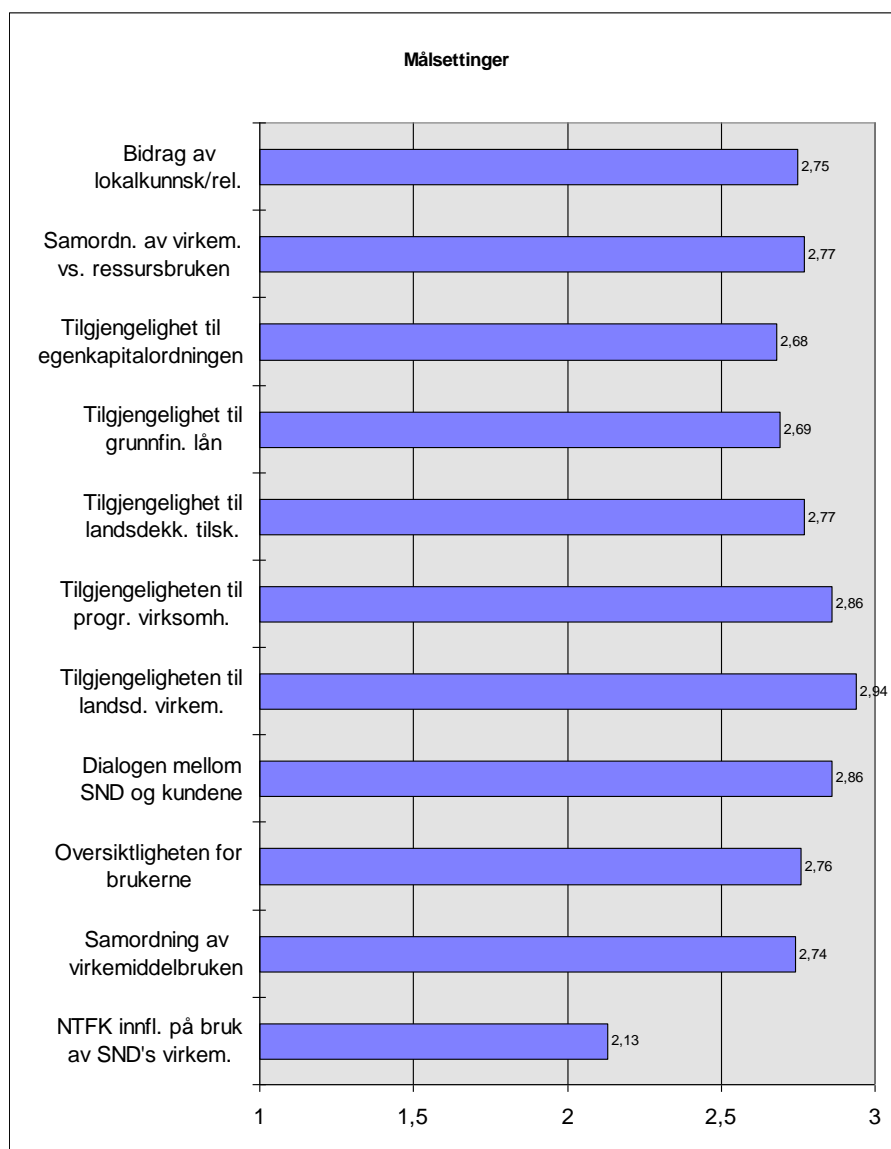
Imidlertid finnes det andre måter å tolke dette resultatet på. Det ble kjørt en faktoranalyse på hele materialet, og da skilte nettopp disse to spørsmålssettene (observert og ønsket endring) seg ut med høy "loading" på faktor nr. 1. Det skulle tilsi at det eksisterer en underliggende faktor som er bestemmende for hvordan utvalget besvarer spørsmålene.

Utvalget er "eierne" av NT-modellen, og de har, også bekreftet gjennom intervjuene-, sammenfallende målsettinger med å iverksette modellen. Man kan således stille spørsmål om at det er ønskene om forandring som farger observasjonene. Sagt på en annen måte – man ser de resultatene som man i utgangspunktet ønsker seg.

Denne delen av undersøkelsen gir et helt klart bilde av hvilke målsettinger man har både med NT-modellen og næringspolitikken i fylket. Resultatet er imidlertid adskillig mindre robust når det gjelder å få et svar på hvorvidt målene er oppnådd, dvs. hvorvidt det virkelig har skjedd en reell endring i vektleggingen eller prioriteringen av de problemstillingene undersøkelsen tar opp. Den positive responsen på dette punktet bør således brukes med stor grad av forsiktighet

8.5 Målsettingene med forsøket

Utvalget ble så bedt om å besvare en del spørsmål mht. målsettingene med forsøket, – jfr. spørreskjemaet. Resultatet framgår av figur 8.4.

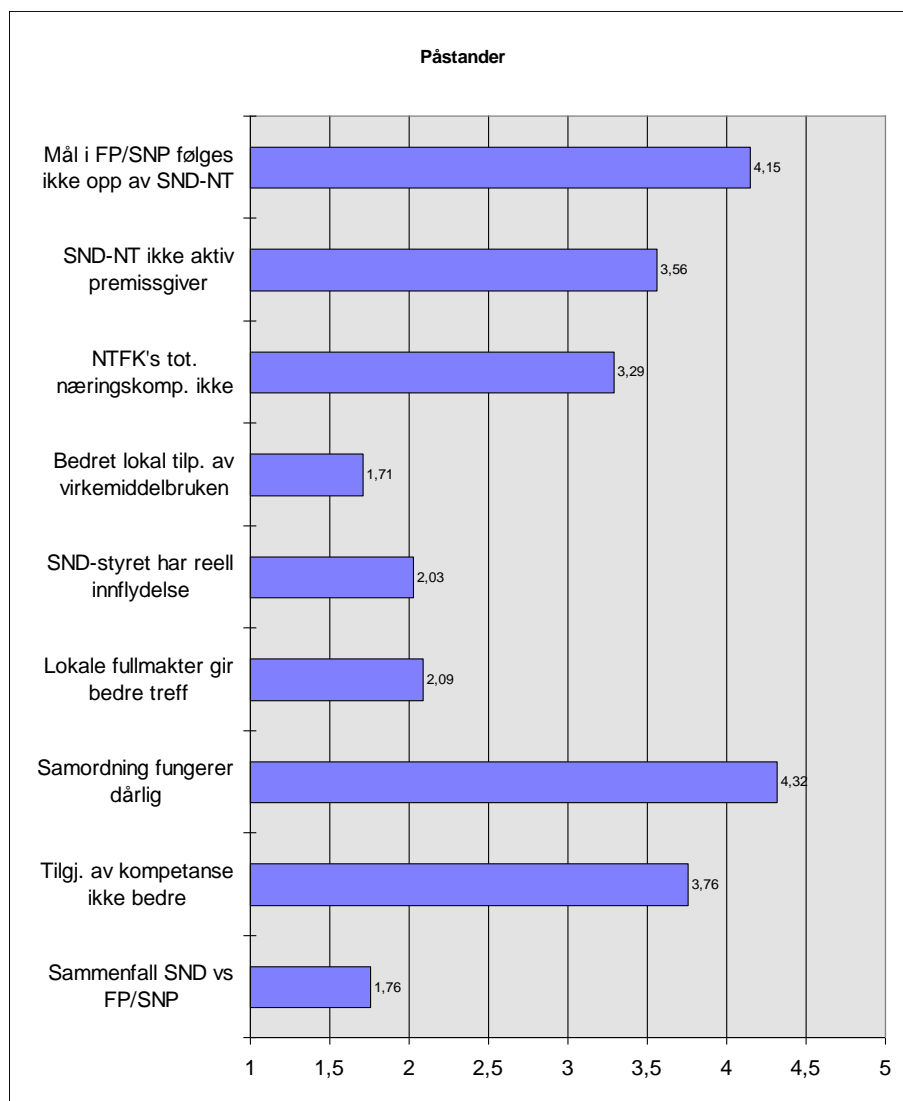


Figur 0.4: Målsettinger

Det er uten tvil en klar enighet i utvalget om at måloppnåelsen er meget god. Unntaket er spørsmålet om hvorvidt fylkeskommunens innvirkning på bruken av SNDs virkemidler er blitt som følge av forsøket. Her mener utvalget at situasjonen er uendret.

8.6 Påstander

Til slutt ble utvalget presentert for et sett med påstander, hvor man skulle si seg enig eller uenig, – jfr. spørreskjema. Resultatet framgår av figur 8.5.



Figur 0.5: Påstander

9. RELASJONEN TIL KUNDENE SETT FRA SND OG FORVALTNINGEN

Niels Arvid Sletterød

9.1 Generelle forhold

I Reve & Walderhaug (1997:69)¹ understrekes at på det tidspunkt denne rapporten ble ferdigstilt sto SND overfor omfattende omorganisering. Store deler av virksomheten er siden blitt regionalisert og en rekke funksjoner er blitt desentralisert til lokale organisasjoner. SND-systemet er altså endret mot mer offensiv kundekontakt, ikke minst fordi nye programvirkemidler krever at SND og lokale søkere må i prosess/dialog på en helt annen måte enn tidligere.

SND-NT var det første lokalkontoret og det eneste som har hatt (har) status som forsøk. Det har dannet mal for de fleste andre lokalkontor som er blitt opprettet siden mai 1996. I SNF-evalueringen ble det pekt på at en slik omorganisering kunne få positiv effekt på:

- kundenes opplevelse av tilgjengeligheten av virkemidlene (spesielt utenfor det sentrale Østlandsområdet)
- SNDs kompetanse på spesifikke problemstillinger innen bestemte geografiske områder
- Mulighetene for å ta ut gevinster gjennom aktiv sammensetning av ulike virkemidler med utgangspunkt i kundenes behov for utviklingsbistand

Disse problemstillinger er tema for dette kapitlet. Reve og Walderhaug (op.cit.) advarer også mot potensielle ulemper ved desentraliseringen:

"En mulig svakhet ved desentraliseringen er at fagmiljøene knyttet til de ulike knippene av virkemidler blir tynnere og dermed mindre spisskompetente. Hvor stor denne virkningen eventuelt blir avhenger

¹ SNF-rapporten "Fire gode år med SND? Evaluering og perspektiver" kom i februar 1997.

av hvilke funksjoner en definerer for den gjenværende sentralenheten, samt hvordan en organiserer samhandlingen mellom de sentrale og lokale delene av organisasjonen."

Dette temaet diskuteres fortløpende både sentralt og lokalt. Men vi har fått forståelse for at man lokalt føler at såvel tilgang som dialog med sentralleddet på spesifikk bransjekompetanse er meget god.

De intervjuede ble bedt om å vurdere gammel ordning, dvs. forholdene slik de ble oppfattet av kundene før man iverksatte forsøket i Nord-Trøndelag. Følgende momenter ble fremhevet:

- SND hadde koordineringsproblem og liten sammenheng i kontakten med kundene
- De landsdekkende virkemidler var lite brukt i Nord-Trøndelag, og egenkapitalordningen ble ikke brukt under gammel ordning
- Det var problemer med de virkemidler som var underlagt fylkeskommunal politisk styring. Situasjonen var sterkt preget av lobbyisme der de politiske ønsker ofte overstyrte de forretningsmessige krav. Resultatet ble et uforutsigbart politisk styre som bedriftene ikke hadde tillit til
- Dårlig markedsføring av virkemidlene
- Fylkeskommunen manglet helhetsperspektiv i arbeidet fordi en del av SND-virkemidlene lå helt utenfor fylkeskommunal styring/innflytelse. Man kjente også lite til hva SND drev med i fylket, og man hadde liten kontakt med næringslivet utenfor virkeområdet

Kapitlet tar i det følgende for seg synspunkter på om SND-NT-modellen har kompensert for disse ulempene, om ting er uklare og om det har oppstått uintenderte konsekvenser.

9.2 Administrativ samordning av kunde-kontakten

Hovedinntrykket fra intervjuene er krystallklare på dette punktet. Vurdert fra forvaltningens og SND sitt synspunkt og erfaringer er denne samordningen vellykket for kundene. Man har skapt et mye mer oversiktlig system, og eliminert et viktig forvirrende forhold som rådde tidligere, nemlig mange kontorer å forholde seg til for kundene. Det er et forhold som er spesielt vanskelig for små bedrifter med små ressurser å håndtere. Slike bedrifter finnes det mange av i Nord-Trøndelag.

Den såkalte "Ett-hodestrategien" eller en dør ut mot kundene fungerer og er spesielt vellykket på BU-sida der lokale aktører nå kan sende inn søknader med visshet om at forvaltningen selv sorterer søknadene og bringer dem til det kontor de hører hjemme. SND-NT kaller dette for "one-stop-shop" (tjenestesenter er et godt norsk uttrykk), en rasjonell og effektiv kundetjenesteyterrelasjon. Man har også merket en betydelig økt mengde henvendelser fra kundene til SND-kontoret i løpet av forsøksperioden.

Nord-Trøndelag fylkeskommune mener det er uklart om viderekoplingen av kundekontakten fra SND til dem fungerer etter intensjonen. Poenget er ikke bare felles markedsføring, men også rasjonell og effektiv formidling av brukerbehov til tjenesteytere. Denne usikkerheten bør diskuteres slik at man kan utvikle en praksis som alle parter er trygge på.

9.3 Samordning av virkemiddelapparatet

Også her sitter vi igjen med et entydig inntrykk fra intervjuene. Man har fått en bedret samordning av virkemiddelapparatet gjennom forsøket. Data-materialet gir ikke grunnlag for å si noe om effekten på strategisk og bedriftsrettet næringsutvikling, men det vises til at SNDs programvirksomhet koordineres og forsterkes med NTFKs virkemidler i næringsfondet.

9.4 Tilgjengelighet og distribusjon av virkemidler

Intervjuene er entydig positive og slår fast at virkemidlene er blitt flyttet nærmere kundene. I Grong kommune i Indre Namdal har man en fjernarbeidsplass som SND-NT omtaler som sitt lokalkontor. Her har man utmeislet en klar strategi for oppsøkende virksomhet og lokal markedsføring i et næringsfattig område. Aktiviteten koordineres med oppgavene og gjøremålene for den desentraliserte stillingen som Fylkesmannens landbruksavdeling har i regionen. Det er ingen tvil blant de intervjuede om at "lokalkontoret" i Grong har gitt meget god effekt på bruk av programvirkemidler (spesielt FRAM-programmet).

Derimot retter flere en advarende pekefinger mot en potensiell fare ved slike fjernarbeidsplasser, nemlig at sannsynligheten for at kundekontakten skjer på basis av "personkjemi" øker med økende nærhet til kunden. I kommentarene vedrørende gammel ordning (før SND-NT) ble det pekt på som en fordel for objektiviteten i saksbehandlingen at saksbehandler var plassert utenfor Nord-Trøndelag. Med objektivitet menes i denne sammenheng at en sikrer at sosiale forhold i liten grad påvirker prosess og resultat. Spørsmål om grad av nærhet og distanse kan ikke besvares en gang for alle, det må blant annet vurderes i forhold til kunnskap om spesielle kontekstuelle forhold, og i tilfellet med "lokalkontoret" i Grong er man enig i at i en startfase var det nødvendig å ha en person som kjente distriktet og næringslivet for å etablere en dialog på bedriftens premisser. Det har man også lyktes godt med! Men for å minimalisere faren for at innslaget av positiv eller negativ personkjemi skal prege prosess og resultat i sterk grad, og av hensyn til tilbudet av forskjellig kompetanse, bør det vurderes en rotasjon av bemanningen.

9.5 Endring av SND-rollen og interaksjon med kundene

Det er tre roller som er viktige å fylle, og som det etter de intervjuedes mening har skjedd en markant endring på i løpet av forsøket. Noe kan tilskrives forsøket, noe er et resultat av generelle endringer i virkemidler i SND-systemet og noe kan skyldes en kombinasjon av dette.

Når det gjelder saksbehandlerrollen, er hovedinntrykket en endring fra defensiv til offensiv saksbehandler. Det kan også uttrykkes som et skifte fra å være saksmottaker til å bli bedriftsutvikler. På SND-NT opplyser man også at man har som strategi å inngå i dialog/prosess med kundene for å optimalisere konseptet det søkes om støtte til.

Markedsførerrollen har også endret seg i løpet av forsøket. Man har fått et skifte fra spesialist (på egne midler) til generalist (Næringsfond, BU og SND). Men dette skiftet betegner også et skifte i arbeidsstrategi internt i SND-NT. Enhver saksbehandler ved SND-NT skal være generalist i forhold til å avdekke bedriftens behov og formidle slike internt på kontoret til de som er spesialister på de ulike virkemidlene.

Nord-Trøndelag fylkeskommune understreker at man er avhengig av at SND-NT markedsfører de fylkeskommunale bedriftsrettede virkemidlene på en slik måte at det motiverer næringslivet til deltakelse i strategisk planlegging. NTFK er ikke sikker på om man er like flink til dette, og man er redd for at markedsføringa av de fylkeskommunale virkemidler drukner i SND-NTs markedsføring av egne virkemidler.

Når det gjelder oppfølgerrollen kan det spores en utvikling fra kontrollør til forløser. Dette skyldes dels endringen av saksbehandlerrollen og dels endrede virkemidler. SND-NT erkjenner sine begrensninger mht. oppfølging, og har ambisjoner om bedre oppfølging av engasjementene, dvs. de som får tilskudd. Spesielt viktig er det i forbindelse med nyetablering.

9.6 Måloppnåelse

Vårt hovedinntrykk fra intervjuene er at man gjennom SND-NT-modellen har fått en verdifull kopling og sammensetning av SND- og fylkeskommunale virkemidler, et nytt handlingsrom gjennom flere og utvidede lokale fullmakter, lagt til rette for målrettet anvendelse av lokalkunnskap i samspill med sentral bransjekompetanse. Forsøksmodellen har m.a.o. utløst *"et nødvendig triangel for næringsutvikling"*. Totalt oppfattes dette å øke treffsikkerheten for gode prosjekter.

Men det er også uttrykt klare bekymringer fra intervjuede hos Fylkesmannen og fylkeskommunen om at samordningen med de kommunale virkemidler kan være problematisk i praksis pga. SND er unntatt offentlighetsloven. Et lovendringsforslag om dette er fremmet for departementet, men det gjenstår å fremme saken for Stortinget. I og med at de intervjuede fordeler seg på grupper som mener å vite, tror å vite og ikke vet, men har synspunkter på de prinsipielle sider ved denne problematikken, er det særs viktig at den settes på dagsorden, og at SND gjennomgår sine rutiner sammen med NTFK og Fylkesmannens landbruksavdeling for å avklare eventuelle misforståelser.

Vi har også det inntrykk at dialogen mellom SND-NT og Nord-Trøndelag fylkeskommune (NTFK) kan kompliseres fordi SND jobber mot enkelt-bedrifter mens NTFK jobber mer mot en bredere målgruppe. Det betyr at SND-NT har mer operasjonelle og resultatorienterte strategier i næringsutvikling. I forhold til kundene kan det innebære forskjell i markedsføring av virkemidlene eller mangel på adekvat markedsføring.

10. BRUKERNES OPPFATNING AV SND NORD-TRØNDELAG

Trond Kongsvik og Jon Olav Veie

10.1 Bakgrunn

Det gis her en kort redegjørelse for bakgrunnen for brukerundersøkelsen, dvs. hvilke problemstillinger som blir belyst og hvilke informantgrupper som ble inkludert. En nærmere beskrivelse av metodisk framgangsmåte er gitt i kapittel 2.

10.1.1 Problemstillinger

Kundene eller brukerne av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond i Nord-Trøndelags (SND-NT) ble ansett som en viktig informantgruppe i evalueringen. Det man særlig ønsket å få belyst, var om forsøket ga en bedre service og tilgjengelighet til SNDs virkemidler sammenlignet med den forutgående modellen med regionkontor i Trondheim. Modellen med regionkontor i Trondheim innebar som tidligere beskrevet et delt forvaltningsansvar for SNDs virkemidler mellom SND sentralt/regionalt og Nord-Trøndelag fylkeskommune.

Selv om *endringer* i service og tilgjengelighet etter innføringen av NT-modellen stod sentralt i brukerundersøkelsen, ble det også ansett som viktig å innhente brukernes syn på *status* eller *nivå* i service og tilgjengelighet. Dette kan oppsummeres i to hovedproblemstillinger som blir belyst i denne delen:

1. Hvordan oppfattes SND-NTs service og tilgjengelighet av brukerne?
2. I hvilken grad opplever brukerne at det har skjedd endringer i service og tilgjengelighet etter innføring av ny organisasjonsmodell?

10.1.2 Informantgrupper

Det er innhentet informasjon fra følgende brukergrupper:

1. *Tilsagnsbedrifter* – bedrifter som hadde hatt gjennomgående kontakt med SND, dvs. hatt minst et tilsagn både før og etter innføring av NT-modellen (n = 42)
2. *Avslagsbedrifter* – bedrifter som hadde fått avslag fra SND-NT i 1997, og som samtidig ikke hadde fått tilsagn på et tidligere tidspunkt (n = 27)
3. *Næringskonsulent/-sjef* eller tilsvarende i alle 24 kommuner i Nord-Trøndelag
4. *Ordførere* i fire kommuner både i og utenfor området for de distriktsretta virkemidlene

I tillegg fikk vi tilgang til sammenlignbare data fra Møreforskning som var samlet inn i perioden 1995 – 1. mai 1996 for bedrifter i Nord-Trøndelag.

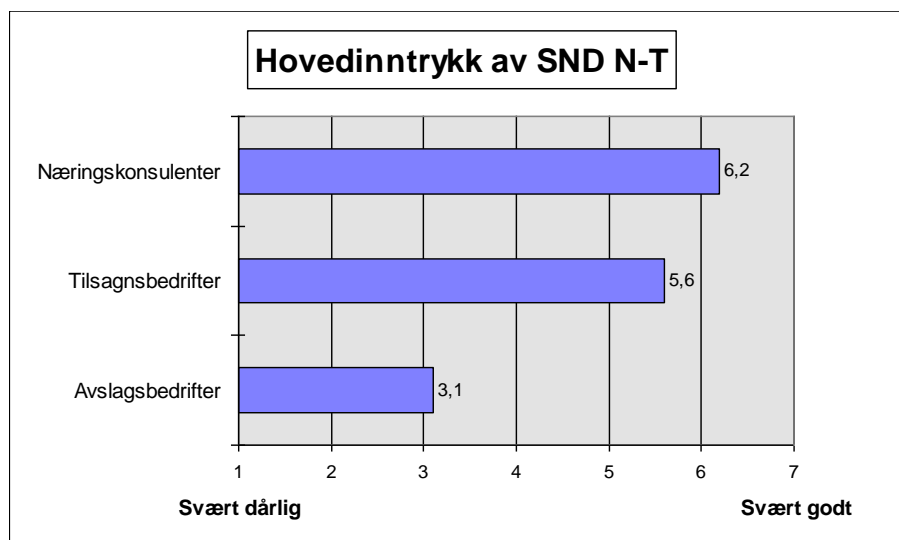
Hovedmetoden i brukerundersøkelsen er kvantitativ; informasjonen fra bedriftene og næringskonsulentene/-sjefene ble innhentet ved hjelp av en telefonsurvey. For å få utdypende informasjon på en del tema, ble det i tillegg også gjennomført personlige intervju med representanter for ni andre bedrifter som hadde hatt kontakt med SND både før og etter omorganiseringen, samt blant de fire ordførerne.

10.1.3 Kapitlets oppbygging

Kapitlet innledes ved å presentere hovedinntrykket de enkelte gruppene har av SND-NT (punkt 10.2), etterfulgt av hvordan man opplever service, kompetanse og tilgjengelighet i den nye organiseringen (10.3). I punkt 10.4 presenteres resultater som omhandler opplevelser av *endringer* i service, kompetanse og tilgjengelighet sammenlignet med den forutgående ordningen. Kapitlet avsluttes med vurderinger av kunnskap og informasjon om SND-NT (10.5), forbedringsområder (10.6) og konklusjoner i forhold til problemstillingene (10.7).

10.2 Hovedinntrykk av SND Nord-Trøndelag

Både næringskonsulentene, tilsagnsbedriftene og avslagsbedriftene ble spurt om hvilket hovedinntrykk man alt i alt hadde av SND-NT. Gjennomsnittlig vurdering fra de ulike gruppene er framstilt i figur 10.1.



Figur 0.1: Hovedinntrykk av SND i NT blant brukergruppene.
Gjennomsnitt

Næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene hadde generelt et meget godt hovedinntrykk av SND-NT. Avslagsbedriftene hadde et betydelig dårligere hovedinntrykk.

Det kan tyde på at resultatet av søknadsbehandlingen har hatt betydning for hvordan man vurderer forsøket. Avslagsbedriftene har fremmet én eller flere søknader til SND etter omorganiseringen, hvorav ingen er innvilget. Dette har sannsynligvis vært med på å farge uttalelsene som er gitt. På samme måte må man være oppmerksom på at også tilsagnsbedriftene vil være påvirket av at de har fått støtte fra SND. På bakgrunn av dette vil næringskonsulentenes oppfatning ha særlig verdi, fordi disse med stor sannsynlighet vil ha hatt en bredere erfaring med SND-NT fra flere og ulike typer saker. Som vi ser er næringskonsulentene den gruppen som angir å ha et best hovedinntrykk av forsøket.

10.3 Opplevelser av service, kompetanse og tilgjengelighet

Under dette punktet belyses følgende problemstilling:

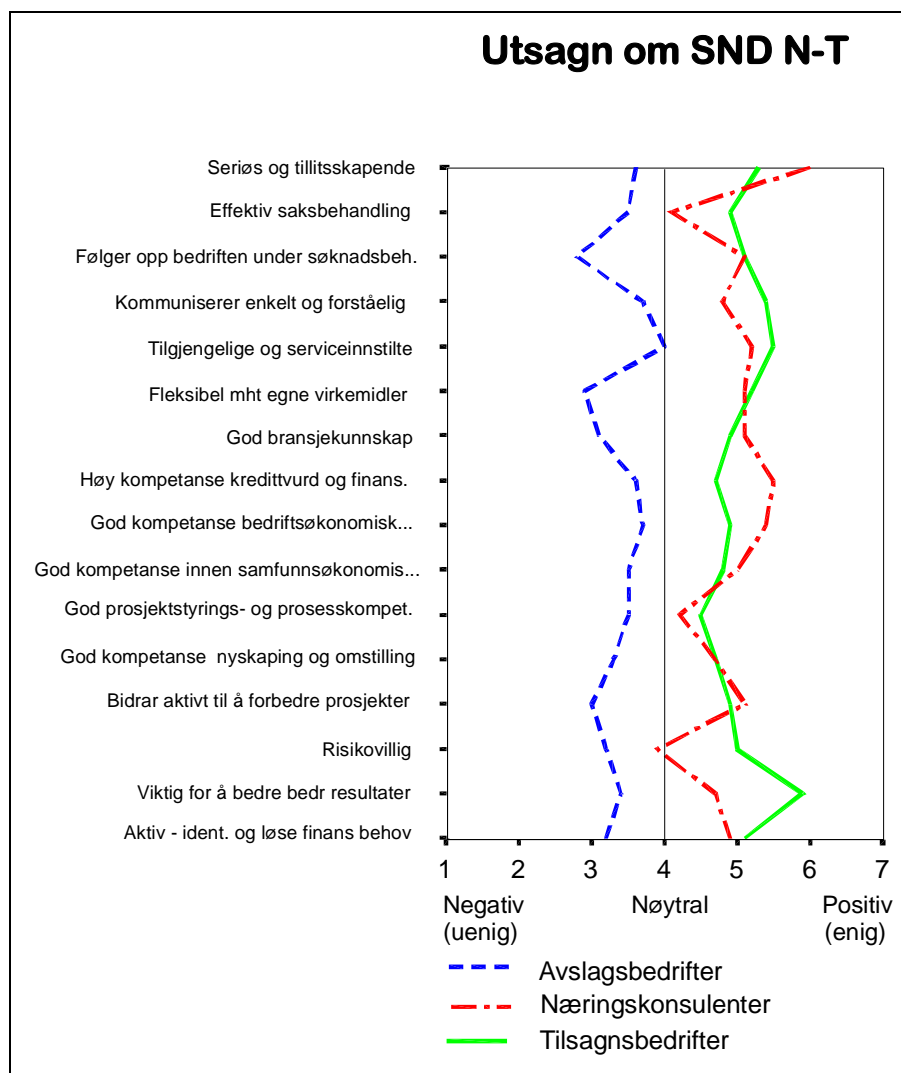
Hvordan oppfattes SND-NTs service og tilgjengelighet av brukerne?

Ved innsamling av data fra næringslivet og næringskonsulentene er det i stor grad benyttet de samme spørsmålsstillingene, for å se eventuelle forskjeller mellom respondentgruppene (hhv. tilsagnsbedrifter, avslagsbedrifter, næringskonsulenter). Presentasjonen i dette delkapitlet er delt mellom opplevelser av *service og kompetanse*, og opplevelser av *tilgjengelighet*.

10.3.1 Service og kompetanse

For å få et bilde av hvordan brukerne oppfatter SND-NTs service og kompetanse i dag, ble respondentgruppene presentert for en rekke positive utsagn¹ om SND-NT. Disse var hentet fra Møreforsknings landsomfattende surveyundersøkelse, og innebar at respondentene skulle angi i hvilken grad man var enig eller uenig i utsagnene. Det ble benyttet en skala fra 1 til 7, hvor 1 angir at man er uenig eller svært negativ til et utsagn, 4 at man er nøytral i forhold til utsagnet, og 7 at man er enig eller svært positiv til utsagnet. En grafisk oversikt over resultatene er vist i figur 10.2.

¹ For en oversikt over de fullstendige utsagnene, se vedlegg II.



Figur 0.2: *Opplevelser av service og kompetanse blant ulike brukergrupper*

Tilsagnsbedriftene

Disse er gjennomgående positive til SND-NT. Høyest gjennomsnittsskåre får man i forhold til utsagnet "SND Nord-Trøndelag er en viktig bidragsyter for å bedre bedriftens resultater".

Et av de viktigste formålene med SND er å bidra til økt lønnsomhet i bedriftene. Det faktum at tilsagnsbedriftene er enige i at SND-NTs engasjement bidrar til dette, er med på å underbygge at man til en viss grad når denne målsettingen. Det vil likevel være nødvendig med en mer konkret dokumentasjon for å belyse dette nærmere. I evalueringen anså vi imidlertid at forsøket hadde pågått i for kort tid til å gå inn på konkrete lønnsomhetsberegninger i de bedriftene hvor man hadde engasjement.

For tilsagnsbedriftene oppnås også høye skårer på utsagnene "*SND-NT er en seriøs og tillitskapende samarbeidspartner med høy etisk standard*" og "*SND-NTs kundeansvarlige er tilgjengelige og serviceinnstilte*". Som helhet betraktes altså SND-NT som en profesjonell og serviceinnstilt organisasjon blant disse bedriftene.

Selv om gjennomsnittlig skåre for alle utsagnene ligger godt på plussiden, så gir resultatene en indikasjon om at det er et potensiale for forbedringer på alle punktene. Lavest skåre gis på utsagnet "*SND-NT har god prosjektstyrings- og prosesskompetanse*".

I de kvalitative intervjuene blir også *saksbehandlingstida* kommentert av flere bedriftsledere:

"I enkelte sammenhenger tar saksbehandlingen alt for lang tid. Det ser ut til at man i noen tilfeller ber om tilleggsopplysninger lang tid etter at søknad er mottatt. Fra næringslivet oppleves dette som en handling som skal føre til at man vinner tid.

Saksbehandlingstida burde ha vært kortere, selv om SND Nord-Trøndelag har blitt flinkere til å informere om antatt saksbehandlingstid i det siste."

Selv om tilsagnsbedriftene vurderer effektiviteten i saksbehandlingen som god, synes det altså som dette er et område hvor det er et forbedringspotensiale.

Næringskonsulentene

Kurven som beskriver svarene fra næringskonsulentene viser noe større variasjon mellom de ulike utsagnene sammenlignet med tilsagnsbedriftene. Næringskonsulentene vil imidlertid ha et noe annet og bredere utgangspunkt for sine vurderinger, og vil til en viss grad ha en annen type kontakt med SND-NT – både i form og innhold. En direkte sammenligning mellom disse respondentgruppene vil dermed ikke uten videre være relevant.

Også næringskonsulentene er gjennomgående positive i sin vurdering av påstandene om SND Nord-Trøndelag. Høyest skåre gis for utsagnene om at *"SND-NT er en seriøs og tillitsskapende samarbeidspartner med høy etisk standard"* og *"SND-NT har høy kompetanse innen kredittvurdering og finansiering"*. Man kan altså si at også denne gruppen vurderer SND-NT som å være en profesjonell organisasjon, og at man i tillegg har høy kompetanse innen et område som er sentralt for den virksomheten som SND-NT utøver.

For tre av utsagnene stiller næringskonsulentene nøytrale som gruppe, dvs. de er verken positive eller negative. Dette gjelder påstandene om at *"SND Nord-Trøndelag har en effektiv saksbehandling"*, *"SND Nord-Trøndelag har god prosjektstyrings- og prosesskompetanse"*, og at *"SND Nord-Trøndelag er risikovillig"*. Når det gjelder disse sidene gir næringskonsulentenes svar grunn til å anta at potensialet for forbedringer absolutt er til stede, selv om skårene ikke er lave.

Avslagsbedriftene

Avslagsbedriftene er gjennomgående noe negative og har lavest skårer i forhold til alle utsagnene sammenlignet med de andre gruppene. Sett på bakgrunn av at disse bedriftene har hatt erfaring med SND-NT i forhold til prosjekter som har fått avslag, kan dette ikke betraktes som uventet.

Det kan imidlertid vært verdt å merke seg at man også i denne gruppen gir høyest gjennomsnittlig skåre på utsagnet om at *"SND-NTs kundeansvarlige er tilgjengelige og serviceinnstilte"*. I forhold til dette utsagnet er man som gruppe tilnærmet nøytrale. Påstandene som omhandler *oppfølging under søknadsbehandlingen, fleksibilitet i forhold til virkemidlene* og at *SND-NT bidrar aktivt til å forbedre prosjekter*, får lavest skåre. Det er rimelig at dette

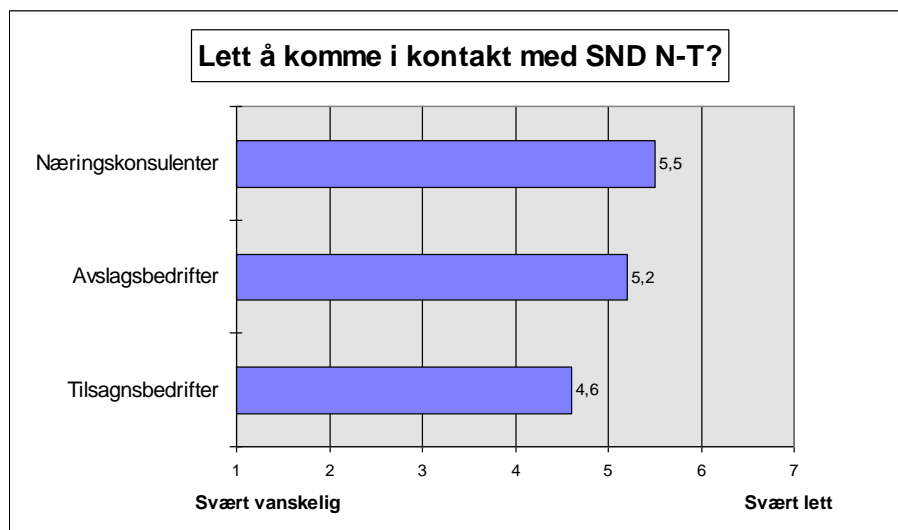
kan ha med disse bedriftenes erfaring med avslag å gjøre. Dette utelukker imidlertid ikke at dette er punkt hvor det er et forbedringspotensiale. Også i intervjuene av bedriftene kommer det fram synspunkter som er med å underbygge dette. Følgende sitat kan være illustrerende for dette:

"SND Nord-Trøndelags service kan bli bedre i forhold til oppfølging i søkeprosessen. Det kan ofte være behov for å bearbeide et prosjekt, og bedriftene burde i større grad få mulighet til å bearbeide en søknad."

Samlet gir resultatene grunnlag for å tro at det er et behov fra næringslivets side for en sterkere oppfølging under og etter søkeprosessen. For SND-NT vil dette med stor sannsynlighet være et spørsmål om ressurser og prioriteringer. Det er imidlertid ikke kommet fram informasjon som underbygger at eventuelle mangler på dette området skyldes forsøket i seg selv – det er vel mer sannsynlig at dette skyldes et generelt ressursproblem som er uavhengig av organiseringsmåten

10.3.2 Tilgjengelighet

Alle tre gruppene ble spurt om hvor lett eller vanskelig det var å komme i kontakt med personer med ønsket kompetanse ved henvendelse til SND-NT. Gjennomsnitt for de tre gruppene er framstilt i figur 10.3.



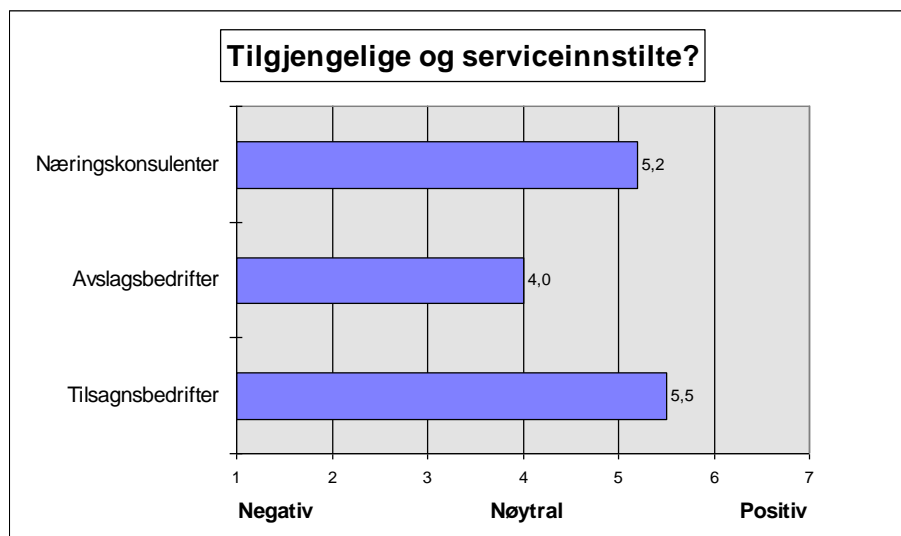
Figur 0.3: Vurdering av hvor lett eller vanskelig det er å komme i kontakt med personer med ønsket kompetanse ved SND-NT. Gjennomsnitt

Figuren viser at alle de tre respondentgruppene mener at det er rimelig lett å komme i kontakt med personer med ønsket kompetanse i SND. Næringskonsulentene er mest positive av de tre gruppene, noe som kan være en naturlig følge av at de fleste av næringskonsulentene har hyppig kontakt med SND og er godt kjent med organisasjonen. Avslagsgruppen synes også at det er noe lettere å komme i kontakt med personer med ønsket kompetanse sammenlignet med tilsagnsbedriftene.

De tre respondentgruppene ble også presentert for følgende utsagn:

"SND-NTs kundeansvarlige er tilgjengelige og serviceinnstilte."

Man ble bedt å angi i hvilken grad man var enige eller uenige i utsagnet. Gjennomsnittlig enighet for de tre gruppene er framstilt i figur 10.4.



Figur 0.4: Faktiske opplevelser av tilgjengelighet og serviceinnstilling. Gjennomsnitt

Også her viser datamaterialet at tilsagnsbedriftene er noe mer positive enn avslagsbedriftene. Tilsagnsbedriftene og næringskonsulentene gir høy skåre for påstanden om at SND Nord-Trøndelags kundebehandlere er tilgjengelige og serviceinnstilte, mens avslagsbedriftene som gruppe stiller seg nøytrale til dette utsagnet.

En vurdering av *endringer* i tilgjengelighet etter omorganiseringen, er gitt i punkt 10.4.

10.3.3 Oppsummering – opplevelser av service, kompetanse og tilgjengelighet

- Både næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene har et meget godt hovedinntrykk av SND-NT
- Næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene vurderer SND-NT som en serviceinnstilt og seriøs organisasjon
- Tilsagnsbedriftene vurderer SND-NT som meget viktig for å bedre bedriftens resultater

- Avslagsbedriftene er gjennomgående mest negative til SND-NTs service og kompetanse, noe som ikke er overraskende sett på bakgrunn av at disse kun har hatt kontakt gjennom en avslagssak
- Bedriftene vurderer tilgjengeligheten til ønsket kompetanse som god
- Sett fra bedriftenes synspunkt, er det størst rom for forbedringer når det gjelder saksbehandlingstid og oppfølging av bedriftene under søknadsbehandlingen

10.4 Opplevelser av endring i service, kompetanse og tilgjengelighet

Følgende problemstilling belyses under dette punktet:

I hvilken grad opplever brukerne at det har skjedd endringer i service og tilgjengelighet etter innføring av NT-modellen?

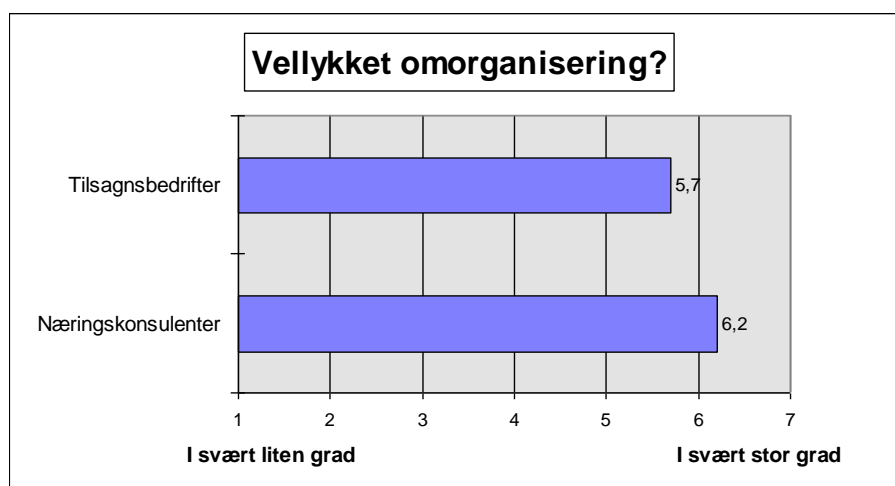
Spørsmålet om endringer ble belyst på to måter:

For det første ble svarene på enkelte spørsmål sammenlignet med tidligere innsamlede data av Møreforskning blant 103 bedrifter i Nord-Trøndelag. Møreforskning har gjennomført landsomfattende, repeterende surveyundersøkelser blant industribedrifter og innen tjenesteytende næringer både i 1995, 1996 og 1997. Vi fikk tilgang til resultater fra bedriftene i Nord-Trøndelag, som hadde fått tilsagn i 1995 og fram til 1. mai 1996, noe som gjorde oss i stand til å sammenligne oppfatninger både før og etter opprettelsen av SND-NT. Det redegjøres for noen forskjeller mellom de to undersøkelsene som blir viktige å ta med i betraktning når disse sammenlignes.

For det andre ble tilsagnsbedriftene (som alle hadde hatt kontakt med SND både før og etter 1. mai 1996) og næringskonsulentene spurt *direkte* om man hadde opplevd endringer i en del sentrale forhold ved SND-NT virksomhet, sammenlignet med forutgående ordning med distriktskontor i Trondheim.

10.4.1 Hovedinntrykk

Næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene¹ ble spurt om i hvilken grad omorganiseringen med opprettelsen av SND Nord-Trøndelag i stedet for regionkontor i Trondheim hadde vært vellykket. Figur 10.5 viser den gjennomsnittlige vurderingen i de to gruppene:



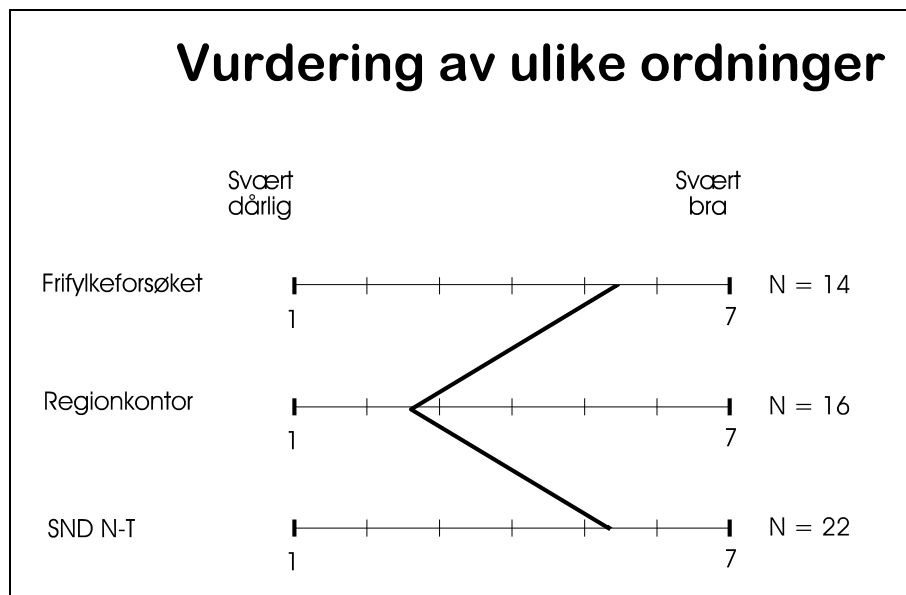
Figur 0.5: Vurdering av omorganiseringen blant næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene. Gjennomsnitt

Både næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene vurderer omorganiseringen som meget vellykket. Aller mest fornøyde er næringskonsulentene.

Næringskonsulentene er ofte sentrale i forholdet mellom SND og næringslivet, og bør ha gode forutsetninger for å kunne vurdere de ulike måtene man har organisert støtten til næringslivet på i Nord-Trøndelag. Næringskonsulentene ble derfor bedt om å vurdere tidligere organisasjonsformer opp mot nåværende organisasjonsmodell. Figur 10.6 viser hvordan henholdsvis Frifylkeforsøket med Næringsfondet i NT og ordningen med et delt ansvar

¹ Kriteriene for utvelgelse av avslagsbedriftene var avslag på søknad i -97, og samtidig ikke tilsagn på et tidligere tidspunkt. Fordi man da med stor sannsynlighet manglet gjennomgående erfaring med SND, ble avslagsbedriftene ikke spurt om endringer.

mellom SNDs regionkontor i Trondheim og Nord-Trøndelag fylkeskommune ble vurdert i forhold til dagens ordning.



Figur 0.6: Næringskonsulentenes vurderinger av tidligere og gjeldende organisering av støtte til næringsutvikling. Gjennomsnitt

Det er altså en tydelig forskjell i den relative vurderingen av de ulike ordningene. Næringskonsulentene er i gjennomsnitt like godt fornøyd med Næringsfondet under frifylkeforsøket og dagens organisering i SND Nord-Trøndelag. Ordningen med regionkontor i Trondheim i perioden 1993–96, kommer svært dårlig ut sammenlignet med de to andre organisasjonsformene.

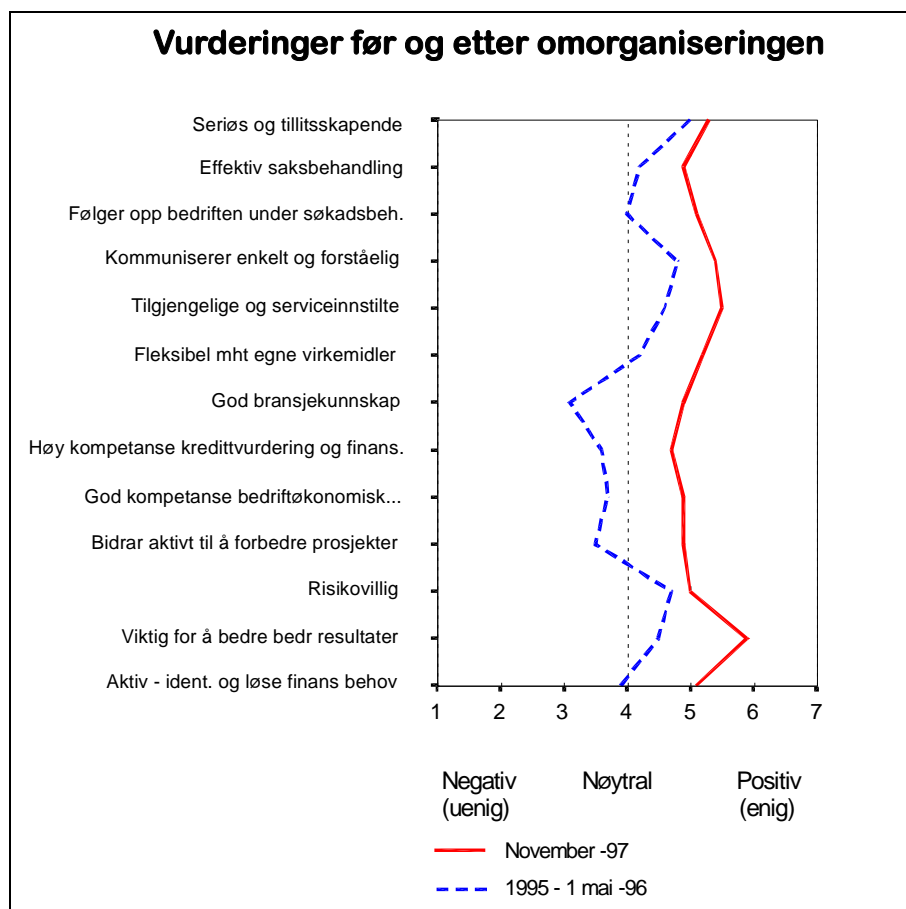
10.4.2 Sammenligning med Møreforsknings data

Vi fikk tilgang på data som omhandlet oppfatninger av service og tilgjengelighet fra 103 bedrifter i Nord-Trøndelag. Denne informasjonen var samlet inn av Møreforskning før omorganiseringen, og muliggjorde en sammenligning med oppfatningene etter at forsøket hadde pågått i 1½ år. Infor-

mantene i begge undersøkelsene ble presentert for 13 positive utsagn om SND, og respondentene skulle si seg enige eller uenige i disse.

I den foreliggende undersøkelsen ble utsagnene formulert i forhold til SND-NT, mens Møreforskningens opprinnelige formuleringer omfattet SND generelt. Det man sammenligner er altså SND-NT, med det totale SND-systemet tidligere. For de bedriftene som er inkludert vil dette omfatte både SNDs regionkontor i Trondheim og SND sentralt.

I regionkontormodellen forvaltet fylkeskommunen en del av de distriktsrettede virkemidlene, mens SND sentralt forvaltet resten. SNDs regionkontor i Trondheim hadde ansvaret for de landsdekkende virkemidlene utenfor det distriktpolitiske virkemiddelområdet, mens SND sentralt forvaltet programvirksomheten og egenkapitalinvesteringene. Figur 10.7 viser hvordan bedrifter stilte seg til utsagnene før og etter omorganiseringen:



Figur 0.7: Oppfatninger av service, tilgjengelighet og kompetanse før og etter omorganiseringen. Gjennomsnitt

Figuren viser at bedriftene stiller seg mer positive til alle utsagnene etter omorganiseringen sammenlignet med perioden før innføringen av NT-modellen, selv om bedriftene også før omorganiseringen er positive til mange av påstandene. Forskjellene er størst på punktene som omfatter *kompetanse*, og aller størst når det gjelder SNDs bransjekunnskap. Også når det gjelder kompetanse innenfor kredittvurdering og finansiering, bedriftsøkonomi og kompetanse til å forbedre prosjekter viser datamaterialet at vurderingene er betydelig mer positive nå.

Kompetansen oppfattes altså som bedre i forsøket. En mulig forklaring kan være at organiseringen, gjennom den geografiske nærheten, gir større muligheter for interaksjon med brukerne. I tillegg til at kompetansen *reelt* sett kan ha blitt bedre, er det altså også mulig at den *synliggjøres* for brukerne på en bedre måte i forsøket.

Når det gjelder utsagnet om at SND er viktig for å bedre bedriftens resultater, er det også en høyere skåre nå enn før omorganiseringen. Det å skape bedriftsøkonomisk lønnsomhet er som nevnt en svært viktig oppgave for SND.

Også når det gjelder utsagnene som omhandler *service* viser datamaterialet en forbedring, størst er forbedringen når det gjelder å følge opp bedriften under saksbehandlingen. Igjen kan en mulig forklaring være nærheten som i større grad gir mulighet og rom for oppfølging, selv om vi også har sett at bedriftene gir signaler om at man ønsker en sterkere oppfølging enn det som er tilfellet i dag.

Respondentgruppene i de to undersøkelsene valgt ut på noe forskjellig vis. Bedriftene som ble inkludert i Møreforskningens undersøkelse hadde alle fått tilsagn på over kr 100 000, mens bedriftene i den foreliggende undersøkelsen ble trukket ut uavhengig av størrelsen på tilsagnet. Det er også viktig å ta med i betraktning at bedriftene i den foreliggende undersøkelsen hadde fått minst to tilsagn fra SND: minst et før og minst et etter omorganiseringen. Når det gjelder bedriftene i Møreforskningens undersøkelse, vet vi bare at disse har fått minst ett tilsagn. Det er altså mulig at bedriftene i den foreliggende undersøkelsen har fått flere tilsagn fra SND, noe som kan være en delforklaring på at man stiller seg mer positive til utsagnene.

Sett i helhet underbygger imidlertid disse resultatene at *service*, kompetanse og tilgjengelighet har blitt bedre etter opprettelsen av SND-NT sett fra bedriftenes synspunkt. Bedriftene gir likevel signal om at det er rom for forbedringer på en del områder.

10.4.3 Direkte oppfatninger av endringer

I tillegg til å sammenligne med tidligere innsamlede data, ble også næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene spurt *direkte* om det hadde skjedd endringer i en del forhold etter omorganiseringen.

Man ble bedt om å sammenligne dagens organisering med den forutgående ordningen med regionkontor i Trondheim, hvor det var et delt forvaltningsansvar for virkemidlene mellom SND og Nord-Trøndelag fylkeskommune (tabell 10.1).

Tabell 0.1: Opplevde endringer i utvalgte forhold i SND-NT sammenlignet med forutgående ordning – næringskonsulenter og tilsagnsbedrifter. Prosent

SNDs service og kompetanse		Forverring (%)	Uforandret (%)	Forbedring (%)	Vet ikke (%)	Totalt (%)
Informasjon om virkemidler	Næringskonsulent	4	22	52	22	100
	Tilsagnsbedrifter	-	28	62	10	100
Nærhet til brukerne	Næringskonsulent	-	13	61	26	100
	Tilsagnsbedrifter	2	27	61	10	100
Saksbehandlingstid	Næringskonsulent	-	26	22	52	100
	Tilsagnsbedrifter	15	29	41	15	100
Bransjekunnskap	Næringskonsulent	-	35	26	39	100
	Tilsagnsbedrifter	10	40	40	10	100
Kunnskap innen bedriftsøkonomi	Næringskonsulent	-	26	35	39	100
	Tilsagnsbedrifter	3	37	32	28	100
Kunnskap om lokale forhold	Næringskonsulent	-	22	48	30	100
	Tilsagnsbedrifter	3	31	59	7	100
Rådgivningskompetanse	Næringskonsulent	-	30	44	26	100
	Tilsagnsbedrifter	3	32	37	28	100

Ingen av næringskonsulentene (med et unntak), og relativt få av tilsagnsbedriftene oppga at det hadde skjedd en forverring i de forholdene man ble presentert for. *Saksbehandlingstid* var det forholdet hvor størst andel av tilsagnsbedriftene oppga at det hadde skjedd en forverring (15 prosent), men her mener også 41 prosent at det hadde skjedd en forbedring.

Når det gjaldt *bransjekunnskap*, *bedriftsøkonomisk kunnskap* og *rådgivningskompetanse* var begge brukergruppene delt i synet på om forholdene var uforandret eller om det hadde skjedd en forbedring.

Et flertall av både næringskonsulenter og tilsagnsbedrifter opplevde en forbedring i *informasjon* om virkemidlene og *nærhet* til brukerne. Rundt halvparten opplevde også en forbedring i SNDs *lokalkunnskap* sammenlignet med forutgående ordning med regionkontor i Trondheim. Disse tre forholdene vil naturlig høre sammen, ved at større nærhet gir bedre muligheter for å gi relevant informasjon, og samtidig øker kunnskapen om lokale forhold.

Hovedinntrykk fra de kvalitative intervjuene

I intervjuene av tilsagnsbedrifter og ordførerne var man i hovedsak tilfreds med den informasjonsvirksomheten som ble drevet i regi av SND-NT. Særlig ordførerne framhever den informasjonsvirksomheten som fant sted i startfasen som god, og flere av bedriftene angir at medias dekning av omorganiseringen har vært viktige kilder til informasjon. Utsending av SND-NTs årsmelding nevnes som et positivt informasjonstiltak av flere. Likevel gir flere bedrifter uttrykk for at hyppigere bedriftsbesøk kunne gitt mulighet til å ta opp aktuelle problemstillinger og en bedre dialog rundt de mulighetene som finnes i SNDs virkemiddelapparat for den enkelte bedrift.

Indre Namdal skiller seg ut som et område hvor man i intervjuene særlig framhever at det har skjedd forbedringer i informasjonsvirksomheten, og det nevnes flere konkrete informasjonstiltak som er gjennomført i regionen. Man framhever det som viktig at man vet hvem man skal spørre, og at dette senker terskelen for å ta kontakt.

På mer generelt grunnlag kom fram ankepunkt mot ytterligere desentralisering som prinsipp, ved at det førte til større grad av personavhengighet:

"Lokalkunnskap kan være et tveegga sverd for noen bedrifter. Gjør man en feil kan man bli stemplet for evig og alltid som "ikke støtteverdige", og dette kan være et stempel det blir vanskelig å bli kvitt uansett hva man gjør senere."

En rulling av personer fra SND-NT som betjener kontoret nevnes som et tiltak som kunne bidratt til å gjøre personavhengigheten mindre, og dessuten øket tilgjengeligheten til den totale kompetansen som SND-NT besitter.

Det totale inntrykket fra intervjuene er likevel at den økte geografiske nærheten representerer noe positivt, både for Indre Namdal spesielt og for Nord-Trøndelag generelt. Det blir f.eks. hevdet at tilgjengeligheten på virkemidlene øker når avgjørelsen taes nærmere søkeren, i tillegg til at SNDs lokalkunnskap øker.

Som tidligere nevnt gir flere av bedriftene uttrykk for at saksbehandlingstiden fremdeles er for lang. To eksempler som nevnes har involvert SND sentralt. Et inntrykk som en bedriftsleder målbærer, er at sentralledet ikke alltid har den spesielle bransjekompetansen som er nødvendig i enkelte saker, og at dette kan ha bidratt til å forsinke saksbehandlingen:

"Jeg trodde tanken var at man skulle ha spisskompetanse på ulike bransjer sentralt, og at SND-NT kunne dra nytte av dette. Jeg har ikke opplevd at det har vært tilfelle. På meg virker det som forholdet mellom SND sentralt og lokalt ikke er ordentlig avklart."

En av ordførerne og en av bedriftslederne oppgir at det virker å være en vegring mot å avslå søknader. Ordføreren sier det slik:

"Næringslivet har behov for raske svar. Generelt tar en SND-søknad for lang tid i forhold til næringslivets behov. Det virker spesielt som det er ei vegring mot å fatte negative avgjørelser – isteden for å si nei med en gang, ber man om tilleggsdokumentasjon".

Andre gir uttrykk for at saksbehandlingstiden er akseptabel og har blitt noe kortere enn tidligere. Hovedinntrykket de fleste bedriftene har, er likevel at saksbehandlingstid ikke er påvirket i særlig grad som følge av forsøksmodellen. Dette er rimelig i tråd med de objektive målene på saksbehandlingstidene som foreligger: For bevilgningssaker lå gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 1995 på 59 dager for hele SND når alle typer saker ble inkludert (St. meld. nr. 51, 1996-97). I SND-NTs årsrapport opplyses det at for 1996 varierte saksbehandlingstiden avhengig av sakstype fra 49 dager (transportstøttesaker) til 66 dager (SND-saker).

De fleste som ble intervjuet mente at lokalkompetansen hadde blitt bedre som en følge av forsøket. Prosjektvurdering nevnes imidlertid av flere som et forhold som kunne vært bedre, selv om de begrensningene som nevnes ikke nødvendigvis har med forsøket å gjøre. Prosjektvurderingene er etter fleres mening for standardisert og overfokuserert på økonomiske beregninger. Det savnes en større vektlegging på prosjektlederens/bedriftslederens evner til å gjennomføre prosjektene:

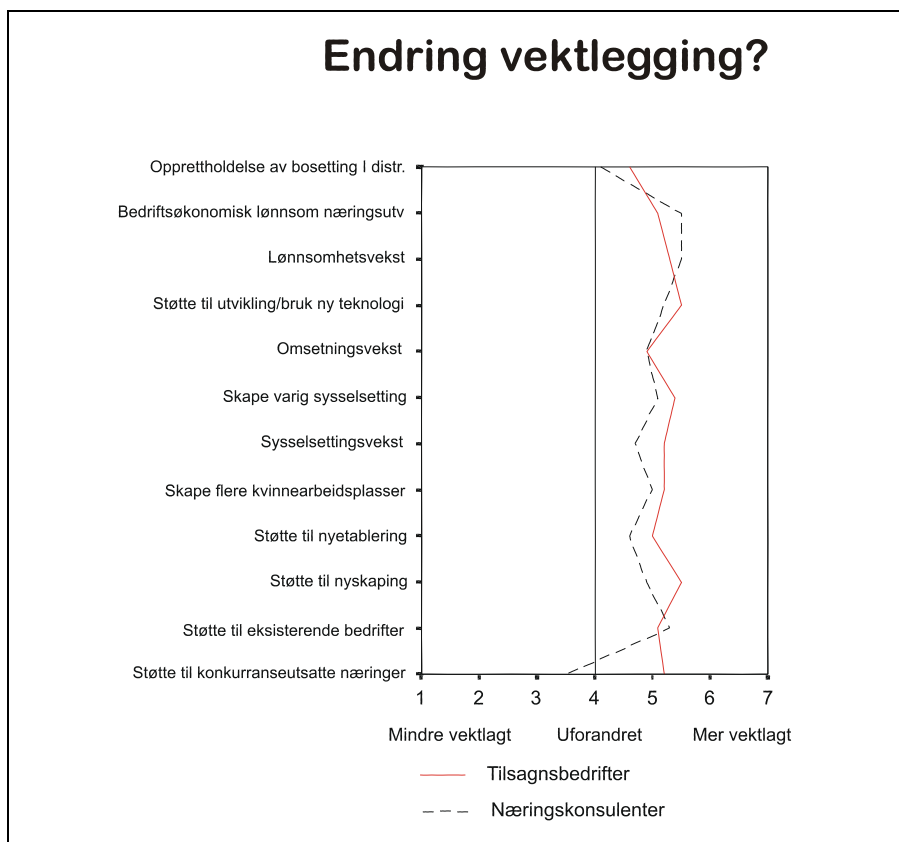
"Søknadvurderingene virker litt sjablongmessige, man følger sine kriterier uten å avstemme kartet etter terrenget."

"SND bruker næringskonsulentene for lite. De bruker heller harde facts som markedsundersøkelser og bedriftsøkonomiske tall. De burde heller hatt en bedre vurdering av de som skal gjennomføre prosjektene."

Graden av standardisering i saksbehandling kan representere et dilemma for SND. På en ene siden vil høy grad av standardisering være forenklende og korte ned saksbehandlingstiden, og også være viktig for å ivareta likebehandlingsprinsippet. Samtidig står man i fare for å kunne miste vesentlige elementer i prosjektvurderingene. Hvorvidt denne balansegangen er ivaretatt på en optimal måte i dag, kan man vanskelig si noe om på bakgrunn av denne undersøkelsen.

Endring i vektlegging av ulike målsettinger for virksomheten

I spørreundersøkelsen ble både næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene presentert for en rekke sentrale målsettinger for SNDs virksomhet som kommer til uttrykk i ulike dokument. Respondentgruppene ble bedt om å vurdere om det har skjedd *endringer i vektlegging* av disse forholdene i gjeldende modell, sammenlignet med den forutgående. Resultatene er framstilt i figur 10.8.



Figur 0.8: Opplevde endringer i prioritering av målsettinger – næringskonsulenter og tilsagnsbedrifter. Gjennomsnitt

Vi ser at både bedriftene og næringskonsulentene mener at disse sentrale målsettingene vektlegges i større grad nå enn før omorganiseringen. Næringskonsulentene som gruppe er noe mer nyanserte, og opplever liten eller ingen endring når det gjelder vektlegging av opprettholdelse av bosetting i distriktene, og støtte til konkurranseutsatte næringer. Samtidig opplever næringskonsulentene en betydelig større vektlegging av en bedriftsøkonomisk lønnsom næringsutvikling og støtte til eksisterende bedrifter. En tolkning av dette kan være at næringskonsulentene opplever at bedriftsøkonomiske kriterier vektlegges mer nå, men altså ikke nødvendigvis på bekostning av mer distriktspolitisk retta kriterier.

Tilsagnsbedriftene som gruppe er gjennomgående positive og mindre nyanseerte. Man kan tolke dette som utslag av en generell fornøydhet med SND-NTs virksomhet mer enn vurderinger tuftet på generaliserte erfaringer – denne gruppen vil i mange tilfeller ikke ha hatt særlig omfattende kontakt og erfaring med SND-NT. Hovedinntrykket fra intervjuene er også at tilsagnsbedriftene har et positivt, men noe "uklart" bilde av SND-NT.

10.4.4 Endring i tilgjengelighet

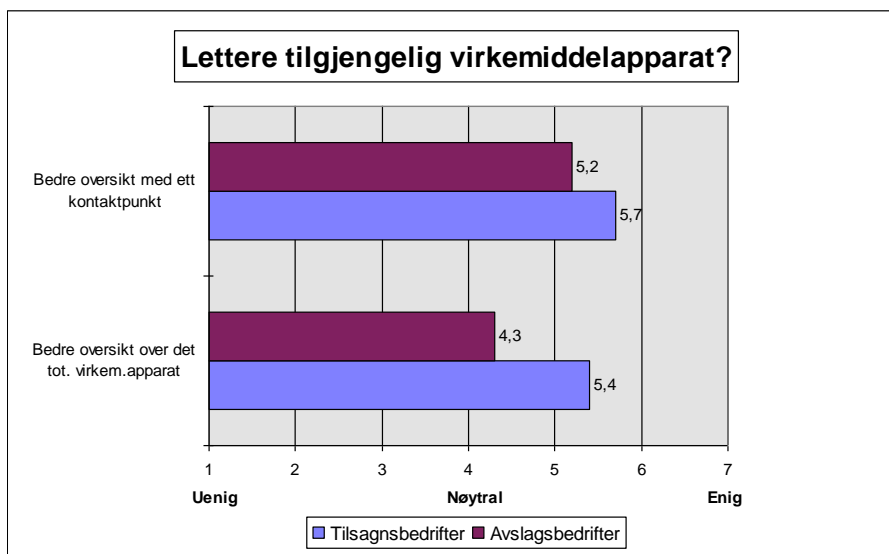
En viktig målsetting ved opprettelsen av SND-NT var å legge til rette for en bedre *samordning* av de virkemidlene som ble forvaltet av de forskjellige regionale instansene, både SND-virkemidlene, BU-midlene, de regionale og distriktpolitiske virkemidlene og Næringsfondet. For kunden var dette ment å skulle gi en større oversikt over og tilgjengelighet til det totale virkemiddelapparatet. I dokumentet "Felles handlingsprogram for næringsutvikling i Nord-Trøndelag 1997", uttrykkes dette slik:

"Det er ellers en viktig målsetting med "Et felles handlingsprogram for næringsutvikling i Nord-Trøndelag" å bidra til enklere og bedre kommunikasjon mellom virkemiddelapparatet og markedet. Søkeren bør i størst mulig grad kunne oppfatte virkemiddelapparatene som "et system" som forvalter forskjellige virkemidler."

For å belyse dette, ble bedriftene presentert for to utsagn som man skulle ta stilling til:

1. Opprettelsen av SND-NT har ført til bedre samla oversikt over det totale virkemiddelapparatet i fylket
2. Opprettelsen av SND-NT har bedret oversikten for næringslivet ved at det er ett kontaktpunkt for søknader

Figur 10.9 framstiller hvordan tilsagns- og avslagsbedriftene stilte seg til disse utsagnene:



Figur 0.9: Vurdering av tilgjengeligheten til det samla virkemiddelapparatet. Gjennomsnitt

Begge gruppene er enige i at opprettelsen av SND Nord-Trøndelag har bedret oversikten for næringslivet ved at det er ett kontaktpunkt for alle søknader til SND. Tilsagnsbedriftene gir også høy skåre for påstanden om at opprettelsen av SND Nord-Trøndelag har ført til bedre samla oversikt over det totale virkemiddelapparatet i fylket, mens avslagsbedriftene er nærmere nøytrale i forhold til påstanden. Alt i alt kan man konkludere med at bedriftene som er inkludert i undersøkelsen, oppfatter at tilgjengeligheten til det totale virkemiddelapparatet har blitt bedre etter opprettelsen av SND-NT.

Dette underbygges også i de kvalitative intervjuene:

"Mange steg er tatt i riktig retning når det gjelder tilgjengelighet til SNDs apparat. SND er etter desentraliseringen villige til å rykke ut og ta et møte på kort varsel."

"Systemet har i en viss forstand blitt enklere og mer oversiktlig nå. SND Nord-Trøndelag er ofte første kontaktpunkt – og også et mer naturlig første kontaktpunkt."

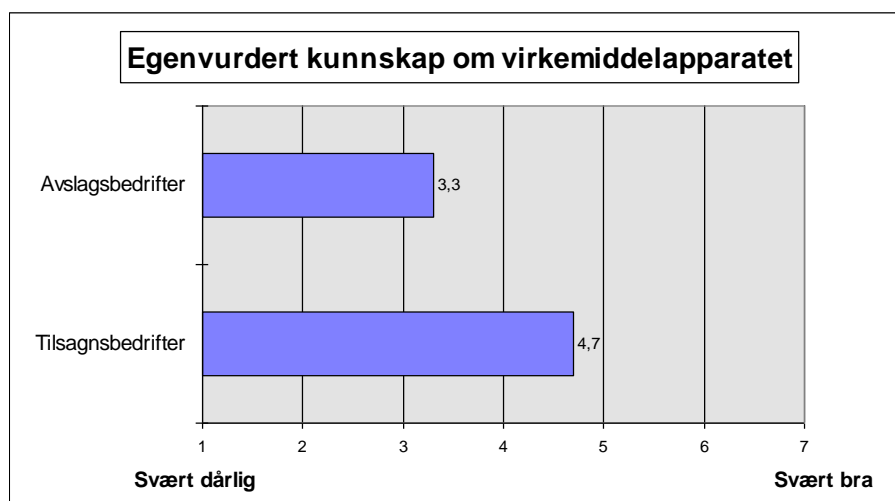
To av bedriftene samt en av ordførerne som deltok i dybdeintervjuene er lokalisert i Indre Namdal. Disse uttaler at opprettelsen av SNDs lokalkontor i Grong ytterligere har påvirket tilgjengeligheten til SND i positiv retning.

10.4.5 Oppsummering

- Omorganiseringen med opprettelsen av SND-NT vurderes som vellykket av tilsagnsbedriftene og næringskonsulentene
- Næringskonsulentene vurderer gjeldende ordning som like god som Frifylkeordningen
- Sammenlignet med data innsamlet før omorganiseringen, vurderes service, tilgjengelighet og kompetanse som bedre enn tidligere
- Halvparten eller flere av næringskonsulentene og tilsagnsbedriftene angir at *informasjon* om virkemidlene, *nærhet* til brukerne og *lokalkunnskap* har blitt bedre i forsøket, sammenlignet med forutgående ordning
- Bedriftene opplever at de sentrale målsettingene med SNDs virksomhet vektlegges i større grad i gjeldende modell. Det samme bildet gjør seg gjeldende blant næringskonsulentene, med unntak av *opprettholdelse av bosetting i distriktene* og *støtte til konkurranseutsatte næringer*, hvor vektleggingen vurderes som uforandret. Næringskonsulentene opplever samtidig størst økning i vektlegging når det gjelder *bedriftsøkonomisk lønnsom næringsutvikling* og *støtte til eksisterende bedrifter*.
- Bedriftene opplever at SNDs ansatte er mer tilgjengelige i forsøket enn i tidligere ordning, samt at det totale virkemiddelapparatet har blitt mer tilgjengelig og oversiktlig ved at det er et kontaktpunkt for søknader

10.5 Kunnskap og informasjon om SND-NT

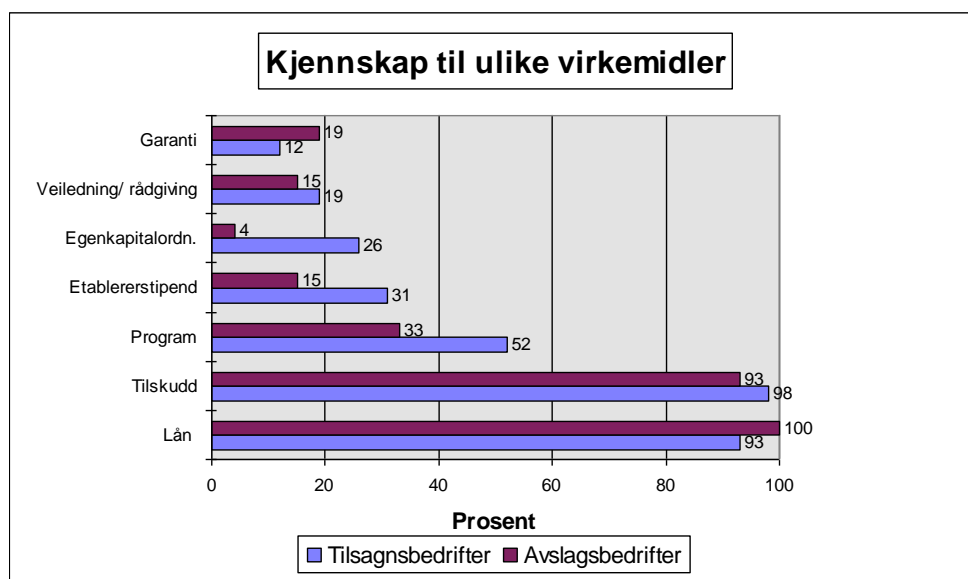
Alle informantene fra næringslivet ble bedt om å vurdere sin egen kunnskap om SNDs virkemidler, hvilke virkemidler de hadde kjennskap til, og eventuelle behov for mer kunnskap om SNDs virkemidler. Først ble man bedt om å karakterisere sin egen kunnskap om SNDs virkemiddelapparat på en sjudelt skala. Gjennomsnitt for gruppene er vist i figur 10.10.



Figur 0.10: Informantenes egen vurdering av kunnskap om SNDs virkemidler avslagsbedrifter og tilsagnsbedrifter. Gjennomsnitt

Bedriftene vurderer altså ikke egen kunnskap om SNDs virkemiddelapparat som spesielt god, og gjennomsnittlig skåre for avslagsbedriftene er betydelig lavere enn for tilsagnsbedriftene.

Bedriftene ble også bedt om å nevne de virkemidlene som de kjente til. Det presiseres at det i spørsmålsstillingen ble bedt om en oppstilling fra informantene – rekken av alternativer ble med andre ord ikke presentert (figur 10.11).



Figur 0.11 Næringslivets kjennskap til SNDs virkemidler

Figuren viser at så godt som alle oppga å kjenne til SNDs låne- og tilskuddsordninger, mens halvparten av tilsagnsbedriftene og en tredjedel av avslagsbedriftene oppga å kjenne til programvirksomheten. Færre oppga kjennskap til ordningen med etablererstipend, egenkapitalordningen, veilednings-/rådgivningstjenester og garantiordningen.

Informantene ble avslutningsvis spurt om de hadde behov for mer informasjon om SND-NTs virkemidler. Her svarer 50 prosent av tilsagnsbedriftene, 85 prosent av avslagsbedriftene og 71 prosent av næringskonsulentene bekreftende. Dette viser klart at behovet for ytterligere informasjonsaktivitet er til stede.

10.5.1 Oppsummering

- Kunnskapen om virkemiddelapparatet vurderes som middels bra blant bedriftene
- Lån og tilskudd er virkemidler som bedriftene kjenner godt, mens forholdsvis få oppgir å kjenne til garantiordningen,

veiledningstjenester, egenkapitalordningen og ordningen med etablererstipend

- Halvparten av tilsagnsbedriftene og et flertall av både avslagsbedriftene og næringskonsulentene angir et behov for mer informasjon om virkemidlene

10.6 Konklusjoner i forhold til problemstillingene

Hvordan oppfattes SND-NTs service og tilgjengelighet av brukerne?

Brukerne oppfatter SND-NT som en serviceinnstilt og seriøs organisasjon. Blant de sidene ved organisasjonen vi har tatt for oss, virker det å være størst rom for forbedringer når det gjelder saksbehandlingstid og oppfølging under og etter søknadsprosessen. Dette kan være forhold som i liten grad har med selve forsøket å gjøre, og som heller kan være knyttet til en generell ressursknapphet. Tilgjengeligheten til relevant kompetanse oppfattes som god av brukerne.

I hvilken grad opplever brukerne at det har skjedd endringer i service og tilgjengelighet etter innføring av ny organisasjonsmodell?

Brukerne oppfatter at service, kompetanse og tilgjengelighet har blitt bedre i forsøket, sammenlignet med forutgående ordning med regionkontor i Trondheim.

Nærhet synes å være et viktig stikkord i forklaringen på dette. Det at man har fått et eget SND-kontor i fylket, har gitt større muligheter til å synliggjøre virksomheten og de virkemidlene man rår over, og også muligheter til å gi informasjon til næringslivet. Man oppfatter også at forsøket har gitt en større tilgjengelighet og oversikt over det totale virkemiddelapparatet. Resultatene viser imidlertid at det fremdeles er rom for forbedringer i service og tilgjengelighet, og at det er behov for ytterligere informasjon om virkemidlene.

Resultatene viser at brukerne så langt opplever forsøket som positivt, og at man vurderer denne organiseringen som til dels betydelig bedre enn den forutgående ordningen. Selv om det kan være innslag av en viss lokalpatriotisme i brukernes vurderinger, gjennom at Nord-Trøndelag var først ute med denne organiseringsmåten, tyder resultatene på at det har skjedd en reell forbedring på sentrale områder. Dette vil heller ikke være unaturlig i et forsøk som man hele tiden har vært klar over skulle evalueres. Det vil derfor være interessant å undersøke hvorvidt brukerne vurderer ordningen som god også i fortsettelsen, dersom forsøket blir videreført.

11. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Ole Martin Erikstad og Trond Kongsvik

11.1 Problemstillinger

I forbindelse med vedtaket i hovedutvalget om iverksettelse av denne evalueringen, framkom følgende hovedproblemstillinger i saksframlegget:

I hvilken grad gir NT-modellen, som organisasjonsmodell, rom og muligheter for:

- *at de fylkespolitiske myndigheter kan ha innflytelse på det næringsutviklingsarbeidet som SND utfører*
- *at den næringspolitikk som gjennomføres i samarbeidet mellom SND og NTFK framstår som en helhetlig politikk i tråd med FP og SNP*
- *en økt distribusjon og bedre tilgjengelighet av de virkemidler SND forvalter*
- *en bedre mulighet for en bred og samordnet strategi i næringssvake, utsatte områder*

Disse hovedproblemstillingene ble videre, i det samme saksframlegget, brutt ned til:

- *Problemstillinger vedrørende eksterne mål*
- *Problemstillinger rundt organiseringen av forsøket*

11.2 Eksterne mål

- Bedret tilgjengelighet og service
- Økt distribusjon av SNDs virkemidler
- Økt lønnsomhet og verdiskapning i fylkets næringsliv

Når det gjelder det siste punktet, er det ikke behandlet i forbindelse med evalueringen. Med en tidshorisont som strekker seg fra 1. mai 1996 til 1. desember 1997, sier det seg selv at slike effekter ikke er målbare.

11.3 Organiseringen av forsøket

- Oppfattes FP/SNP som styrende for SND-NT
- Oppfattes SND-styret å ha innflytelse
- Er det lagt opp relevante rapporteringsrutiner for samordning med NTFK, FMLA og andre aktører
- Foreligger det rapporteringsrutiner som ivaretar fylkeskommunens behov for styring og kontroll

11.4 Konklusjoner

Nedenfor gis det oppsummerende svar på de hovedproblemstillingene som er gitt ovenfor:

11.4.1 Fylkespolitisk innflytelse på SNDs næringsutviklingsarbeid

- Aktørene (politikere, ansatte) oppfatter FP/SNP som styrende
- SND-styret oppfattes å ha innflytelse
- Klare begrensninger ligger i:
 - mindretallsituasjonen i styret
 - styret har ikke beslutningsmyndighet
 - ingen klare retningslinjer for hvilke prinsipielle saker styret behandler
 - planverkets presisjonsnivå mht. til konkrete mål og tiltak

11.4.2 Helhetlig næringspolitikk

NT-modellen kan i utgangspunktet være et verktøy for å oppnå målsettingen om en helhetlig næringspolitikk. utfordringene ligger i bedre samarbeids- og

rapporteringsrutiner både horisontalt mellom de ulike aktørene, og vertikalt gjennom de ulike organisasjonene.

11.4.3 Distribusjon og tilgjengelighet

Forsøket med NT-modellen har utvilsomt ført til bedre distribusjon og tilgjengelighet både mht. SND-virkemidlene og de fylkeskommunale og statlige virkemidler som SND-NT administrerer i kraft av avtaleverket.

11.4.4 Næringssvake og utsatte områder

- NT-modellen gir muligheter for slik satsing
- Mulighetene er ikke realisert i tilstrekkelig grad. Selv om en vesentlig del av SNDs virkemidler faktisk blir satt inn i næringssvake og utsatte områder i regionen, er det ikke påvist noen "bred og samordnet strategi" for de aktuelle områdene
- Som påvist ved evalueringen, er det etablert til dels sterke samhandlingsarenaer mellom de aktørene som er aktuelle for å utarbeide en slik strategi som nevnt, og deri ligger modellens mulighet på dette området

11.4.5 Konklusjoner i forhold til brukerne

Hvordan oppfattes SND-NTs service og tilgjengelighet av brukerne?

Brukerne oppfatter SND-NT som en serviceinnstilt og seriøs organisasjon. Blant de sidene ved organisasjonen vi har tatt for oss, virker det å være størst rom for forbedringer når det gjelder saksbehandlingstid og oppfølging under og etter søknadsprosessen. Dette vil være forhold som i liten grad har med selve forsøket å gjøre, og som heller vil være knyttet til en generell ressursknapphet. Tilgjengeligheten til relevant kompetanse oppfattes også som god av brukerne.

I hvilken grad opplever brukerne at det har skjedd endringer i service og tilgjengelighet etter innføring av ny organisasjonsmodell?

Brukerne oppfatter at service, kompetanse og tilgjengelighet har blitt bedre i forsøket, sammenlignet med forutgående ordning med regionkontor i Trondheim.

Nærhet synes å være et viktig stikkord i forklaringen på dette. Det at man har fått et eget SND-kontor i fylket, har gitt større muligheter til å synliggjøre virksomheten og de virkemidlene man rår over, og også muligheter til å gi informasjon til næringslivet. Man oppfatter også at forsøket har gitt en større tilgjengelighet og oversikt over det totale virkemiddelapparatet. Resultatene viser imidlertid at det fremdeles er rom for forbedringer i service og tilgjengelighet, og at det er behov for ytterligere informasjon om virkemidlene.

Resultatene viser at brukerne så langt opplever forsøket som positivt, og at man vurderer denne organiseringen som til dels betydelig bedre enn den forutgående ordningen. Selv om det kan være innslag av en viss lokalpatriotisme i brukernes vurderinger, gjennom at Nord-Trøndelag var først ute med denne organiseringsmåten, tyder resultatene på at det har skjedd en reell forbedring på sentrale områder. Dette vil heller ikke være unaturlig i et forsøk som man hele tiden har vært klar over skulle evalueres. Det vil derfor være interessant å undersøke hvorvidt brukerne vurderer ordningen som god også i fortsettelsen, dersom forsøket blir videreført.

11.5 Forbedringspunkter

Gjennom eevalueringsprosessen er det blitt avdekket en del forhold som bør tas opp med sikte på endring/forbedring. Nedenfor følger en kort oppsummering:

- Bestillinger fra fylkeskommunen til SND bør bli mer presise
- Samhandlingen på saksbehandlernivå mellom SND-NT, NTFK og FML bør styrkes, og muligens formaliseres noe mer enn nå

- Fylkeskommunens rolle og oppgaver innenfor næringsutvikling må presiseres og klargjøres
- Evalueringen har avdekket at det på saksbehandlernivå er usikkerhet rundt offentlighetsproblematikken ved saker som SND-NT behandler i kraft av tilleggsavtalen. Det må presiseres at det er sakstypen som avgjør hvilket regelsett man har å forholde seg til, idet en avtale ikke kan sette lovbestemmelser til side på dette området. Næringsfondssaker skal f.eks. ikke behandles etter reglene i SND-loven, men i tråd med reglene i forvaltningslov, offentlighetslov og forskrifter for næringsfondet, – uaktet hvilket organ som behandler sakene
- De løsninger man har valgt vedrørende IT og arkiv i SND-NT, er ikke tilfredsstillende
- Ansettelsesforholdet for de som arbeider i SND-NT bør endres

LITTERATUR

- Arnesen, T. (1993): *Evaluering som analyse av rasjonalitet. Del 1: Hva er evaluering?* ØF-notat 23/93. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bræin, L. og A. Hervik (1996): *Surveyundersøkelse av SNDs virkemidler. Hovedundersøkelse – tilsagn til industribedrifter 1994*. MF-rapport 1996:2. Molde: Møreforskning.
- Cronbach, L.J. (1963): *Course Improvement Through Evaluation*. Teachers College Record.
- Holme, I.M. og B.K. Solvang (1986): *Metodevalg og metodebruk*. Otta: Tano A/S.
- Iltstad, S. (1987): *Surveymetoden*. Trondheim: Tapir Forlag.
- Leviton, L. & E. Hughes (1981): "Contributions of evaluation to educational programs and policy". *Evaluation studies review annual*, vol 9: 597–632.
- Maxwell, J.A. (1992): "Understanding and Validity in Qualitative Research". *Harvard Educational Review*, 1992, 62, 279-300.
- Mishler, E.G. (1991): *Research Interviewing*. London. Cambridge. Massachusetts. Harvard University Press, 1991.
- Nygård, R. (1993): *Aktør eller brikke? – om menneskers selvforståelse*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Patton, M.Q. (1986): *Utilization focused evaluation*. (second edition) Beverly Hills. CA.Sage.
- Repstad, P. (1987): *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget A/S.
- Reve, T. og K. Walderhaug (1997): *Fire gode leveår med SND? Evaluering og perspektiver*. SNF-rapport 1997:8. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Svennson, P.G. & B. Starrin, (1996): "Den kvalitative intervjun". I: B. Starrin & B. Renck, *Kvalitative studier i teori och praktik* (52–78, 209–227) Studentlitteratur. Lund.

Svensson, P.G. & B. Starrin, (1996): *Förståelse, trovärdighet eller validitet*.
I: P.G. Svensson, *Kvalitative studier i teori och praktik*, (209-227).
Studentlitteratur. Lund.

Wholey, Joseph S. (1979): *Evaluation Promise and Performance*.
Washington: The Urban Institute.