



Hvordan kan en måle resultater og effekter av kommunale- og regionale næringsfond?

Forprosjekt for Kommunal- og regionaldepartementet

Oxford Research:

NORGE

Oxford Research AS
Kjøita 42
4630 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
www.oxfordresearch.se

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel:	Hvordan kan en måle resultater og effekter av kommunale- og regionale næringsfond?
Undertittel:	Forprosjekt for Kommunal- og regionaldepartementet
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektperiode:	September 2010 – januar 2011
Prosjektleder:	Harald Furre
Forfattere:	Bjørn Brastad og Harald Furre
Kort sammendrag:	Per i dag gjøres det ikke noe systematisk arbeid for å kartlegge resultater og effekter av tilsagn gjennom kommunale- og regionale næringsfond. KRD ønsker imidlertid at det skal bli gjort mer. Før departementet setter i gang med en større resultat- og effektevaluering, er Oxford Research engasjert for å gjennomføre en forundersøkelse for å gi et nærmere innblikk i hvor godt grunnlaget for en slik evaluering er.

Resultatene fra utredningen viser at det finnes svært lite lett tilgjengelig informasjon om hva de kommunale- og regionale næringsfondene har ført til av resultater og effekter. Det er kun i perioden fra 2007 og framover at det finnes en god oversikt over tilsagnene i Rapp 13.50. Rapporteringen inneholder imidlertid ikke kontaktinformasjon. Skal en få tilgang på det, er det nødvendig å gjøre egne undersøkelser. Man må da henvende seg til de enkelte kommunene og regionene og få de til å gi oss kontaktinformasjonen. I den kommende resultat- og effektevaluering, anbefaler vi at den begrenser seg til tilsagn på over 30 000 kroner gitt i 2008. Da får en dekket 91 prosent av de innvilgede tilsagnene målt i kroner.

Forord

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) kartlegger i dag resultater og effekter av store deler (85-90 prosent) av de midlene som bevilges fra kap. 551 post 60. Dette gjelder både midlene som gis gjennom Innovasjon Norge (bedriftsrettede prosjekter) og de prosjektene som fylkeskommunene selv gir tilsagn til direkte (tilretteleggende prosjekter).

En del av midlene som gis fra kapittel 551 post 60 bevilges til kommunale- og regionale næringsfond. Per i dag gjøres det ikke noe systematisk arbeid for å kartlegge resultater eller effekter av disse tilsagnene. KRD ønsker imidlertid at det skal bli gjort mer her. Før departementet igangsetter en større resultat- og effektevaluering, er denne forundersøkelsen gjennomført. Hensikten er å utrede grunnlaget for en slik evaluering.

KRD ga Oxford Research i oppgave å gjennomføre forundersøkelsen, og i denne rapporten presenteres hovedfunnene fra arbeidet. Rapporten tar for seg tre hovedtemaer:

- Vurdere ulike metoder for resultat- og effektevaluering av kommunale- og regionale næringsfond basert på tilgjengelig informasjon.
- Vurdere muligheten for å bruke de samme resultat- og effektindikatorerne på kommunale næringsfond, som Innovasjon Norge (IN) og fylkeskommunene bruker på sine ordninger.
- Vurdere og anbefale et framtidig rapporteringsregime som gjør det lettere å innhente resultat- og effektinformasjon.

Arbeidet med forundersøkelsen har blitt utført av senioranalytiker Bjørn Brastad og administrerende direktør Harald Furre ved Oxford Research. Ved gjennomføringen av prosjektet har vi hatt en god dialog med seniorrådgiver Hans Henrik Bull i KRD, og vil takke han for alle nyttige kommentarer og innspill underveis.

Vi vil takke KRD for et svært interessant oppdrag.

Kristiansand, 11. januar 2011.



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Innhold

Kapittel 1. Sammen drag	7
1.1 Formål og problemstillinger	7
1.2 Mulige metoder for resultat- og effektevaluering	7
1.2.1 Hvordan framskaffe kontaktinformasjon?	7
1.2.2 Hvilken tidsperiode bør omfattes?	7
1.2.3 Bør alle tilsagnsmottakerne inkluderes?	7
1.2.4 Hvilke strategier for å måle effekter bør benyttes?	7
1.3 Samme metodikk som fylkeskommunene og Innovasjon Norge?	8
1.4 Framtidig rapporteringsregime	8
Kapittel 2. Bakgrunn, formål og problemstillinger	9
2.1 Bakgrunn – kort om kommunale- og regionale næringsfond	9
2.1.1 Hvordan forvaltes midlene?	9
2.1.2 Bruk av midlene og rapportering	9
2.2 Formål med studien	9
2.3 Studiens problemstillinger	9
2.3.1 Ulike metoder for resultat- og effektevaluering	10
2.3.2 Muligheter for å bruke samme metodikk som IN og fylkeskommunene?	10
2.3.3 Vurdere og anbefale framtidig rapporteringsregime	11
Kapittel 3. Vurderingskriterier for problemstillingene – teoretisk fundament	12
3.1 Forholdet mellom innsats/aktivitet, resultat og effekt	12
3.2 Effektmåling og tidsdimensjonen	12
3.3 Forholdet mellom eksperimenter og komplekse evalueringer	13
3.4 Addisjonalitet	13
3.5 Metoder for å anslå addisjonalitet i praksis	14
3.6 Kriterier for valg av indikatorer	15
Kapittel 4. Metodisk tilnærming	16
4.1 Telefonintervjuer med fylkeskommunene	16
4.2 Telefonintervjuer med utvalgte næringsfond	16
4.3 Registerdata fra Rapp. 13.50	16
4.4 Teoretisk fundament	16
4.5 Andre evalueringer og utredninger	17
Kapittel 5. Hvordan måle resultater og effekter i praksis?	18
5.1 Ulike metoder for resultat- og effektevaluering	18
5.1.1 Hva finnes av kontaktinformasjon om tilsagnsmottakerne?	18
5.1.2 Hva finnes av informasjon om resultater og effekter av tilsagnene?	20

5.1.3	Kartlegging av registerdata.....	20
5.1.4	Ulike teoretiske aspekter knyttet til måling av resultater og effekter.....	22
5.1.5	Forslag til løsning	23
5.2	Muligheter for å bruke samme metodikk som fylkeskommunene og Innovasjon Norge?	24
5.2.1	Muligheter for å bruke samme metodikk som fylkeskommunene?.....	25
5.3	Muligheter for å bruke samme metodikk som Innovasjon Norge?	26
5.4	Vurdere og anbefale framtidig rapporteringsregime	27
5.4.1	Hvilke behov har fylkeskommunene for resultat- og effektinformasjon?	27
5.4.2	Grunnlaget for rapporteringssystemet – bedre tilgang på kontaktinformasjon	28
5.4.3	Hvilke indikatorer bør inngå?	28
5.4.4	Når bør dataene samles inn?	28
5.4.5	Forholdet til andre evalueringer	28

Tabelliste

Tabell 1: Tilsagn i kroner fra kommunale og regionale næringsfond i 2008 og 2009 etter kvartiler, gjennomsnittlig beløp og medianbeløp.	20
Tabell 2: Andel bedriftsrettede og tilretteleggende tilsagn som er på over 30 000 kroner. Prosent.	21
Tabell 3: Støtteandel fra kommunale og regionale næringsfond i 2008 og 2009 etter kvartiler, gjennomsnitt og median.	21
Tabell 4: Beløp i kroner fra kommunale og regionale næringsfond i 2008 og 2009. Fordeling etter de ulike delmålene innen distrikts- og regionalpolitikken.	22
Tabell 5: Spørsmål for tilretteleggende prosjekter*	25
Tabell 6: Spørsmål for bedriftsrettede prosjekter	27

Figurliste

Figur 1: Muligheter for å måle effekt.....	12
Figur 2: Tidsforskyvning i resultatkjede	13
Figur 3: Endring i tilstand.....	13
Figur 4: Effekt og kausalitet.....	13

Kapittel 1. Sammendrag

1.1 Formål og problemstillinger

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har liten kjennskap til hva slags resultat- og effektinformasjon som er tilgjengelig for kommunale og regionale næringsfond og hva slags kvalitet denne informasjonen har. Før KRD setter i gang med en større resultat- og effektevaluering, er derfor denne forundersøkelse gjennomført for å utrede grunnlaget for en slik evaluering. Gjennom prosjektet har vi tatt for oss følgende tre hovedproblemstillinger:

- Vurdere ulike metoder for resultat- og effektevaluering av kommunale- og regionale næringsfond basert på tilgjengelig informasjon.
- Vurdere muligheten for å bruke de samme resultat- og effektindikatorerne på kommunale næringsfond, som Innovasjon Norge (IN) og fylkeskommunene bruker på sine ordninger.
- Vurdere og anbefale et framtidig rapporteringsregime som gjør det lettere å innhente resultat- og effektinformasjon.

Videre i sammendraget gis det en kortfattet oversikt over hovedfunnene knyttet til disse problemstillingene.

1.2 Mulige metoder for resultat- og effektevaluering

Det finnes svært lite lett tilgjengelig informasjon om hva de kommunale- og regionale næringsfondene har ført til av resultater og effekter. Skal en få tilgang på slik informasjon, er det nødvendig å gjøre egne undersøkelser.

1.2.1 Hvordan framskaffe kontaktinformasjon?

Fra 2003 til 2006 eksisterer det ikke noen samlet oversikt over hvem som har fått tilsagn og kontaktinformasjon til disse. Den perioden som en må forholde seg til er dermed tidsrommet fra 2007. Her er det et felles rapporteringssystem gjennom Rapp. 13.50. Fra 2008 inneholder rapporteringen alle tilsagnsmottakerne og støttebeløp, men den har ikke vanlige adresser eller e-postadresser til tilsagnsmottakerne.

Skal en få oversikt over kontaktinformasjonen, vil en dermed være avhengig av å henvende seg til de enkelte kommunene og regionene. Den mest effektive måten å gjøre dette på vil være å bruke samme tilnærming som i evalueringen av KRDs kapittel 551 post 60. Dette innebærer at en for hvert kommunale- og regionale næringsfond må ta ut alle tilsagnene fra Rapp. 13.50 og legge dem inn i et regneark. Disse regnearkene må så sendes til de ulike fondsforvalterne, og så må fondsforvalterne selv føye til e-postadresser og vanlige adresser og sende dem tilbake til oppdragsgiver.

1.2.2 Hvilken tidsperiode bør omfattes?

Det er først og fremst fra 2008 og framover at tilgangen på tilsagnsinformasjon er god. For å få et mest mulig fullstendig bilde av hva prosjektene har ført til, samt for å få et håndterbart antall prosjekter, mener vi at det vil være mest formålstjenlig at den kommende resultat- og effektevalueringen tar utgangspunkt i 2008.

1.2.3 Bør alle tilsagnsmottakerne inkluderes?

Det er en sammenheng mellom hvor mye penger som brukes på et prosjekt, støtteandelen, innholdet i prosjektet og hva en kan forvente å oppnå av resultater og effekter. Vi anbefaler at en kun inkluderer de tilsagnsmottakerne som har fått tilsagn på over 30 000 kroner i det kommende prosjektet. Gjennom dette reduseres også antall tilsagn som en må innhente kontaktinformasjon om fra 2418 til 1207. Samtidig får en fortsatt dekket 91 prosent av det innvilgede tilsagnsbeløpet i 2008. Blant de 1207 tilsagnsmottakerne er 51 prosent av tilsagnene bedriftsrettede mens 49 prosent er tilretteleggende. Dette er tilnærmet samme fordeling som i populasjonen.

1.2.4 Hvilke strategier for å måle effekter bør benyttes?

Vi anbefaler at det benyttes samme overordnede tilnærming som i evalueringen av KRDs kapittel 551 post 60. Det innebærer at hovedverktøyet for å måle effektene vil være en elektronisk survey blant til-

sagnsmottakerne. Gjennom denne vil de som har fått midler bli bedt om å anslå effekten. Dette betyr at de både må gjøre en vurdering av hvor avgjørende støtten har vært for gjennomføringen, samt hvilke resultater den har ført til på sentrale områder.

1.3 Samme metodikk som fylkeskommunene og Innovasjon Norge?

Dersom en sammenligner de prosjektene som får tilsagn gjennom de kommunale- og regionale næringsfondene med de øvrige prosjektene som får tilsagn fra kapittel 551 post 60, gis støtten i stor grad til de samme formålene. Det vil dermed være fornuftig og i stor grad ta i bruk den samme metodikken og de samme spørsmålene for de ulike tilskudsforvalterne.

Det er imidlertid en vesentlig forskjell ved næringsfondene som må hensyntas. Den gjennomsnittlige tilsagnsstørrelsen er svært mye lavere enn for de som får tilsagn direkte fra fylkeskommunene og Innovasjon Norge. Det gjør at en ikke kan bruke nøyaktig det samme opplegget, men må gjøre forenklinger. Særlig er dette tilfelle for de driftsrettede prosjektene, hvor Innovasjon Norges kundeefektundersøkelser er grunnlaget.

I rapportens kapittel 5.2 presenter vi et forslag til konkrete spørsmål for de tilretteleggende og driftsrettede prosjektene. Vi forslår 14 spørsmål for

de tilretteleggende prosjektene og 12 for de driftsrettede. Systemet bør dermed være enkelt å forholde seg til og ikke for kostnadskrevenende.

1.4 Framtidig rapporteringsregime

Skal en få et bedre grunnlag for måle hvilke resultater og effekter som oppnås gjennom fondene, må man gjøre noe med tilgangen på kontaktinformasjon. Vi anbefaler at det så raskt som mulig blir obligatorisk å legge inn e-postadresser og vanlige adresser i Rapp. 13.50. For bedrifter bør det også bli obligatorisk å legge inn organisasjonsnummer. På den måten vil en være i stand til å koble på regnskapsdata som gjør at en kan kartlegge hvordan bedriftene utvikler seg over tid.

For at en skal få størst mulig grad av sammenlignbarhet over hele 60-posten, er det viktig at en belyser de samme grunnleggende indikatorene, samt gjennomfører målingene på samme tidspunkt. For å kunne si noe om langtidseffektene av næringsfondene, er det nødvendig at rapporteringssystemet også suppleres med evalueringer med jevne mellom. Vi anbefaler at det gjennomføres evalueringer med 4 års mellomrom. Disse bør ta for seg måloppnåelse, langtidseffekter og hvordan forvaltningen fungerer og eventuelt kan forbedres.

Kapittel 2. Bakgrunn, formål og problemstillinger

2.1 Bakgrunn – kort om kommunale- og regionale næringsfond

Kommunale- og regionale næringsfond er en fondsordning som gir kommuner midler til lokale næringsutviklingstiltak. Midlene til næringsfondene kommer fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) via fylkeskommunene. For å fastslå hvor mye penger som skal bevilges og hvilke kommuner som bør prioriteres, bruker KRD en fordelingsnøkkel med faste kriterier og en skjønsmessig vurdering. Det er imidlertid kommunene selv som avgjør hvordan pengene skal brukes innenfor rammene av bl.a. forvaltningsloven, statens økonomiregelverk og retningslinjer fra KRD og fylkeskommunene.

Formålet med fondene er nærmere spesifisert i KRDs stortingsmelding Lokal vekstkraft og framtidstru (2008-2009)¹. Det påpekes at:

”Mindre kommunar vil ofte ha mindre ressursar å spele på enn større kommunar i arbeidet med næringsutvikling. Kommunal- og regionaldepartementet legg derfor opp til at fylkeskommunane skal fordele midlar til kommunale næringsfond til næringssvake kommunar. (...) Midlane skal gjera kommunane i stand til å leggje til rette for auka vekst, verdiskaping og sysselsetjing bygd på lokale fortrinn og potensial. Departementet legg opp til at fylkeskommunane skal auke tildelinga til kommunale næringsfond vidare i takt med eventuelle aukar i de regionale utviklingsmidlane til fylkeskommunane.”

2.1.1 Hvordan forvaltes midlene?

Ansvarsreformen i 2003 gjorde at fylkeskommunene fikk et større ansvar for forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene over KRDs budsjett, inkludert midler til kommunale næringsfond. Fylkeskommunene skal gjennom fylkesplanen selv fastsette egne mål, strategier og resultatkrav for bruken av de regionale utviklingsmidlene. Disse skal være i samsvar med postens hovedmål og synliggjøres i fylkesplanens handlingsprogram og/eller regionale utviklingsprogram (St.prp. 1 (2002-2003))². Fylkeskommunene har også ansvar for enten å lage eller påse at kommunene eller regionene har retningslinjer for kommunale eller regionale næringsfond. Fylkes-

¹<http://www.regjeringen.no/pages/2175012/PDFS/STM200820090025000DDDPDFS.pdf>

²<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20022003/001KRD/PDFA/STP200220030001KRDDDDPDFA.pdf>

kommunene avgjør også hvor mye midler som skal brukes på ordningen basert på føringer fra KRD og i dialog med primærkommunene. Når det gjelder de konkrete tildelingene, er det som nevnt kommunene selv som står for dem. Kommunene kan tildele både bedriftstilskudd og tilretteleggende midler.

2.1.2 Bruk av midlene og rapportering

Kommunene rapporterer hvordan de bruker midlene gjennom rapporteringssystemet Rapp. 13.50. KRD påpeker at det er varierende kvalitet på rapporteringen, og at enkelte kommuner ikke rapporterer i det hele tatt. Regionalpolitisk avdeling i KRD har tatt på seg en kontrollfunksjon for å sikre at rapporteringen holder mål. KRD har pålagt fylkeskommunene å ikke bevilge nye midler til kommunale fond dersom rapporteringen ikke er tilfredsstillende.

2.2 Formål med studien

KRD har liten kjennskap til hva slags resultat- og effektinformasjon som er tilgjengelig for kommunale- og regionale næringsfond, og hva slags kvalitet denne informasjonen har. Før departementet setter i gang med en større resultat- og effektevaluering, er derfor denne forundersøkelsen gjennomført for å utrede grunnlaget for en slik evaluering. I forundersøkelsen er tiden fra 2003 vurdert.

2.3 Studiens problemstillinger

For å skaffe et best mulig grunnlag for gjennomføring av en resultat- og effektevaluering av kommunale- og regionale næringsfond, vil dette prosjektet ta for seg følgende problemstillinger:

- Vurdere ulike metoder for resultat- og effektevaluering av kommunale- og regionale næringsfond basert på tilgjengelig informasjon.
- Vurdere muligheten for å bruke de samme resultat- og effektindikatorer på kommunale næringsfond, som Innovasjon Norge (IN) og fylkeskommunene bruker på sine ordninger.

- Vurdere og anbefale et framtidig rapporteringsregime som gjør det lettere å innhente resultat- og effektinformasjon.

Dette innebærer at forprosjektet skal være med på å legge fundamentet for et framtidig effektindikator-system for kommunale og regionale næringsfond. Det betyr at en må diskutere og ta stilling til en del sentrale spørsmål, blant annet:

- Hvordan er sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter? I hvilken grad er det mulig å måle effekter og hvilke metodiske verktøy kan brukes?
- Hvilke overordnede prinsipper bør legges til grunn for valg av indikatorer og hvilke konkrete indikatorer/spørsmål bør systemet bestå av?
- Hvilke datakilder må benyttes for å skaffe data som kan belyse de ulike indikatorene og når skal de samles inn?

I det videre ser vi nærmere på de ulike hovedproblemstillingene og hvilke detaljerte spørsmål som vi vil gå inn på for å besvare dem.

2.3.1 Ulike metoder for resultat- og effektevaluering

KRD har siden 2007 mottatt rapportering på beløp og ulike kategorier fra de fleste prosjekter og aktører som har fått midler fra de kommunale- og regionale næringsfondene³. Det eksisterer imidlertid ikke noen samlet oversikt over hvilke resultater og effekter som de enkelte prosjektene har ført til. Som et resultat av dette er det nødvendig å vurdere og foreslå ulike metoder for å kunne gjennomføre en resultat- og effektevaluering av næringsfondene. Hva er det mulig å få til i praksis?

For å vurdere dette, er det både nødvendig å gå inn på noen overordnede og prinsipielle spørsmål, samt noen konkrete spørsmål knyttet til hva som finnes av informasjon om tilsagnsmottakerne. Vi vil se nærmere på følgende spørsmål:

- I hvilken grad er det mulig å måle effekter? Hvordan er sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter? Er det forskjeller mellom prosjekter som kan betegnes som tilretteleggende og bedriftsrettede? Hvor heterogene er prosjektene?
- Hvor lang tid tar det før de fulle effektene av prosjektene er realisert? I hvilken grad er det

forskjeller mellom de tilretteleggende og bedriftsrettede prosjektene knyttet til dette?

- Hvilke metodiske verktøy kan brukes for å estimere effekter?
- Hva finnes av resultat- og effektinformasjon om de ulike prosjektene rundt om i de enkelte fylkene? Hva har en å bygge videre på?
- Hva finnes av kontaktinformasjon til mottakerne av de enkelte tilsagnene? Hvor stor er variasjonen knyttet til dette? Hva må en gjøre for å framskaffe god kontaktinformasjon til de som har fått tilsagn gjennom kommunale- og regionale næringsfond?

For alle disse spørsmålene vil hvor kostnadskrevenne de ulike alternativene er være et sentralt vurderingskriterium.

2.3.2 Muligheter for å bruke samme metodikk som IN og fylkeskommunene?

Midlene gjennom de kommunale- og regionale næringsfondene bevilges både til tilretteleggende og bedriftsrettede prosjekter. Dette er en middelbruk som tilsvarer hva som er vanlig gjennom den resterende delen av de midlene som bevilges gjennom KRDs kap. 551, post 60.

I 2010 ble rapporteringssystemet til KRD videreutviklet slik at tilskuddsmottakere og prosjekter også skal rapportere på resultater og effekter. Det nye resultatrapporteringsregimet gjelder i første omgang kun midlene som fylkeskommunene selv skal rapportere på (midler til tilretteleggende tiltak). Resultatinformasjon for de bedriftsrettede midlene som forvaltes av Innovasjon Norge blir allerede fanget opp av de årlige kundeeffektundersøkelsene som Innovasjon Norge gjennomfører. Gjennom dette prosjektet ønsker KRD nå en nærmere vurdering av hvorvidt disse systemene også kan brukes for de prosjektene som får tilsagn gjennom næringsfondene. For å kunne si mer om dette, vil vi se nærmere på følgende spørsmål:

- I forbindelse med utviklingen av resultatrapporteringsregimet, har departementet laget en del resultatspørsmål for den tilretteleggende innsatsen til fylkeskommunene. I hvilken grad er det hensiktsmessig at disse resultatspørsmålene også blir brukt på prosjekter som forvaltes av kommuner og regionråd? Er det eventuelt også andre relevante resultatspørsmål som bør inkluderes?

³ KRD. 2010. Konkurransesgrunnlaget for prosjektet.

- I hvilken grad er det slik at en forenklet versjon av Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse kan brukes der tilsagnsmottakerne er enkeltbedrifter? Dersom det konkluderes med at dette er ønskelig, vil vi utarbeide et forslag til et forenklet spørreskjema når det gjelder bedriftsrettet støtte.
- Vi vil skissere hvordan resultatinformasjonen kan nyttes i framtidige evalueringer. Hva er det informasjonen kan si noe om og i hvilken grad er en avhengig av å benytte andre metodiske verktøy?

2.3.3 Vurdere og anbefale framtidig rapporteringsregime

Med utgangspunkt i de to forgående problemstillingene, ønsker KRD en vurdering av et framtidig rapporteringsregime som gjør det lettere å innhente

resultatinformasjon. Slik vi forstår dette, innebærer det å lage ukast til et enkelt effektindikatorsystem for kommunale og regionale næringsfond. Dette vil i praksis innebære en oppsummering og systematisering av det arbeidet som blir gjort knyttet til de to foregående problemstillingene.

Systemet vil ta utgangspunkt i de overordnede målene for pengebruken. Disse målene vil bli knyttet opp mot konkrete indikatorer og det vil bli skissert hvilke datakilder som må benyttes for å skaffe data for å belyse de ulike indikatorene, og når dataene skal samles inn. Vi vil legge stor vekt på å foreslå måter å samle inn data på som gjør at innsamlingen blir lett å håndtere og ikke for kompleks. KRD har lagt som føring at det ikke er realistisk å kreve svar mer enn en gang fra mottakerne av fondsmidlene. Vi vil ta hensyn til dette ved utarbeidelsen av utkastet til indikatorsystem.

Kapittel 3. Vurderingskriterier for problemstillingene – teoretisk fundament

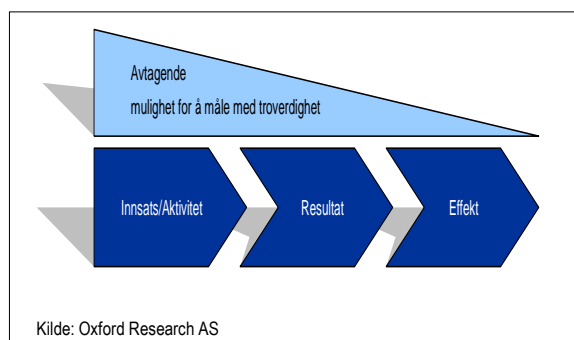
For å kunne belyse prosjektets tre hovedproblemstillinger på en god måte, er det svært viktig å ha en teoretisk forståelse av sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter samt hvilke prinsipper som bør legges til grunn for å måle resultater og effekter. Det er denne forståelsen som vil bli brukt som utgangspunkt for vurderingen av prosjektets problemstillinger.

3.1 Forholdet mellom innsats/aktivitet, resultat og effekt

Ved vurderinger av effekter av igangsatte tiltak, er det vanlig å skille mellom innsats/aktivitet, resultat og effekt. Generelt innebærer dette at en innsats/aktivitet forventes å generere enkelte resultater på kort sikt og effekter på litt lengre sikt. Ofte har man på forhånd, eksplisitt eller ikke, gjort seg opp synspunkter (målsetninger) om hvilke resultater og effekter en forventer av innsatsen. Et eksempel fra farmasien eksemplifiserer konseptet godt; en pille (innsats) kan om man tar den (aktivitet) gi svimmelhet på kort sikt (resultat) men medfører at pasienten blir frisk på lengre sikt (effekt). I samfunnsvitenskaplige termer er det i tillegg slik at effektene, i tillegg til å komme lengre ut i tid, ofte kommer på et høyere analysenivå. Der hvor innsatsen retter seg mot individer eller bedrifter og resultatene kommer på samme nivå, forventes ofte effektene å komme blant befolkningen eller i næringslivet, altså på samfunnsnivå.

For denne overordnede tilnærmingen, er det to forhold som det er viktig å presisere. For det første reduseres muligheten for å måle, jo lengre ut i kjeden man kommer. Det er også en utfordring at jo lenger "bort" fra tiltaket vi kommer, jo vanskeligere blir det å måle effektene på en troverdig måte. Dette illustreres i følgende figur:

Figur 1: Muligheter for å måle effekt

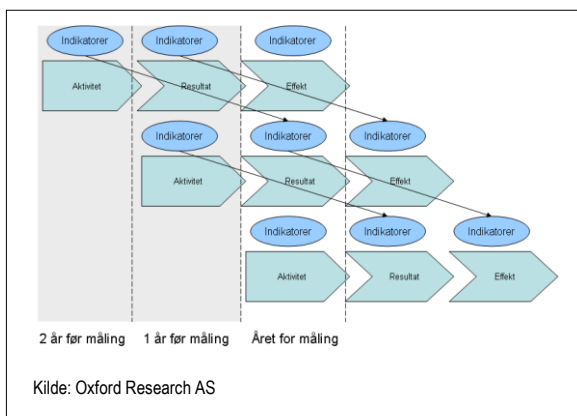


Grunnen til dette er naturlig nok at desto lengre tid det tar før man eventuelt kan forvente å observere effekter, desto flere forhold kan ha influert prosessen og gjort den "røde tråden" vanskelig å følge. I tillegg er det slik at innsatsen ikke bare genererer de forventede resultater og effekter, men kanskje andre – såkalte bieffekter. En bør i så stor grad som mulig søke å fange opp disse for å få et så korrekt som mulig bilde av hva innsatsen fører til.

3.2 Effektmåling og tidsdimensjonen

Midlene som blir tildelt forventes ikke nødvendigvis å gi målbare resultater eller effekter for det enkelte tiltak med det samme. Ofte kan det gå flere år fra prosjekter iverksettes til effektene blir målbare. Det året man gjennomfører målinger i forhold til indikatorer på både aktivitetsnivå, resultatnivå og effektnivå, vil det i prinsippet kun være aktiviteter indikatoren sier noe om. For indikatorer på resultat- og effektnivå, vil det være de handlinger som er gjort tidligere år som gir utslag. Dette illustreres i figuren under:

Figur 2: Tidsforskyvning i resultatkjede

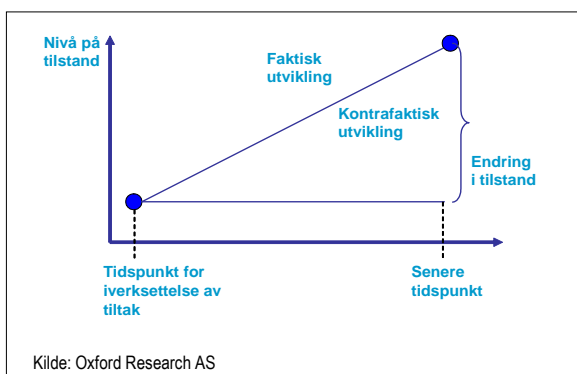


For å synliggjøre sammenhengen mellom aktivitetene og effektene, må man undersøke samme populasjon og aktiviteter over tid. En annen mulighet er å koble målinger mot registerdata som dekker flere år, slik at en kan benytte registeret til å beskrive utviklingen for enheter med ulik tilknytning til bevilgningene.

3.3 Forholdet mellom eksperimenter og komplekse evalueringer

Effekter av et tiltak kan måles ved at man har en indikator som er et resultat av en prosess, tilfører tiltaket uten å endre andre rammebetingelser og lar det virke gjennom prosessen. Denne indikatoren måles på oppstarttidspunktet, og deretter måles den på nytt. Dersom både prosessen og de øvrige rammebetingelsene er uendret, vil differansen mellom den gamle og den nye variabelverdien (endring i tilstand) være effekten av tiltaket. Dette illustreres nærmere i figur 3 under:

Figur 3: Endring i tilstand

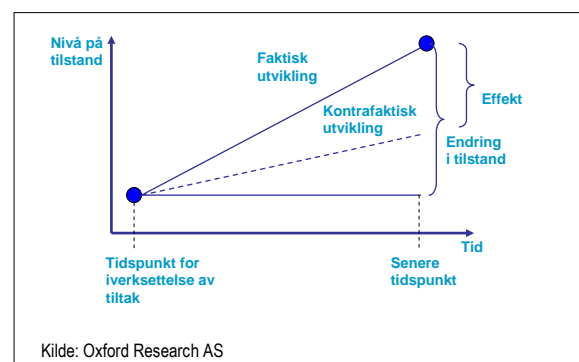


Slike kontrollerte eksperimenter har vi imidlertid ikke muligheten til å gjennomføre når vi skal se på effekter av tiltak knyttet til samfunnsforhold. Siden vi ikke kan gjennomføre kontrollerte eksperimenter, kan vi heller ikke måle verdien for en variabel før og etter et eksperiment og si at det er resultatet av tiltaket. Det vil også være en rekke andre forhold enn selve tiltaket som påvirker utviklingen i indikatorverdien. Vi må derfor prøve å kontrollere for disse andre forholdene for å kunne si noe om tiltakets effekter. Dette er særlig krevende for de tiltakene som ikke faller inn under bedrifts- og bransjerettede tiltak. Disse dekker ofte et bredere spekter av målsetningene innen for distrikts- og regionalpolitikken enn hva som er tilfelle for de bedrifts- og bransjerettede tiltakene. I tillegg har de også i større grad effekter på samfunnsnivå samt en vesentlig lengre tidshorisont.

3.4 Addisjonalitet

For å kunne estimere effekten av et tiltak, er en avhengig av å kartlegge dets addisjonalitet. Begrepet addisjonalitet baserer seg på et kontrafaktisk spørsmål om hva som ville skjedd dersom ikke.... Dermed kan man estimere en endring i tilstand i tilfeller hvor innsatsen ikke hadde blitt realisert. Differansen mellom den faktiske utviklingen og den estimerte kontrafaktiske utviklingen vil være effekten av tiltaket. Figuren under illustrerer dette nærmere:

Figur 4: Effekt og kausalitet



Addisjonalitet kan måles på flere måter. De tre vanligste formene for addisjonalitet er innsats- (input), resultat- (output) og adferds- (behavioural) addisjonalitet.

I utgangspunktet ønsker man med **innsatsaddisjonalitet** å kunne gi svar på om de som mottar et virkemiddel eller deltar i en offentlig initiert satsing virkelig har bruk for det, eller om det er slik at dette ville blitt gjennomført uansett. Høy innsatsaddisjonalitet forutsetter imidlertid ikke nødvendigvis at det subsidierte prosjektet eller tiltaket er vellykket, da man fokuserer på "input" og ikke på "output" eller en adferdsdimensjon. Denne formen for addisjonalitet er viktig for å legitimere offentlig virkemiddelbruk.

I evalueringsstudier som legger **resultataddisjonalitet** til grunn er det imidlertid viktig å avdekke hvorvidt offentlige intervensjoner stimulerer mottakerne til å realisere vellykkede prosjekter, nye produkter, prosesser og innovasjoner, som uten offentlig støtte ikke hadde blitt utviklet. Resultataddisjonalitet prøver med andre ord å beskrive tilleggseffekten på lokalsamfunnet, tjenester eller produkter som kan tilskrives en offentlig satsing; altså: hva er kommet ut av de offentlige midlene som ellers ikke ville blitt realisert.

Adferdsaddisjonalitet er et mer komplekst begrep som ble introdusert delvis for å komplettere de to foregående addisjonalitetsbegrepene, og handler om i hvilken grad det oppstår forskjeller og endringer i organisasjonens adferd som kan tilskrives en offentlig intervensjon. Adferdsaddisjonalitet handler om de kvalitative endringene som oppstår når ulike aktører mottar offentlig støtte/deltar i offentlig støttede programmer. Dette kan for eksempel inkludere påvirkning/endring av strategisk adferd (eksempelvis i forbindelse med bedriftssamarbeid), å ta i bruk nye rutiner eller forbedringer med hensyn til ledelse av utviklings- og innovasjonsprosesser eller lignende. Fokus rettes mot de mer langsiktige endringene av aktørenes adferd. Ett hovedpoeng i denne forbindelse er at offentlige intervensjoner vil ha langvarige effekter på innsats først når aktørene endrer sin adferd. Å måle adferdsendring er imidlertid krevende, da det blant annet vil ta tid å endre/påvirke aktørene. I tillegg vil det selvfølgelig alltid være måleproblemer med hensyn til hva som er effekten av hva.

3.5 Metoder for å anslå addisjonalitet i praksis

For å være i stand til å anslå tiltakets addisjonalitet, er det flere ulike metoder eller kombinasjoner av metoder som kan benyttes. I det følgende gir vi en oversikt over ulike aktuelle metoder:

- Teoretisk baserte analyser. Slike analyser kjennetegnes ved at de i større grad (men ikke alltid) kan si noe om fortegnet snarere enn størrelsen på addisjonaliteten. Dersom fortegnet på effektene er tilstrekkelig, vil det også være tilstrekkelig med analyser som viser dette. Typisk kan slike analyser være til hjelp dersom tiltaket faktisk har negativ addisjonalitet, altså virker mot sin hensikt. Teoretisk baserte analyser kan også brukes dersom empiri ikke er tilgjengelig, eller i tilfeller der en skal gjennomføre en forhåndsvurdering av et tiltak.
- Statistiske (økonometriske) analyser av hva som påvirker utviklingen i den (de) aktuelle resultatindikatoren(e) kan brukes til å isolere effekten av tiltaket fra effekten av andre rammebetingelser. Dette kan brukes dersom tilgangen på relevante dataregistre er god, slik at man kan spesifisere en sammenheng mellom relevante forklaringsvariabler og resultatindikatoren. Det forutsetter imidlertid at tiltaket kan være en av forklaringsvariablene.
- Registerbaserte analyser mer generelt kan brukes til å skissere forskjeller mellom brukere og ikke-brukere av tiltaket. Slike analyser kan imidlertid ikke gi et entydig svar om det er tiltaket eller noe annet som forklarer disse forskjellene. Slik sett er de svakere enn de statistiske analysene når det gjelder sammenhenger, men de kan likevel utgjøre et alternativ dersom tilgangen på sekundærinformasjon er for dårlig til å gi et godt grunnlag til å analysere sammenhenger og forklaringer. Slike analyser bør kombineres med andre analyseformer, for eksempel surveys eller andre former for datainnsamling.
- Modellbaserte analyser (simuleringer) kan brukes for visse resultatvariabler og noen tiltak. Dette forutsetter imidlertid at modellen som brukes har et relevant teorigrunnlag, et godt datagrunnlag, og at den spesifiserer de sammenhengene som skal analyseres (mellom tiltak og resultatvariabler). Da går det an å simulere modellen med og uten tiltaket, og se på tiltakets effekter som differansen mellom de to simuleringene for aktuelle variabler.
- Surveys blant brukere benyttes relativt ofte i evalueringer og kan gi tilgang på relevant empiri. Her blir brukerne av tiltaket bedt om å anslå tiltakets effekt for de resultatvariablene man er interessert i å se på. I utgangspunktet er dette en god måte å anslå (brukernes syn på) tiltakets effekter. Imidlertid stiller dette store krav til evaluator, som må stille spørsmålene på riktig

måte for å få gode svar. Man risikerer i tillegg at brukerne svarer taktisk og overvurderer tiltakets betydning. Dette problemet kan (delvis) unngås ved å stille samme spørsmål på flere måter. Siden det er brukerne som stilles spørsmål i en slik survey, risikerer man også at ikke-brukeres syn på tiltakets effekter ikke kommer fram. Surveys kan imidlertid også brukes overfor andre enn brukerne, som for eksempel ikke-brukere og andre med kompetanse om tiltakets effekter.

- Informantintervjuer brukes også relativt ofte i evalueringer og kan gi tilgang på relevant empiri. En del av de samme utfordringene som ved surveys finner en også her. Imidlertid kan samtaleformen gi evaluator anledning til å be informantene presisere sine svar. En effektiv måte å drive informantintervjuer på, er gjennom fokusgrupper. Da vil man ha flere samtalepartnere samtidig, og slik sett kunne få bredere informasjonsgrunnlag.

Jo mer informasjon, desto bedre. Ved å kombinere flere metoder kan en korrigere noe informasjon med annen informasjon for å gi et best mulig resultat.

3.6 Kriterier for valg av indikatorer

For å kunne måle effekter i praksis, er en avhengig av å benytte et sett av indikatorer. Indikatorne skal virke sammen, dvs. at de skal både utfylle hverandre, i liten grad overlape hverandre og alt i alt beskrive de viktigste egenskapene ved temaet. For at indikatorne skal bli best mulige, må flest mulig av følgende kriterier tilfredstilles:

- Enkelhet. Indikatorne skal bidra til oversikt og innsikt. For forståelsen av et fenomen kan det være hensiktsmessig å heller benytte flere enkle indikatorer enn én indikator med en kompleks utregning. Tolkningen av indikatorne skal oftest gjøres av andre enn de som har utviklet dem.
- Relevans/validitet. Indikatorne skal gi informasjon om det en faktisk ønsker å belyse, og ikke bare være tematisk i slekt.
- Robusthet. Små datamengder og ekstremverdier kan gi store utslag på indikatorer ved gjentatte målinger. Det vil være viktig at endringer i indikatorverdiene reflekterer reelle endringer og ikke tilfeldigheter i datamaterialet.
- Reliabilitet. Indikatorne må kunne reproduseres med jevne mellomrom, og det er derfor viktig at de måler det samme fenomenet hver gang, og at ulike institusjoner/personer får fram det samme bildet hvis man måler uavhengig av hverandre.
- Realiserbare. For at et indikatorsystem skal være et verktøy for utviklingsaktører, må indikatorne kunne fremskaffes raskt innenfor en rimelig ressursramme.
- Oppdaterte. Gamle data vil alltid beheftes med spørsmålet "Gjelder dette fremdeles, nå X år etter?"

Noen av kravene er til tider sammenfallende, f. eks. vil en indikator som ikke er oppdatert neppe føles som relevant. Men ofte kommer en i en situasjon der noen av kravene står i strid med hverandre. Særlig er det nødvendig å gjøre en avveining i forhold til systemets enkelhet og dets evne til å fange opp variasjonen i virkemidlets målsetninger. Det er alltid en fare for at indikatorne blir for komplekse og vanskelig å håndtere.

Kapittel 4. Metodisk tilnærming

For å kunne belyse prosjektets problemstillinger på en god måte, har det vært nødvendig å benytte flere ulike metodiske tilnærminger. Vi har:

- Gjennomført telefonintervju med rapporteringsansvarlig for Rapp. 13.50 i de ulike fylkeskommunene.
- Gjort telefonintervju med administrativt ansvarlig for 10 utvalgte næringsfond.
- Brukt registerdata fra Rapp 13.50 som viser hvordan næringsfondene har blitt brukt.
- Trukket på et teorifundament som belyser sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter samt skisserer hvordan en kan måle effekter.
- Trukket på resultatene fra andre utredninger og evalueringer.

Telefonintervjuene med fylkeskommunene, intervjuene med de administrativt ansvarlige for utvalgte fond samt registerdataene, har først og fremst blitt brukt til å belyse hva som finnes av kontaktinformasjon om mottakerne av de enkelte tilsagnene samt hva som eksisterer av resultat- og effektinformasjon. I tillegg har disse datakildene også vært med på å gi innspill til hvordan en kan lage et system for effektmåling. Når det gjelder de to sistnevnte tilnærmingene, teorifundamentet og andre utredninger/evalueringer, har disse primært blitt brukt for å skissere hvordan et system for effektmåling bør være på et aggregert nivå samt som innspill til hvilke konkrete indikatorer som bør inngå.

4.1 Telefonintervjuer med fylkeskommunene

Vi har gjennomført telefonintervju med rapporteringsansvarlig for Rapp. 13.50 i alle de fylkeskommunene som har kommunale- og regionale næringsfond. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av en semistrukturert intervjuguide. Gjennom intervjuene ble det lagt vekt på å få et overordnet bilde av hva som finnes av informasjon om tilsagnsmottakerne, samt om resultater og effekter av prosjektene. Vi kartla også hvordan dette varierte over tid.

4.2 Telefonintervjuer med utvalgte næringsfond

Det ble gjennomført telefonintervju med administrativt ansvarlig for 10 utvalgte næringsfond. Disse intervjuene bidro til å gi oss et mer detaljert bilde av hva som faktisk finnes av informasjon om tilsagnsmottakerne samt resultater og effekter av prosjektene. Disse gav oss supplerende informasjon om hvordan det er mest fornuftig å samle inn data blant tilsagnsmottakerne.

Også her ble intervjuene gjort ved hjelp av en semistrukturert spørreguide. Det ble gjennomført intervjuer i følgende regioner og kommuner: Sør Fron, Solør, Lister, Gaular, Averøy, Åfjord, Midtre Namdal, Steigen, Gratangen og Berlevåg. Disse kommunene og regionene gjør at vi får dekket ulike deler av landet, samt kommuner og regioner med ulike forutsetninger for næringsutvikling.

4.3 Registerdata fra Rapp. 13.50

Siden 2007 har kommunene rapportert hvordan de bruker midlene fra næringsfondene gjennom rapporteringssystemet Rapp. 13.50. Vi har brukt dette systemet for å se nærmere på variasjon i tilsagnsstørrelse samt hvilke kategorier av prosjekter som har fått støtte. Dette har gitt innspill i forhold til i hvilken grad det er behov for å sette en beløpsgrense for hvilke prosjekter som bør gjøres til gjenstand for målinger samt hva en særlig bør fokusere på innholdsmessig.

4.4 Teoretisk fundament

For å kunne besvare de ulike problemstillingene på en tilfredsstillende måte, er det svært viktig at en har en teoretisk forståelse av sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter samt hvilke overordnede prinsipper som bør legges til grunn for å måle dette. Dette har vært sentrale kriterier som vi har lagt til grunn for vurderingen av forprosjektets problemstillinger. Prosjektets teorifundament presenteres i kapittel 3.

4.5 Andre evalueringer og utredninger

Det er gjort flere andre arbeid for å måle resultater og effekter av virkemiddelbruken gjennom kap. 551, post 60. I dette prosjektet har vi i stor grad trukket på de erfaringene som vi har opparbeidet oss gjennom å evaluere og lage et effektindikatorsystem for kap. 551, post 60 samt gjennomføringen av kundeef-

fektundersøkelsene for Innovasjon Norge. Blant annet har vi vurdert i hvor stor grad de prosjektene som har fått støtte gjennom kommunale- og regionale næringsfond skiller seg fra de øvrige prosjektene som får støtte gjennom kap. 551, post 60. Dette gjelder blant annet i forhold til prosjektformål og hvor store de ulike tilsagnene er.

Kapittel 5. Hvordan måle resultater og effekter i praksis?

I dette kapitlet diskuterer og presenterer vi studiens funn knyttet til de tre hovedproblemstillingene. Dette innebærer at vi:

- Vurderer ulike metoder for resultat- og effekt-evaluering av kommunale- og regionale næringsfond basert på tilgjengelig informasjon.
- Vurderer muligheten for å bruke de samme resultat- og effektindikatorerne på kommunale næringsfond som er utviklet for ordningene fylkeskommunene og Innovasjon Norge (IN) forvalter.
- Vurderer og anbefaler et framtidig rapporteringsregime som gjør det lettere å innhente resultat- og effektinformasjon.

5.1 Ulike metoder for resultat- og effekt-evaluering

I dette delkapitlet ser vi nærmere på hvilke metoder som kan brukes for å kartlegge resultater og effekter av de kommunale- og regionale næringsfondene. For å komme fram til gode og realistiske alternativer, er kapitlet delt inn i fem deler:

- Hva finnes av kontaktinformasjon om tilsagnsmottakerne?
- Hva finnes av informasjon om resultater og effekter av tilsagnene?
- Hva er tilsagnsstørrelse, støtteandel og hvilke formål brukes midlene til?
- Diskusjon av ulike teoretiske aspekter knyttet til måling av resultater og effekter.
- Diskusjon og presentasjon av hvordan målinger kan gjennomføres i praksis basert på eksisterende informasjon og teoretiske avveininger.

5.1.1 Hva finnes av kontaktinformasjon om tilsagnsmottakerne?

Hva som finnes av kontaktinformasjon varierer sterkt i tidsperioden fra 2003 og fram til i dag. Hovedskillet går mellom perioden fra 2003 til 2006 og perioden fra 2007 og fram til nå:

- Fra 2003 til 2006 eksisterer det ingen samlet oversikt over hvem som har fått tilsagn eller kontaktinformasjon til disse.
- Fra 2007 og fram til i dag er det et felles rapporteringssystem gjennom Rapp. 13.50 med oversikt over tilsagnsmottakerne og støttebeløp. Det eksisterer imidlertid ikke vanlige adresser eller e-postadresser til tilsagnsmottakerne.

I det videre ser vi nærmere på disse to periodene.

Perioden fra 2003 til 2006

I denne perioden finnes det som nevnt ikke noen samlet oversikt over hvem som har fått tilsagn eller kontaktinformasjon til disse. Intervjuene med fylkeskommunene avdekker at de har hatt ulik rapporteringspraksis og at graden av formalisering varierer. Det er imidlertid mange fylkeskommuner som har mottatt statusrapporter fra kommunene om hvordan midlene har blitt brukt. Nordland er et godt eksempel her. Nordland fylkeskommune påla de ulike kommunene å utarbeide en årsrapport om næringsutviklingen. I årsrapporten for 2006 fra Leirfjord kommune sies det for eksempel at:

”Årsrapporten skal inneholde regnskap, prosjektoversikt, og en vurdering av bruken av fondet i forhold til mål og strategier. Årsrapporten skal, etter politisk behandling, sendes fylkeskommunene. Det opplyses at rapporten vil legges til grunn ved fylkeskommunens tildeling av ramme for påfølgende år.”

Selv om kommunene i Nordland har blitt pålagt å rapportere, har det ikke vært noen felles mal for hvordan rapporteringen skal være. Det er heller ikke slik at fylkeskommunen har laget en samlet oversikt over de ulike tilsagnene. Ved å henvende seg til fylkeskommunen, er det dermed i høyden mulig å få en oversikt over hvem som har fått tilsagn og hvor mye fra de ulike kommunene. Dette vil imidlertid kreve at fylkeskommunen må lete fram informasjonen i sine arkiver, noe som vil være en relativt ressurskrevende jobb samtidig som det ikke vil gi oss kontaktinformasjonen til tilsagnsmottakerne. Den gjennomførte kartleggingen viser at dette også er det generelle bildet for alle fylkeskommunene.

I praksis vil en dermed være avhengig av å henvende seg til de enkelte kommunene for å få oversikt over tilsagnene, hvem som har fått dem og kontaktinformasjon til mottakerne. Hvor stor jobb dette vil være for kommunene, vil i stor grad være avhengig av om informasjonen er registrert elektronisk eller ikke:

- Dersom informasjonen finnes elektronisk vil det være relativt lite ressurskrevende for kommunene å hente fram informasjonen. Med så gamle data kan det imidlertid være problemer med kvaliteten på kontaktinformasjonen, og da særlig e-postadressene. Dette er både knyttet til i hvilken grad det eksisterer e-postadresser og kvaliteten på dem. Det vil være større hull i e-posttilgangen tidlig i perioden enn i slutten. I og med at det har gått såpass lang tid siden tilskuddene ble gitt, vil det uansett være nødvendig å "vaske" dem for å høyne kvaliteten. Denne muligheten eksisterer primært for bedrifter som har fått midler. For andre typer mottakere, eksisterer det i liten grad registre som de kan "vaskes" mot.
- Dersom informasjonen ikke er registrert elektronisk, vil det være en stor jobb. Kommunene vil da være avhengig av å gå gjennom alle tilsagnsbrevene i perioden, noe som krever at de må lete dem fram i arkivene sine. Det er ikke vanlig at de som er saksbehandlere for næringsfondene selv har denne informasjonen så langt tilbake i tid.

Basert på de intervjuene som har blitt gjort blant utvalgte næringsfond, er bildet av situasjonen her svært heterogent. Noen har all den nødvendige informasjonen tilgjengelig elektronisk, noen har bare opplysningene om mottaker og beløp elektronisk, mens andre kun har all den nødvendige informasjonen i papirarkivet sitt. Vi har ikke noe grunnlag for å tro at de næringsfondene som vi har valgt ut skiller seg vesentlig fra andre fond, så ut fra en totalvurdering vil det dermed være en omfattende og tidkrevende jobb å få oversikt over alle tilsagnene som er gitt i perioden fra 2003-2006 samt den nødvendige kontaktinformasjonen.

Kun basert på en vurdering av hva som finnes av kontaktinformasjon, mener vi det vil være for ressurskrevende å inkludere perioden fra 2003-2006. I tillegg er dette tilsagn som er gitt for lang tid siden, noe som gjør det svært vanskelig for tilsagnsmottakere å huske tilbake. Denne diskusjonen kommer vi nærmere tilbake til senere.

Perioden fra 2007 og fram til nå

I perioden fra 2007 og fram til nå har de ulike fondene rapportert hvordan midlene brukes gjennom rapporteringssystemet Rapp. 13.50. Det er imidlertid et visst skille i datakvaliteten mellom 2007 og 2008-2009. I perioden fra 2008-2009 er det slik at det eksisterer informasjon om hvem som har fått de aller fleste tilsagnene mens det er dårligere dekning for 2007.

I Rapp. 13.50 er det slik at kommunene blant annet registrerer navnet på tilsagnsmottaker, prosjektnavn, hvilket av KRDs delmål prosjektet kan sies å tilhøre og tilsagnsbeløpet. En registrerer imidlertid ikke kontaktinformasjon om støttemottakerne. Dette gjelder både vanlig postadresse og e-postadresse. Skal en dermed klare å innhente kontaktinformasjonen, vil en være avhengig av å henvende seg til de enkelte kommunene. Den mest effektive måten å gjøre dette på vil etter vår vurdering være å bruke samme tilnærming som i evalueringen av KRDs kapittel 551 post 60.

Dette innebærer at en for hvert kommunale- og regionale næringsfond må ta ut alle tilsagnene fra Rapp. 13.50 og legge dem inn i et regneark. Disse regnearkene må så sendes til de ulike fondene, og deretter må fondene selv føye til e-postadresser og eventuelt vanlige adresser og sende dem tilbake til oppdragsgiver. Dette vil være en relativt overkommelig jobb i og med at de aller fleste fondene vil ha registrert denne informasjonen elektronisk.

Selv om jobben med å legge til kontaktinformasjon ikke krever mye arbeid fra det enkelte næringsfond, er innsamlingen av denne informasjonen relativt ressurs- og tidkrevende for den som skal administrere prosessen. Erfaringsmessig er det ikke lett å få de som gir tilsagnene til å prioritere denne typen oppgaver. Skal en få et godt datamateriale, er en avhengig av mange påminnelser og tett oppfølging. For å gjøre innsamlingen av kontaktinformasjon mest mulig effektiv, kan det være et alternativ at de ulike fylkeskommunene får ansvaret for å følge opp datainnsamlingen i sitt fylke. Da vil fondsforvalterne trolig føle seg mer forpliktet til å gjøre jobben, og innsamlingen av kontaktinformasjonen vil gå raske-

5.1.2 Hva finnes av informasjon om resultater og effekter av tilsagnene?

Uavhengig av tidshorisont finnes det svært lite informasjon om hva midlene har ført til av resultater og effekter. Det som har blitt gjort av rapportering fokuserer i stor grad på hvilke aktiviteter som har blitt gjennomført. Det eksisterer svært lite formell kunnskap om hva midlene bidrar til, men i en god del kommuner gjøres det mer uformelle vurderinger. Mange av kommunene er såpass små at de som er ansatt i administrasjonen fanger opp hvordan det har gått med tilsagnsmottakerne ved hjelp av ulike møter og ved at folk snakker sammen. Det innebærer at en vil få et visst innblikk i resultatene, men en vil ikke være i stand til å påvise hvorvidt de oppnådde resultatene skyldes midlene fra næringsfondet eller ikke. Det vil heller ikke være en systematisk oppfølging av alle prosjektene og sannsynligvis vil en høre mer om de som lykkes godt.

Selv om det på et overordnet nivå eksisterer lite informasjon om resultater og effekter, så er det enkelte kommuner og regioner som har gjort noe for å kartlegge dette:

- Solørfondet (bestående av kommunene Våler, Åsnes og Grue) har gjennomført en evaluering av sin virksomhet for 2 år siden. Denne bidrar til å kaste lys over hvilke resultater en har oppnådd, men kan ikke brukes til å si noe om effekter.
- I Sør Fron kartlegger en hvordan det går med entreprenørene og bedriftene som får midler. En ser både på overlevelse og hvordan de utvikler seg når det gjelder antall arbeidsplasser.

De ulike evalueringene og kartleggingene er imidlertid svært heterogene, noe som gjør at det vil være lite utbytte av å bruke dem i en resultat- og effekt-evaluering.

5.1.3 Kartlegging av registerdata

Det er en sammenheng mellom hvor mye penger som brukes på et prosjekt, støtteandelen, innholdet i prosjektet og hva en kan forvente å oppnå av resultater og effekter. For å få nærmere innspill knyttet til hvorvidt alle tilsagn bør inkluderes ved en kartlegging av resultater og effekter eller om det er noen særlige prosjekttyper det bør fokuseres sterkere på, vil vi se nærmere på:

- Tilsagnsstørrelse

- Prosjektens støtteandel
- Hvilke delmål innen distrikts- og regionalpolitikken midlene brukes til

Tilsagnsstørrelse

I tabellen under har vi delt tilsagnene inn i kvartiler basert på tilsagnsbeløpet i 2008 og 2009. I tillegg presenteres det gjennomsnittlige tilsagnsbeløpet samt medianen. I forbindelse med det gjennomsnittlige tilsagnsbeløpet vil vi gjøre oppmerksom på at det er noen fond som ikke har rapportert beløpet per prosjekt, men bare har oppgitt den samlede summen som har vært tilgjengelig for tilsagn. Det gjør at det reelle gjennomsnittlige tilsagnsbeløpet er noe mindre enn det som oppgis i tabellen.

Som det framgår av tabellen under, er hovedtendensten at tilsagnene er svært små. Både i 2008 og 2009 lå medianen på 30 000 kroner, mens 75 prosent av tilsagnene var på 60 000 kroner eller mindre i 2008 og 62 500 kroner i 2009. Sammenlignet med øvrige tilsagn som gis gjennom 60-posten, er tilsagnene vesentlig mindre enn både midlene som går gjennom Innovasjon Norge og tilretteleggende prosjekter som fylkeskommunene gir støtte til selv.

Tabell 1: Tilsagn i kroner fra kommunale og regionale næringsfond i 2008 og 2009 etter kvartiler, gjennomsnittlig beløp og medianbeløp.

	2008	2009
25 prosent av prosjektene	15 000	15 000
50 prosent av prosjektene	30 000	30 000
75 prosent av prosjektene	60 000	62 500
Gjennomsnittlig tilsagn	88 470	75 482
Median tilsagn	30 000	30 000

Kilde: Oxford Research AS

Vi har også undersøkt hvor stor andel av de totale tilsagnene en vil få dekket gjennom kun å kartlegge tilsagn som er større enn medianen i 2008 og 2009 (30000 kroner). Den gjennomførte analysen viser at gjennom å begrense seg til disse, får en dekket 91 prosent av det innvilgede beløpet i 2008 og 90 prosent i 2009. Dette innebærer at en i stor grad får innblikk i resultater og effekter for det aller meste av midlene selv om en ikke kartlegger den halvparten med minst tilsagnsbeløp. Samtidig vil dette gi en vesentlig besparelse i forhold til innhenting av kontaklinformasjon fra tilsagnsmottakerne. Antall tilsagn som en må innhente slik informasjon om vil gå ned fra 2418 til 1207 for 2008 og fra 2521 til 1250 for 2009.

Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er hvilke konsekvenser en beløpsgrense på 30 000 kroner får for fordelingen mellom bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter⁴? I hvilken grad er det slik at noen av de to prosjektypene vil bli overrepresentert? I tabellen under har vi sett nærmere på dette. Ved den gitte grensen, vil 51 prosent av tilsagnene i 2008 være bedriftsrettede og 49 prosent tilretteleggende. De tilsvarende tallene for 2009 er på 52 prosent for de bedriftsrettede og 48 prosent for de tilretteleggende. Disse tallene er svært like som for den samlede populasjon. Det er bare snakk om et avvik på 1-4 prosentpoeng. Dette innebærer at det ikke vil oppstå noen skjevheter i forholdet mellom to dersom en velger en beløpsgrense på 30 000 kroner.

Tabell 2: Andel bedriftsrettede og tilretteleggende tilsagn som er på over 30 000 kroner. Prosent.

	2008	2009
Bedriftsrettede tilsagn	51	52
Tilretteleggende tilsagn	49	48

Kilde: Oxford Research AS

Prosjektenes støtteandel

Det er ikke bare tilsagnstørrelsen som har betydning for hvilke resultater og effekter som oppnås, men det er også vesentlig å ta hensyn til hvor stor andel tilsagnene utgjør av de samlede prosjektkostnadene. I tabellen under vises det hvordan støtteandelen varierer ut fra ulike kvartiler i 2008 og 2009. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har prosjektkostnadene for alle prosjektene. For 2008 mangler vi prosjektkostnader for om lag 500 prosjekter, mens det tilsvarende tallet for 2009 er på ca 440 prosjekter.

Som det vises i tabellen under lå medianen for støtteandelen på 30 prosent i 2008 og 27 prosent i 2009. Ser en kun på de 25 prosent av prosjektene med den høyeste støtteandelen, er det slik at denne var på 50 prosent eller mer for disse i både 2008 og 2009. Det vil være særlig interessant å kartlegge hva disse prosjektene har ført til av resultater i og med at det er grunn til å tro at prosjektenes input-addisjonalt vil øke jo større andel de offentlige midlene utgjør av de totale prosjektkostnadene.

Tabell 3: Støtteandel fra kommunale og regionale næringsfond i 2008 og 2009 etter kvartiler, gjennomsnitt og median.

	2008	2009
25 prosent av prosjektene	14 %	13 %

⁴ Inndeling er basert på KRDS koding i 2008 og 2009.

50 prosent av prosjektene	30 %	27 %
75 prosent av prosjektene	50 %	50 %
Gjennomsnittlig støtteandel	42 %	44 %
Median støtteandel	30 %	27 %

Kilde: Oxford Research AS

For å få et nærmere innblikk i hva det vil innebære rent ressursmessig å inkludere alle de prosjektene som har en støtteandel på over 50 prosent samt et tilsagn på 30 000 kroner eller mindre, har vi undersøkt hvor mange ekstratilsagn det vil utgjøre samt hvor mye mer av det samlede tilsagnsbeløpet en da vil få dekket. Resultatene viser at antall tilsagn vil øke med 273 for de som fikk midler i 2008 og 348 for 2009. Den gevinsten som en får knyttet til dette i form av en bedre dekning av det samlede tilsagnsbeløpet er imidlertid svært marginal. Det vil være en økning i dekningen på 2 prosentpoeng for de som fikk støtte i 2008 og 3 prosentpoeng for de som fikk midler i 2009.

Hvilke delmål innen distrikts- og regionalpolitikken brukes midlene på?

Et annet element som det er viktig å vurdere i forhold til måling av resultater og effekter, er hvilke delmål innen distrikts- og regionalpolitikken prosjektene brukes på. Særlig er det viktig å ha en oversikt over hvor stor andel av prosjektene som brukes på bedriftsrettede prosjekter og hvor stor andel som brukes på tilretteleggende prosjekter. I tabellen under gis det en oversikt over hvor mye midler som ble bevilget i 2008 og 2009 til de ulike delmålene innenfor distrikts- og regionalpolitikken. De tre første av formålene er knyttet til bedriftsrettede prosjekter, mens de resterende er knyttet til tilretteleggende tiltak.

Som det framgår av tabellen under, er det en relativt jevn fordeling av hvor mye midler som brukes på bedriftsrettede tiltak og hvor mye som benyttes på tilretteleggende prosjekter. Dette innebærer at det ikke er noe grunnlag for å vektlegge noen av disse hovedtypene av prosjekter sterkere ved en kartlegging av resultater og effekter av kommunale næringsfond.

Tabell 4: Beløp i kroner fra kommunale og regionale næringsfond i 2008 og 2009. Fordeling etter de ulike delmålene innen distrikts- og regionalpolitikken.

Delmål	2008	2009
Styrke næringsmiljøer	8 103 285	11 593 753
Videreutvikle etablerte bedrifter	29 554 888	28 911 307
Entreprenørskap	41 326 371	43 150 187
Styrke kompetanse	2 129 965	1 727 919
Infrastruktur	25 931 446	23 544 813
Tjenester	33 976 550	15 095 330
Stedsutvikling	37 637 124	27 829 518
Annet	28 900 801	37 775 839
Ikke oppgitt	6 359 300	661 700

Kilde: Oxford Research AS

5.1.4 Ulike teoretiske aspekter knyttet til måling av resultater og effekter

Tilgang på kontaktinformasjon er bare en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for kartlegging av resultater og effekter. For å kunne måle resultater og effekter på en god måte, er det også nødvendig å ha en teoretisk forståelse av sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter. I den sammenhengen er det særlig nødvendig med en diskusjon av to elementer:

- Tidshorisonten. Når er det realistisk at resultatene og effektene kan forventes?
- Ulike strategier som kan benyttes for å måle effekter.

Når kan resultatene og effektene forventes?

De tiltakene som det blir gitt midler til ett år forventes ikke nødvendigvis å gi målbare resultater eller effekter med det samme. Ofte kan det gå år fra prosjekter iverksettes til effektene blir målbare. Kun basert på mulighetene for å måle de fulle resultatene og effektene av prosjektene, bør en dekke hele tidsperioden fra 2003 og framover.

Hva som er optimalt utelukkende for å kartlegge de fulle resultatene og effektene av prosjektene, må også sees i forhold til hva som finnes av informasjon om tilsagnsmottakerne samt hva de ulike tilsagnsmottakerne husker om prosjektene. Dersom det er lenge siden en mottok midler gjennom næringsfondet, vil en i mindre grad være i stand til å huske hva midlene har bidratt til. Det gjør at resultatene vil bli mindre reliable og valide, det vil si at en i mindre grad blir i stand til å kunne si noe med sikkerhet om hvorvidt de resultatene som har blitt oppnådd skyl-

des næringsfondet eller ikke. Det blir dermed om å gjøre å finne et måletidspunkt som gir en fornuftig balanse mellom hva tilsagnsmottakerne husker og muligheten for å måle de fulle resultatene og effektene. Dette må i tillegg skje innenfor de beskrinkingene som tilgangen på tilsagns- og kontaktinformasjon gir. Som beskrevet i kapittel 5.1.1 er det kun for perioden fra 2007 og fram til i dag at det er god nok tilgang på tilsagnsinformasjon. Dette innebærer at det er denne perioden en må forholde seg til.

I perioden fra 2007 og fram til nå er det først og fremst fra 2008 og framover at tilgangen på tilsagnsinformasjon er god. For å få et mest mulig fullstendig bilde av hva prosjektene har ført til, mener vi at det vil være mest formålstjenlig å ta utgangspunkt i dette året. Siden KRD ønsker å gjennomføre resultat- og effektevalueringen av næringsfondene i 2011, vil det ha gått tilstrekkelig med tid til at de fulle effektene er fanget opp. For eksempel viser Innovasjon Norges etterundersøkelse for de som fikk støtte i 2006 at de fulle effektene er realisert etter 4 år i 67 prosent av prosjektene. De prosjektene som får tilsagn gjennom Innovasjon Norge er imidlertid vesentlig større enn de som får støtte gjennom de kommunale- og regionale næringsfondene. Tar en den gjennomsnittlige tilsagnsstørrelsen for de kommunale næringsfondene i betraktning, innebærer det at de fulle effektene av prosjekter som får tilsagn gjennom fondene i stor grad bør være realisert for 2008-tilsagnene. Dette gjelder både for de bedriftsrettede og de tilretteleggende prosjektene. I denne sammenhengen er det imidlertid viktig å være klar over at disse prosjektypene har noe ulik karakter. De tilretteleggende midlene gis i større grad til prosjekter på lokalsamfunnsnivå, noe som gir grunn for å tro at det tar noe lengre tid før de fulle effektene oppnås. Hvor lang tid det er snakk om, er det vanskelig å si noe om.

Ulike strategier for å måle effekter

Som beskrevet i kapittel 3.1.5 finnes det ulike strategier som kan anvendes for å måle effekter. Disse strategiene må imidlertid vurderes ut fra hva de koster samt hva som er mulig å få til ut fra den informasjonen som er tilgjengelig om tilsagnsmottakerne. En utfordring ved mange av alternativene er at de krever tilgang på svært mye informasjon. Dette gjelder både informasjon om situasjonen hos tilsagnsmottakerne på tilsagnstidspunktet, informasjon om utviklingen etterpå samt ulik bakgrunnsinformasjon om tilsagnsmottakerne. En utfordring i

forhold til næringsfond er at denne informasjonen ikke eksisterer for de som har fått tilsagn gjennom dem. Det gjør at de ikke blir mulig å ta i bruk statistisk baserte analyser, modellbaserte analyser og registerbaserte analyser for alle unntatt bedrifter. En står da igjen med teoretisk baserte analyser, surveyer og informantintervjuer som alternativer.

Av disse er alternativene, er det bare en survey som vil være i stand til å si noe om effektene på en god og ikke for ressurskrevende måte. For å få et best og mest mulig kostnadseffektivt opplegg, bør surveyen ut fra vår vurdering gjennomføres ved hjelp av et helelektronisk opplegg både blant mottakere av bedriftsrettet og tilretteleggende støtte. Gjennom en slik undersøkelse vil de som har fått midler fra næringsfondene bli bedt om å anslå effekten av midlene. Det innebærer at en både må be tilsagnsmottakerne om en vurdering av hvor avgjørende støtten har vært for gjennomføringen av prosjektet samt en vurdering av hvilke resultater det har ført til på sentrale områder. Dette er samme tilnærming som ble anvendt i Oxford Research og NIBR sin evaluering av Kapittel 551 post 60.

For at et elektronisk datainnsamlingsopplegg skal fungere på en god måte, er en avhengig av å få en tilfredsstillende svarprosent. For å oppnå dette, er det flere tiltak som kan gjennomføres:

- Erfaringene fra Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser viser at det bør legges inn en klausul i tilsagnsbrevet der tilsagnsmottakerne forplikter seg til å svare på framtidige undersøkelser. Dette bør så gjentas ved utsendingen av undersøkelsen.
- Undersøkelsen bør være enkel å svare på og inneholde så få spørsmål som mulig.
- Undersøkelsen bør bestå av spørsmål der det er faste svaralternativer. Det bør være så få spørsmål som mulig der de som svarer må skrive inn tekst.

Hva som er en tilfredsstillende svarprosent, vil avhenge av hvilken feilmargin en ønsker å holde seg innenfor. For å eksemplifisere dette, har vi sett nærmere på hvor mange svar en trenger dersom en tar utgangspunkt i at en skal dekke de 1207 tilsagnene som ligger over medianbeløpet i 2008 med en sikkerhetsmargin på 5, 3 og 1 prosent. Disse analysene viser at en trenger henholdsvis 293, 566 og 1027 svar. Dette tilsvarer en svarprosent på henholdsvis 24, 47 og 85 prosent.

For å anslå effekter på en mest mulig robust måte, er det alltid fordelaktig å ta i bruk flere datakilder og analyseteknikker. Med det datagrunnlaget som eksisterer for næringsfondene, er det relativt begrenset hva som er mulig å gjøre i tillegg til en survey. Det er imidlertid ett unntak her. For mottakerne av bedriftsrettede midler som har gått til eksisterende bedrifter er det også mulig å gjennomføre registerbaserte analyser for midlene som har blitt brukt til å støtte opp om eksisterende bedrifter. En blir da i stand til å innhente slik informasjon for både brukere og ikke brukere av midlene, og en vil da kunne si noe om hvordan bedriftene i de to gruppene utvikler seg. De registerbaserte analysene kan imidlertid ikke brukes til å si noe om det er tiltaket eller noe annet som forklarer disse forskjellene. Det betyr at de kan si noe om resultater, men ikke effekter. Skal en også være i stand til å si noe om effekter, må dataene kombineres med surveyer eller andre former for datainnsamling.

For at en skal kunne bruke registerdata i praksis, innebærer det at en må framskaffe organisasjonsnummer til bedriftene. Dette vil være en relativt liten ekstrajobb når en uansett må innhente kontaktinformasjon (se kapittel 5.1.1).

5.1.5 Forslag til løsning

Det finnes svært lite lett tilgjengelig informasjon om hva de kommunale- og regionale næringsfondene har ført til av resultater og effekter. Skal en få tilgang på slik informasjon, er det nødvendig å gjøre egne undersøkelser. Dette innebærer at en må ta stilling til:

- Hvordan framskaffe kontaktinformasjon?
- Hvilken tidsperiode som bør omfattes?
- Hvorvidt alle tilsagnsmottakerne bør inkluderes eller om det kan gjøres et utvalg?
- Hvilke strategier for å måle effekter bør benyttes?

Hvordan framskaffe kontaktinformasjon?

Fra 2003 til 2006 eksisterer det ikke noen samlet oversikt over hvem som har fått tilsagn og kontaktinformasjon til disse. Den perioden som en må forholde seg til er dermed tidsrommet fra 2007. Her er det et felles rapporteringssystem gjennom Rapp. 13.50. Fra 2008 inneholder rapporteringen en oversikt over

alle tilsagnsmottakerne og støttebeløp, men det finnes ikke vanlige adresser eller e-postadresser til tilsagnsmottakerne.

For å få en oversikt over kontaktinformasjonen, vil en være avhengig av å henvende seg til de enkelte kommunene og regionene. Den mest effektive måten å gjøre dette på vil være å bruke samme tilnærming som i evalueringen av KRDs kapittel 551 post 60. Dette innebærer at en for hvert kommunale- og regionale næringsfond må ta ut alle tilsagnene fra Rapp. 13.50 og legge dem inn i et regneark. Disse regnearkene må så sendes til de ulike fondsforvalterne, og så må fondsforvalterne selv føye til e-postadresser og eventuelt vanlige adresser og sende dem tilbake til oppdragsgiver. For de tilsagnsmottakerne som har organisasjonsnummer, bør dette også legges inn i regnearket.

Hvilken tidsperiode bør omfattes?

Det er først og fremst fra 2008 og framover at tilgangen på tilsagnsinformasjon er god. For å få et mest mulig fullstendig bilde av hva prosjektene har ført til, samt for å få et håndterbart antall prosjekter, mener vi at det vil være mest formålstjenlig at den kommende resultat- og effektevalueringen tar utgangspunkt i 2008. Ut fra den gjennomsnittlige tilsagnsstørrelsen både for de bedriftsrettede og tilretteleggende prosjektene, er det da grunnlag for å tro at en i stor grad vil få kartlagt de fulle effektene av prosjektene.

Bør alle tilsagnsmottakerne inkluderes?

Det er en sammenheng mellom hvor mye penger som brukes på et prosjekt, støtteandelen, innholdet i prosjektet og hva en kan forvente å oppnå av resultater og effekter. Vi anbefaler at en kun inkluderer de tilsagnsmottakerne som har fått tilsagn på over 30 000 kroner. Gjennom dette reduseres også antall tilsagn som en må innhente kontaktinformasjon om fra 2418 til 1207 samtidig som en fortsatt får dekket 91 prosent av det innvilgede tilsagnsbeløpet i 2008. En slik grense får heller ingen uheldige virkninger for forholdet mellom bedriftsrettede og tilretteleggende tilsagn. Dette vil være tilnærmet det samme som i populasjonen.

Hvilke strategier for å måle effekter bør benyttes?

Ut fra det tilgjengelige informasjonsgrunnlaget, er det eneste realistiske alternativet for å måle effekten av de kommunale- og regionale næringsfondene en elektronisk survey blant tilsagnsmottakerne. Gjennom dette vil de som har fått midler bli bedt om å anslå effekten. Dette innebærer at de både må gjøre en vurdering av hvor avgjørende støtten har vært for gjennomføringen samt hvilke resultater den har ført til på sentrale områder.

5.2 Muligheter for å bruke samme metodikk som fylkeskommunene og Innovasjon Norge?

Analysen av tilsagnene fra de kommunale- og regionale næringsfondene i 2008 og 2009 viser at midlene fordeler seg relativt likt på bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter. Skal en være i stand til å kartlegge resultatene og effektene av fondenes pengebruk på en god måte, er det dermed nødvendig å dekke begge disse kategoriene på en tilnærmet like omfangsrik måte. Det innebærer at det ut fra vår vurdering vil være fornuftig å ta i bruk samme overordnede tilnærming som Oxford Research og NIBR (2009) gjorde ved utarbeidningen av et effektindikatortystem for kapittel 551 post 60.

Dersom en sammenligner de prosjektene som får tilsagn gjennom de kommunale- og regionale næringsfondene med de øvrige prosjektene som får tilsagn gjennom kapittel 551 post 60, er det imidlertid en vesentlig forskjell. Både for de bedriftsrettede midlene gjennom Innovasjon Norge og de tilretteleggende prosjektene som fylkeskommunene selv har ansvaret for, er den gjennomsnittlige tilsagnsstørrelsen svært mye høyere enn for de tilsvarende prosjektene som får tilsagn gjennom næringsfondene. Det gjør at en ikke kan bruke det samme opplegget for å måle resultater og effekter, men at det må gjøres forenklinger. Særlig er dette tilfelle for de bedriftsrettede prosjektene, hvor Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser er grunnlaget.

I det videre gir vi en nærmere vurdering av hvorvidt en kan bruke samme metodikk som fylkeskommunene og Innovasjon Norge for å måle resultater og effekter? Ved vurderingen har vi tatt hensyn til at næringsfondene skal være et lavterskeltilbud, noe som innebærer at målemetoden må være så enkel som mulig.

5.2.1 Muligheter for å bruke samme metodikk som fylkeskommunene?

I 2010 ble rapporteringssystemet til KR D videreutviklet slik at tilskuddsmottakere og prosjekter også skal rapportere på resultater og effekter. Det nye resultatrapporteringsregimet gjelder i første omgang kun midlene som fylkeskommunene selv skal rapportere på (midler til tilretteleggende tiltak). I forbindelse med utviklingen av resultatrapporteringsregimet, har departement laget noen resultatsspørsmål for den tilretteleggende innsatsen til fylkeskommunene. Dette spørsmålsbatteriet inneholder relativt få spørsmål, noe som gjør at det også er et godt utgangspunkt for de prosjektene som har fått støtte til tilretteleggende formål gjennom de kommunale- og regionale næringsfondene.

Utenom tilsagnstørrelsen, er hovedforskjellen mellom tilsagnene fra fylkeskommunene og næringsfondene, det geografiske perspektivet. Midlene gjennom næringsfondene har i større grad et lokalt perspektiv og er innrettet mot befolkningen i den enkelte kommune. Dette får betydning for spørsmålenes geografiske perspektiv, men ikke for hvilke dimensjoner som bør dekkes gjennom dem.

I tabellen under gis det en oversikt over de spørsmålene som KR D bruker for de tilretteleggende midlene samt vår vurdering av i hvilken grad disse også bør tas i bruk for næringsfond. Som det framgår av tabellen, mener vi at de fleste spørsmålene egner seg. For å gjøre opplegget enda noe enklere, anbefaler vi imidlertid at en tar ut den korte verbale beskrivelsen av formålet med prosjektet samt de viktigste resultatene og effektene (spørsmål 1 og 2). Disse spørsmålene er de mest tidkrevende å svare på, noe som gjør at de går mest ut over svarprosenten. Det er mulig å få en god oversikt over hva som er formålet med prosjektet gjennom at det gis et presist navn ved registreringen i Rapp 13.50. Dette vil ut fra vårt skjønn gi et godt nok grunnlag for en vurdering av prosjektene.

Sammenholder en de ulike spørsmålene med de addisjonalitetstypene som er beskrevet i kapittel 3.4, vil spørsmålsbatteriet først og fremst dekke input- og resultataddisjonalitet. Det vil i mindre grad være i stand til å belyse adferdsaddisjonalitet. Skal en klare det på en god måte, krever det et omfattende sett av spørsmål. Dette vil etter vårt syn gi et for komplisert målesystem, og vi anbefaler derfor at det ikke gjøres.

Tabell 5: Spørsmål for tilretteleggende prosjekter*.

Nr.	Spørsmål	Inkluderes?
1	Kort beskrivelse (maks 500 tegn). Hva var de overordnede målene med prosjektet?	Nei
2	Kort beskrivelse (maks 500 tegn). Hva er prosjektets viktigste resultater og forventede effekter?	Nei
3	Hva ville skjedd med prosjektet/aktiviteten dersom støtten fra offentlige instanser (fylkeskommune, kommune, regionråd eller andre offentlige instanser) hadde uteblitt?	Ja
4	Hvor geografisk konsentrert har eller vil prosjektet ha effekt?	Ja
5	I hvilken grad har prosjektet nådd eller vil prosjektet nå sine mål?	Ja
6	Har prosjektet bidratt eller vil bidra til å stabilisere eller øke befolkningen?	Ja
7	Har prosjektet bidratt eller vil bidra til å styrke, sikre eller etablere arbeidsplasser?	Ja
8	Har prosjektet bidratt eller vil bidra til å opprettholde/videreutvikle eksisterende virksomhet eller bidra til nyetableringer?	Ja
9	Har prosjektet bidratt eller vil bidra til økt innovasjon eller innovasjonsevne?	Ja
10	Har prosjektet bidratt eller vil bidra til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppen?	Ja
11	Har prosjektet bidratt eller vil bidra til økt tilgjengelighet (bedre veger, havner, andre transporttiltak og bredbånd)?	Ja
12	Har prosjektet bidratt eller vil bidra til å styrke regionale sentra?	Ja
13	Har prosjektet bidratt eller vil bidra til å gjøre stedet/kommunen/området mer attraktivt som bosted eller lokaliseringsvalg for bedrifter?	Ja
14	Har prosjektet bidratt eller vil bidra til å gjøre stedet/kommunen/området mer attraktivt som reisemål?	Ja

Kilde: Oxford Research AS

* Spørsmål 5-14 måles på en skal fra 1-5, der 1 = i svært liten grad og 5 = i svært stor grad. Vet ikke/ikke relevant er også med som svaralternativ.

5.3 Muligheter for å bruke samme metodikk som Innovasjon Norge?

Innovasjon Norge gjennomfører årlige kundeeffektundersøkelser blant et representativt utvalg av tilsagnsmottakerne. Kundeeffektundersøkelsene har to hovedformål:

- Et internt formål som søker å bidra til forbedring og videreutvikling av Innovasjon Norges virksomhet overfor kundene.
- Et eksternt formål som dreier seg om å dokumentere overfor omverdenen at man har fått igjen noe for de pengene som er investert i Innovasjon Norges aktiviteter.

Undersøkelsene består av en før- og en etterundersøkelse. Førundersøkelsen gjennomføres året etter at tilsagnet fra Innovasjon Norge ble gitt, mens etterundersøkelsen gjennomføres fire år etter. De to undersøkelsene har et noe ulikt fokus. I førundersøkelsen fokuseres det på å avdekke bedriftenes synspunkter på Innovasjon Norges forvaltning og hva de forventer å få ut av midlene, mens det i etterundersøkelsen legges vekt på å undersøke hva midlene har ført til av resultater og effekter etter 4 år. Det er dermed spørsmålene i etterundersøkelsen som må danne utgangspunktet for å kartlegge hva midlene gjennom næringsfondene har ført til av resultater og effekter.

Det spørreskjemaet som brukes i etterundersøkelsene består av et omfattende spørsmålsbatteri. Skal en kunne bruke undersøkelsesopplegget i forhold til næringsfond, er det nødvendig med vesentlige forklaringer. Dette skyldes to hovedforhold:

- De gjennomsnittlige tilsagnene som gis gjennom Innovasjon Norge er vesentlig større enn de bedriftsrettede tilsagnene som gis gjennom næringsfondene. Det er dermed mer begrenset hvilke resultater en kan forvente å oppnå. Vi har derfor ikke spurt om detaljer, men holdt oss på et overordnet nivå. Dette gjelder særlig i forhold til prosjektenes bidrag til samarbeid, kompetanse og innovasjon.
- Næringsfondene skal være et lavterskeltilbud. Det er dermed om å gjøre spørsmålsbatteriet enkelt og brukervennlig. Hvis ikke risikerer en at svarprosenten blir lav, noe som vil gå ut over påliteligheten.

I tabellen 6 på neste side presenteres det et forslag til hvilke spørsmål som vi mener er relevante å bruke for de prosjektene som har fått støtte til bedriftsrettede prosjekter gjennom næringsfondene. Spørsmålene er kun på et overordnet nivå. I Innovasjon Norges etterundersøkelse er det for eksempel 10 spørsmål knyttet til prosjektenes kompetansebidrag. For næringsfondene er dette redusert til kun et generelt spørsmål om prosjektets kompetansebidrag. En slik tilnærming bør gjøre at det blir både mulig og ikke for tidkrevende for tilsagnsmottakerne å svare på spørsmålene.

For å belyse entreprenørskap på en tilfredsstillende måte, har vi lagt til et spørsmål om i hvilken grad har tilsagnet fra næringsfondet ført til etablering av en ny bedrift (nr. 3 i tabell 6). Dette spørsmålet har vært med i tidligere versjoner av Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser, men har ikke vært inkludert i de senere årene.

Tabell 6: Spørsmål for bedriftsrettede prosjekter^a

Nr.	Spørsmål
1	Du/bedriften har fått tilsagn fra et kommunalt- eller regionalt næringsfond. Har du/dere benyttet dere av dette?
2	Hva ville skjedd med prosjektet/aktiviteten dersom dere ikke hadde fått støtte fra næringsfondet?
3	I hvilken grad har tilsagnet fra næringsfondet ført til etablering av en ny bedrift?
4	I hvilken grad har eller vil prosjektet bidra til økt samarbeid med andre virksomheter?
5	I hvilken grad har eller vil prosjektet bidra til økt kompetanse?
6	I hvilken grad har eller vil prosjektet føre til utvikling og forbedring av produkter/varer og tjenester?
7	I hvilken grad har eller vil prosjektet føre til utvikling og forbedring av produksjonsprosesser?
8	Hvor viktig har prosjektet vært/vil være for virksomhetens konkurranseevne?
9	Hvor viktig har prosjektet vært/vil være for virksomhetens lønnsutvikling?
10	Hvor viktig har prosjektet vært/vil være for virksomhetens overlevelse?
11	Hvordan har eller vil dette prosjektet påvirke virksomhetens sysselsettingsutvikling?
12	Hvordan har eller vil dette prosjektet påvirke virksomhetens omsetningsutvikling?
13	Hvor mange årsverk (ett årsverk tilsvarer ca. 1850 timer) hadde du/bedriften pr. 31.12. i år xx?

Kilde: Oxford Research AS

* Spørsmål 4-7 måles på en skal fra 1-5, der 1 = i svært liten grad og 5 = i svært stor grad. Vet ikke/ikke relevant er også med som svaralternativ.

^a Spørsmål 8-10 måles på en skal fra 1-5, der 1 = ikke viktig og 5 = svært viktig. Vet ikke/ikke relevant er også med som svaralternativ.

5.4 Vurdere og anbefale framtidig rapporteringsregime

I dette kapittelet gis det en vurdering av hvordan en kan uforme et framtidig rapporteringsregime som gjør det lettere å innhente resultatinformasjon. For å gjøre dette på en god måte, oppsummerer og systematiserer vi arbeidet knyttet til de to foregående problemstillingene med tanke på å lage ukast til et enkelt effektindikatorsystem for kommunale og regionale næringsfond. Et slikt system vil være svært nyttig for å skaffe mer systematisk kunnskap om hva næringsfondene bidrar med, samt legge et godt grunnlag for framtidige evalueringer.

For å kunne lage et godt framtidig system for måling av resultater og effekter, er det nødvendig med en nærmere diskusjon av følgende sentrale elementer:

- Hvilke behov har fylkeskommunene for resultat- og effektinformasjon?
- Hvordan kan en bedre tilgangen på kontaktinformasjon?
- Hvilke indikatorer bør inngå?
- Når bør dataene samles inn?
- Forholdet til andre evalueringer.

5.4.1 Hvilke behov har fylkeskommunene for resultat- og effektinformasjon?

Det er delte meninger mellom de ulike fylkeskommunene når det gjelder hvilket behov de har for mer informasjon om hvilke resultater og effekter næringsfondene fører til. Fylkeskommunenes synspunkter kan deles opp i to leire:

- Den informasjonen som eksisterer i dag er tilstrekkelig. Gjennom det som registreres gjennom Rapp 13.50 og ulike møter med de ulike kommunene og regionene, påpeker en del fylkeskommuner at en har god oversikt over middelbruken og hva den fører til. Det bør derfor ikke lages et eget system, men en bør i stedet nøye seg med evalueringer av ordningen med jevne mellomrom, for eksempel hvert fjerde år.
- Det er ønskelig å få vite mer om resultater og effekter av pengebruken. For å få til dette, bør det utvikles et eget system med årlige målinger. Det understrekes at dette bør bygge på det arbeidet som fylkeskommunene og KR D allerede har gjort i fellesskap for å måle effekter av de tilretteleggende prosjektene gjennom kapittel 551 post 60. Fylkeskommunene har så langt gode erfaringer med de spørsmålene som er blitt utviklet her, og de mener disse også bør brukes som utgangspunkt for næringsfondene. Fylkeskommunene understreker imidlertid at de spørsmålene som utvikles for å måle resultater og effekter av næringsfondene ikke må være mer omfangsrike enn disse. For fylkeskommunene er

det viktig at det systemet som helhet ikke blir for komplekst. Næringsfond skal være et lavterskeltilbud, noe som også må reflekteres i målesystemet.

Basert på våre intervjuer med fylkeskommunene, er vårt inntrykk at 1/3 av fylkeskommunene befinner seg i den førstnevnte gruppen og 2/3 i den sistnevnte. Dette innebærer at det er interesse for mer resultat- og effektinformasjon, og i de videre ser vi nærmer på hvordan en kan legge bedre til rette for dette samt noen hovedpunkter i et slikt system.

5.4.2 Grunnlaget for rapporteringssystemet – bedre tilgang på kontaktinformasjon

Tilgangen på kontaktinformasjon og kvaliteten på denne er selve grunnsteinen for å få til et bedre rapporteringssystem. Skal en få et bedre grunnlag for å måle hvilke resultater og effekter som oppnås gjennom fondene, må man dermed gjøre noe med tilgangen på kontaktinformasjon.

For å gjøre informasjonsinnhenting så enkel som mulig, bør en ha et enhetlig system på landsbasis. Det naturlige vil være at en bruker Rapp. 13.50 som verktøy. Vi anbefaler at det så raskt som mulig blir obligatorisk å legge inn e-post adresserepostadresser og vanlige adresser i dette systemet. For bedrifter bør det også bli obligatorisk å legge inn organisasjonsnummer. På den måten vil en være i stand til å koble på regnskapsdata som gjør at en blir i stand til å kartlegge hvordan bedriftene utvikler seg over tid.

Dersom en får på plass et slikt kontaktinformasjonsgrunnlag, vil en ha et svært godt grunnlag for å gjennomføre ulike typer av resultat- og effektkartlegginger.

5.4.3 Hvilke indikatorer bør inngå?

Både for de prosjektene som fylkeskommunene gir tilsagn til selv og for de prosjektene som får midler av Innovasjon Norge, er det som nevnt utviklet en målemetodikk. For at en skal få størst mulig grad av sammenlignbarhet over hele 60 posten, er det viktig at en belyser de samme indikatorene i størst mulig grad også for næringsfondene. Da vil en i større grad kunne belyse hvor effektive de ulike virkemidlene, det vil si hvor mye en får igjen for hver krone som bevilges. Vi har tatt hensyn til dette i vårt forslag til

konkrete spørsmål, og disse presenteres i kapittel 5.2.

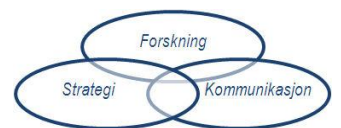
Som nevnt i kapittel 5.4.1, er det viktig for fylkeskommunene at det målesystemet som utvikles ikke blir for komplekst. Fylkeskommunene synes spørsmålmengden som KRD bruker for de tilretteleggende midlene er fornuftig, og både for de tilretteleggende og bedriftsrettede prosjektene har vi dermed holdt oss innenfor denne rammen ved utarbeidelsen av vårt forslag.

5.4.4 Når bør dataene samles inn?

For at en skal skape et mest mulig enhetlig system for hele 60-posten, bør en i størst mulig grad forholde seg til de tidspunkt som allerede er fastlagt for de øvrige delene av posten. Dette er uproblematisk for de tilretteleggende prosjektene. For de bedriftsrettede prosjektene er det imidlertid nødvendig å gjøre en tilpasning. Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser gjennomføres som et todelt opplegg der det både gjøres målinger året etter tilsagnet og etter 4 år. Dette blir et for kostnadskreven og komplekst opplegg for næringsfondene. Vi anbefaler derfor at kartleggingen av tilskudd til bedrifter skjer året etter at tilsagnet ble gitt. Oxford Research sine erfaringer fra kundeeffektundersøkelsene viser at det er god overensstemmelse mellom resultatene fra før og etterundersøkelsen. En vil dermed få et godt bilde av resultatene gjennom å foreta kartleggingen året etter.

5.4.5 Forholdet til andre evalueringer

Gjennom det foreslåtte målesystemet for næringsfondene vil en ikke være i stand til å avdekke eventuelle langtidseffekter. Det er dermed nødvendig at et utvidet rapporteringssystem også suppleres med evalueringer av ordningen med jevne mellom. Vi anbefaler at det gjennomføres evalueringer med 4 års mellomrom. Disse bør fokusere på måloppnåelse, langtidseffekter og hvordan forvaltningen fungerer og eventuelt kan forbedres.



Oxford Research AS, Kjølita 42, 4630 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no