

Hur utvärderas policyinsatser för att främja regional omställning?

Rapport fra Oxford Research AS

post@oxford.no

Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn, formål og problemstillinger	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Formål og problemstillinger	4
2. Evaluering av Regional omstilling i Norge	5
2.1 Kort om Regional omstilling	5
2.2 Evalueringsmodell og sentrale problemstillinger	9
2.3 Operasjonalisering av indikatorer for måloppnåelse og effekt	12
2.4 Metodevalg	17
2.5 Evalueringsstruktur	20
2.6 Metodediskusjon	22
2.7 Endringer i evalueringsmetodikk?	22
2.8 Våre perspektiver på regional omstilling	25
2.9 Dokumentasjon	26
2.10 Kontaktpersoner	26
3. Skottland – UK Shared Prosperity Fund	27
3.1 Om UK Shared Prosperity Fund	27
3.2 Evaluering av UKSPF	31
3.3 Dokumentasjon	34
3.4 Kontaktpersoner	35
4. Canada – Northern Ontario Development Program	36
4.1 Northern Ontario Development Program (NODP)	36
4.2 Omfang og hovedtilnærming	37
4.3 Problemstillinger i evalueringen av NODP	38
4.4 Sentrale indikatorer	39
4.5 Evalueringens datagrunnlag	39
4.6 Metodiske diskusjoner	40
4.7 Endringer i evalueringsmetodikk?	41
4.8 Dokumentasjon	41
4.9 Kontaktpersoner	42
4.10 Annet relevant program i Canada - Rural Economic Development Programme (RED)	42

5. New Zealand – Provincial Growth Fund	44
5.1 Om Provincial Growth Fund	44
5.2 Omfang og hovedtilnærming	45
5.3 Problemstillinger i evalueringen av PGF	45
5.4 Sentrale indikatorer	46
5.5 Evalueringens datagrunnlag.....	47
5.6 Metodiske diskusjoner	48
5.7 Endringer i evalueringsmetodikk?	49
5.8 Dokumentasjon.....	49
5.9 Kontaktpersoner	49
6. Erfaringer og anbefalinger	50
6.1 Erfaringer med evaluering av regionale omstillingstiltak	50
6.2 Anbefalinger for evaluering av regional omstilling i Sverige.....	54

1. Bakgrunn, formål og problemstillinger

1.1 Bakgrunn

Behovet for strukturendringer i økonomien, økonomiske kriser eller sjokk kan få store og ujevnt fordelte konsekvenser for næringslivet. Dette kommer aller tydeligst til uttrykk på lokalt og regionalt nivå i forbindelse med større bedriftsnedleggelse. Som regel settes det da i gang en prosess for å mobilisere ressurser og søke løsninger. Ambisjonen er å avbøte de negative konsekvensene av nedleggelsen, og å stimulere til endring og utvikling. Denne prosessen kan betegnes som regional omstilling.

Tillväxtanalys har nylig studert regionale endringer fra ulike aspekter, og i deres rapport peker man på behovet for å utvikle en hensiktsmessig evalueringsmetode for arbeid og prosjekter knyttet til regional omstilling. Det er flere grunner til dette. Evalueringer er dels nødvendig for individuelle tiltak (f.eks. for en kommune), dels (med visse intervaller) for selve instrumentet som helhet. Innholdsmessig er det både behov for effektevalueringer og prosessevalueringer, med både kvantitative og kvalitative elementer. Evalueringene bør videre både være i stand til å inkorporere et stedsperspektiv og et individuelt perspektiv.

Et grunnleggende spørsmål som må adresseres er selvsagt hvilke effekter inngrepet/tiltaket gir for kommunen og næringslivet samt hva som skjer med de personene som er berørt. Får de seg en ny jobb og blir de værende i kommunen? Hvordan klarer en å skape et godt samspill mellom tiltak på kommunenivå og tiltak på individnivå? Dette handler mer overordnet om hvordan ulike tiltak bør sys sammen til en total pakke for å i størst mulig grad utløse synergieffekter. Erfaringene fra arbeidet med regional omstilling i Norge viser at det både er nødvendig å jobbe med å utvikle næringsattraktiviteten og bostedsattraktiviteten¹.

I tillegg til effektdimensjonen er det også nødvendig at evalueringene tar for seg spørsmål av mer prosesskarakter. Disse fokuserer på «hvordan og hvorfor-dimensjonen». Spørsmålene kan dermed bidra til å kaste lys over hvordan en innsats har blitt gjennomført, hvorfor den har lyktes godt eller dårlig, identifisering av forbedringsområder samt skape et erfaringsgrunnlag som den framtidige innsatsen kan baseres på. Alle de 25 effektevalueringene som Oxford Research har

¹ <https://www.innovasjon Norge.no/globalassets/0-ryddemappe--arkiv/regional-omstilling/verktoy/sluttevalueringer-eksempler/evaluering-av-omstillingsprogrammet-i-lierne-oxford-research.pdf>

gjennomført av regionale omstillingsprogrammer i Norge viser at det er en sterk sammenheng mellom de ulike prosessdimensjonene og hva som oppnås av effekter. Særlig er forankring blant de sentrale interessentene/aktørene, prosjektledelse og organisering av arbeidet viktig.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med dette oppdraget er å gjennomføre en forstudie som belyser hvordan arbeidet med å evaluere regional omstilling gjøres i andre sammenlignbare land. Tillväxtanalys ønsker å bruke kunnskapsgrunnlaget opparbeidet gjennom forstudien som innspill til hvordan en kan jobbe med regional omstilling tilpasset en svensk kontekst.

Gjennom dette oppdraget gjennomfører vi en kartlegging som eksemplifiserer hvordan fire land gjennomfører evalueringer av arbeidet med regional omstilling. Kartleggingen søker å avdekke hvilke eksempler som utløses av virkemiddelet regional omstilling, både knyttet til «place based-effekter», men mer individbaserte effekter inngår også i oppdraget.

Metodisk sett har oppdraget primært blitt gjort gjennom dokumentstudier, men vi har også benyttet intervjuer med nøkkelaktører i de ulike landene som en supplerende kilde til informasjon. I den endelige rapporten går vi inn på følgende problemstillinger:

- Metodevalg, på hvilken måte evalueres omstillingsarbeid, herunder hvilke metoder og indikatorer benyttes?
- Evalueringsstruktur, finnes det en systematikk eller skjer evalueringer mer ad hoc?
- Metodediskusjon, oppfattede fordeler og ulemper med valgte metode(r)?
- Endringer, Har evalueringsmetodikken blitt endret de siste fem årene eller er det planlagt endringer av den i nær framtid? Dersom ja, hvordan er dette tenkt gjennomført og finnes det en argumentasjon for hvorfor en tenker seg å gjennomføre endringer i metodikken?
- Dokumentasjon, hvilke dokumenter eller lenker kan identifiseres som beskriver metodevalget?
- Kontaktperson, hvilken kontaktperson er aktuell for å eventuelle oppfølgingsspørsmål?

2. Evaluering av Regional omstilling i Norge

Norge har jobbet med et spesifikt omstillingsverktøy, programmet Regional omstilling² i nesten 40 år. Det har blitt utviklet et omfattende evalueringssystem for Regional omstilling, og i dette kapittelet gis det en detaljert beskrivelse av både systemet og hvordan enkeltevalueringer gjennomføres.

2.1 Kort om Regional omstilling

Omstillingsstatus tildeles kommuner, grupperinger av kommuner eller regioner hvor det lokale næringslivet forvitrer eller blir kraftig bygget ned, og mange arbeidsplasser går tapt. Kommuner og -regioner som innvilges omstillingsstatus kjennetegnes ved at de mangler den dynamikk som er nødvendig for at de skal tilpasse seg nye rammebetingelser og gjennomføre en økonomisk omstilling. Omstillingsarbeidet skal bidra til å skape en slik dynamikk i et samfunn preget av krise eller forvitring.

Det er viktig å være oppmerksom på at det er stor variasjon i utfordringer og tilgjengelige ressurser blant omstillingsprogrammene. Enkelte programmer gjennomføres i kommuner som for eksempel har opplevd strukturelle endringer i fiskerinæringen og medfølgende befolkningsnedgang, mens andre har tapt hundrevis av arbeidsplasser gjennom avvikling av enkeltbedrifter. Budsjetten i de aktuelle programmene varierer sterkt for hele programperioden som helhet. I de minste programmene kan det hevdes at formålet ikke er å «omstille» næringslivet, i betydning å skape markant endring av næringslivet. Kanskje er det mer presist å snakke om utviklingsprogrammer i slike tilfeller, ettersom det arbeides med konkrete bedrifter for å bidra til vekst og utvikling i eksisterende næringsliv, men uten å forårsake en omfattende endring av næringslivet som helhet. I de største programmene er derimot målsettingen å substituere avviklet næringsvirksomhet med noe nytt.

De sentrale aktørene involvert i virkemiddelet regional omstilling er Kommunal- og distriktsdepartementet, fylkeskommunene, Innovasjon Norge og kommunene. Internt i det enkelte omstillingsprogram er det en rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunen(e), omstillingsstyret og programledelsen. Kommuner som har status som omstillingsområder, får overført midler fra fylkeskommunen over en periode på inntil seks år. Disse midlene kan kombineres med midler fra kommunen og

² <https://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/>

eventuelt fra næringslivet og fylkeskommunen (egne midler). De sistnevnte midlene skal primært brukes til prosjekter i tidlig fase, forstudie og forprosjekt, og er et supplement til de ordinære virkemidlene.

I de tilfellene der en hjørnesteinsbedrift som legges ned utgjør en høy andel av sysselsettingen i det private næringslivet, bevilges det midler direkte fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) i tillegg til midlene fra fylkeskommunen og eventuelt kommunen. Rammen for denne type omstillingsprogrammer er vesentlig høyere enn i de «ordinære» omstillingsprogrammene og de fullfinansieres over seks år. Et eksempel på et slikt omstillingsprogram er omstillingsprogrammet for Lierne kommune i Trøndelag³.

Det er både tydelige kriterier for tildeling og en svært tett dialog mellom kommuner, fylkeskommuner, Innovasjon Norge og KDD når det gjelder hvilke kommuner som får omstillingsstatus. Som et resultat av dette kjenner vi ikke til noen tilfeller hvor kommuner som har søkt får avslag. Imidlertid har noen få omstillingsprogram blitt avsluttet halvveis i perioden. Hovedårsaken til dette var at fylkeskommunen vurderte at midlene ikke ble brukt i tråd med deres signaler i tildelingsbrevet.

2.1.1 Målsettinger i omstillingsprogrammer

Nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid i Innovasjon Norge har formulert målsettinger for satsingen som helhet. Målsettingene er knyttet til arbeidsplasser, næringslivets sammensetting og bygging av kompetanse for å sikre bærekraft i oppfølgingen av omstillingsprogrammet. Følgende målsettinger er formulert⁴:

- Bidra til etablering av nye arbeidsplasser, eventuelt sikring av eksisterende arbeidsplasser
- Et mer robust næringsliv (diversifisering), dvs. mindre ensidig og mindre sårbart for konjunkturer og negativ utvikling i enkelt næringer
- Styrket utviklingskompetanse i kommunens administrasjon og næringsliv

Disse generelle målsettingene reflekteres gjerne i de enkelte programmene egenformulerte målsettinger. Omstillingsprogrammene har gjerne målsettinger for antall arbeidsplasser som skal etableres eller sikres. Enkelte programmer har i tillegg særlige sektorer som **innsatsområder**, og eventuelt målformuleringer angående kommunens attraktivitet og befolkningsutvikling. I arbeidet med

³ <https://www.innovasjon norge.no/globalassets/0-ryddemappe--arkiv/regional-omstilling/verktoy/sluttevalueringer-eksempler/evaluering-av-omstillingsprogrammet-i-lierne-oxford-research.pdf>

⁴ Målsettingene springer ut av oppdragsgiverbrevet fra Kommunal- og distriktsdepartementet

utforming av målsettinger hensyntar man også de strukturelle forutsetningene (særlig sentralitet) som har en betydning både i etablering og sikring av arbeidsplasser, diversifisering av næringslivet og styrkingen av kommunens utviklingskompetanse.

2.1.2 Programgjennomføring

Innovasjon Norge har definert fire faser som omstillingsprogrammer bør følge. Hver fase har klare oppgaver og leveranser, og en avklart rolle- og ansvarsfordeling mellom sentrale aktører. Fasene beskrives kort i det følgende.

1. Avklaringsfasen: Fylkeskommunens ansvar, utarbeidelse av en samfunnsmessig konsekvensanalyse, søknad og beslutning om omstillingsstatus.
2. Strategi- og forankringsfasen: Utarbeidelse av styringsdokumenter, etablering av programorganisasjon, mobilisering av næringslivet og forankring av målsettinger og strategier. Kommunens ansvar.
3. Gjennomføringsfasen: Realisering av omstillingsplanen, årlige programstatusvurderinger, rullering av handlingsplaner. Kommunen har et klart hovedansvar, men Innovasjon Norge og fylkeskommunen bistår som observatører i omstillingsstyret.
4. Avslutningsfasen: Forberedelse av utviklingsarbeid i tiden etter omstillingsprogrammet, utarbeide sluttrapport og ekstern sluttevaluering. Kommunen ansvar for de to første momentene, mens Innovasjon Norge har ansvaret for sluttevalueringen.

Omstillingsprogrammets «innretting» viser til de tiltakene og aktivitetene som gjennomføres med ressursene i programmet for å nå de formulerte målsettingene. Regional omstilling åpner for en kombinasjon av bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter. De bedriftsrettede tiltakene har til felles at de involverer næringslivet direkte, enten ved at programmet inviterer bedrifter til å lansere prosjekter som støtter opp under målsettingene og dermed kan motta tilsagn fra programmet, eller ved at programmet proaktivt igangsetter tiltak som næringslivet involveres i (for eksempel etablering av nettverk og samarbeidsarenaer). Omstillingsprogrammer gjennomfører også ulike typer tilretteleggende tiltak, som ikke er tiltenkt å resultere i konkrete arbeidsplasser i bestemte bedrifter, men på et mer overordnet sett tilrettelegge for en mer attraktiv kommune å bo og drive næringsvirksomhet i.

Innovasjon Norge har utviklet en omfattende «verktøykasse» som omstillingsprogrammer kan benytte seg av. Verktøykassen inneholder ressurser og konsepter for programstyring, teknisk gjennomføring og konkret utviklingsinnsats. Flere av verktøyene innebærer mulighet for medfinansiering fra Innovasjon Norge.

Ved å anvende de ulike verktøyene unngår man at de enkelte programmene alle må gjennom den samme prøvingen og feilingen, men i stedet kan rigges og gjennomføres basert på opparbeidet kunnskap innen satsingen som helhet. Verktøyene kan klassifiseres som følger (kategoriene er ikke klart avgrensede og gjensidig utelukkende):

- Program- og prosjektledelse: Dette er verktøy som benyttes for å styre programmet som helhet og enkeltprosjekter i programmets portefølje. De omfatter kompetansetilførsel (INTRO-kurs for strategi- og forankringsfasen og for gjennomføringsfasen), strategiarbeid (styreseminar), veiledere for utforming av styringsdokumenter (utviklingsanalyse, omstillingsplan og handlingsplan) og prosjektgjennomføring (PLP-kurs og prosjektlederrapporten).
- Næringsutvikling: Dette er konsepter som omstillingsprogrammer kan benytte i omstillingsarbeidet, enten for å tilrettelegge for næringsutvikling og attraktivitet (Næringsvennlig kommune) eller i arbeid direkte med næringslivet (SMB-utvikling og Kompetanseprogram for handels- og servicenæringen).
- Evaluering og videreføring: Dette er verktøy som bidrar til god gjennomføring og videreføring av omstillingsprogrammer. Programstatusvurderinger gjennomføres årlig for å identifisere forbedringsmuligheter i programmets organisering og innretting, mens sluttevalueringer skal gi en avsluttende vurdering av programmet og trekke frem læringspunkter for kommunens videre utviklingsarbeid og for andre omstillingsprogrammer. Konseptet «Videreføring av omstillingsarbeid» brukes av programmet og kommunen i fellesskap for å avgjøre hvordan kommunen kan bevare den opparbeidede kompetansen og fortsette innsatsen innen næringsutvikling.

Innovasjon Norge har også utviklet flere verktøy som fylkeskommunene kan benytte seg av. Som en del av arbeidet med strategi og forankringsfasen er det obligatorisk at omstillingsområdene skal gjennomføre en utviklingsanalyse. Utviklingsanalysen skal identifisere lokale muligheter for å utvikle og etablere lønnsomme og vekstkraftige bedrifter i kommunen. Analysen skal beskrive i hvilke næringer det aktuelle området har konkurransefortrinn, og gi en beskrivelse av næringslivets robusthet og utviklingsevne samt regionens ressursgrunnlag og infrastruktur. Dette gir et viktig grunnlag for valg av innsatsområder i det videre arbeidet.

Utviklingsanalysen utarbeides ved bruk av plan- og analyseverktøyet Panda⁵. Hovedkilden til Panda er økonomiske størrelser hentet fra Statistisk sentralbyrå

⁵ <https://www.pandaanalyse.no/pandamodellen/>

(SSB). Panda-modellen inneholder en egen modul med tilhørende indikatorer som benyttes i utviklingsanalysen. Disse måler utvikling av arbeidsplasser, robusthet og utviklingsevne i det aktuelle området. På Innovasjon Norges hjemmeside gis det en nærmere oversikt alle de indikatorene som inngår i utviklingsanalysen⁶.

Det er også utarbeidet et Intro-kurs for fylkeskommunene. Dette tilfører fylkeskommunene kompetanse knyttet til deres rolle i omstillingsprogrammer. Kurset er viktig for å sørge for at fylkeskommunene ikke bare blir en passiv observatør i omstillingsstyrene, men tar en mer aktiv rolle i tråd med deres ansvar for samfunnsutvikler i sin region. På Innovasjon Norges [hjemmesider](#) kan man lese mer om innhold, omfang og motiv for introkurset.

2.2 Evalueringsmodell og sentrale problemstillinger

Problemstillingene som skal belyses i sluttevalueringene av regionale omstillingsprogrammer er langt på vei bestemt av Innovasjon Norges mal for sluttevalueringer⁷. Denne malen er ment som en veileder for evaluator (og omstillingsorganisasjonen), hvilket indikerer et visst handlingsrom for evaluator. Både i den forrige og påfølgende rammeavtalen om gjennomføring av omstillingsevalueringer blir det tatt utgangspunkt i en overordnet evalueringsmodell for å være i stand til å se problemstillingene i sammenheng og gjennomføre en helhetlig analyse. Evalueringsmodellen er en tilpasset versjon av OECDs modell for evalueringer (se figur).⁸

⁶ <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/verktoy/utviklingsanalyse/>

⁷ Se side 7 i konkurransegrunnlaget fra Innovasjon Norge.

⁸ OECD DAC evalueringskriterier -

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

Figur 1: Overordnet evalueringsmodell



Kilde: OECD DAC

Figuren viser ulike evalueringskriterier som kan inngå. Gjennom sluttevalueringene gjøres det både vurderinger av relevans, organisering og effektivitet, måloppnåelse og virkning, bærekraft og videreføring av det aktuelle omstillingsprogrammet. I det videre går vi nærmere inn på hvilke detaljerte spørsmål sluttevalueringene belyser knyttet til hver dimensjon.

2.2.1 Relevans og koherens

Spørsmålet om relevans er knyttet til om og i hvilken grad programmets målsetninger og innretning (målgrupper, virkemidler og organisering) er tilpasset de identifiserte utfordringene som omstillingsprogrammet er satt til å korrigere. For å belyse dette, blir følgende problemstillinger adressert:

- Hva var hovedgrunnene for etableringen av omstillingsprogrammet?
- Hvilke aktiviteter/tiltak er gjennomført på grunnlag av de finansielle og kompetansemessige ressursene som ble tilført kommunen gjennom omstillingsprogrammet? Hvilke av Innovasjon Norge sine verktøy knyttet til omstillingsarbeidet har man valgt å benytte seg av ((se kapittel 1.1.2 for en nærmere oversikt)?
- Hvordan har balansen vært mellom bedriftsrettede og tilretteleggende prosjekter? Har balansen vært hensiktsmessig?
- Har aktivitetene/tiltakene vært egnet til å føre til god måloppnåelse, gitt de målformuleringene som ble valgt for programmet?

- Har man i programmet foretatt revisjoner av målsettinger og innretting underveis, basert på erfaringer og lærdommer i programmet? Hva var eventuelt hovedgrunnene til dette?

2.2.2 Organisering og effektivitet

Organisering og effektivitet handler om omstillingsorganisasjonens organisering og funksjon, og dennes evne og mulighet til å levere innsatsen på en god måte.

Innenfor denne tematikken blir følgende problemstillinger besvart:

- I hvilken grad er omstillingsprogrammet organisert på en hensiktsmessig måte? Er det et tydelig ansvarsforhold mellom de ulike aktørene?
- I hvilken grad har samarbeidet mellom involverte aktører (kommunen, næringsliv, virkemiddelapparat, etc.) fungert på en god måte?
- Har programmet klart å mobilisere relevante målgrupper både i avklaringsfasen, strategi- og forankringsfasen, gjennomføringsfasen og avslutningsfasen?
- Har programmet vært godt nok forankret i kommuneorganisasjonen og i næringslivet? Hvordan har man gått fram for å gjøre forankringsjobben, og hva har vært særlig vellykkede grep?
- Har styret og programledelsen fungert som forutsatt? Hvordan har styret fungert som en støttespiller for programledelsen? Har man endret på styresammensetningen underveid, og hva har eventuelt vært de mest sentrale årsakene til dette?
- Har personellet i programledelsen og styret hatt relevant og komplementær kompetanse? I hvilken grad har kompetansesammensetningen hatt en profil som gjør at man får dekket nærings sammensetningen i kommunen på en god måte?
- Hvordan har observatørene i styret fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen fungert? Hvordan har rådene fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen blitt brukt underveis?
- I hvilken grad oppfattes Innovasjon Norges «verktøykasse» som nyttig?

Svaret på disse spørsmålene munner ut i en mer samlet analyse. Man er opptatt av å avdekke hvor vidt og hvordan organiseringen spiller inn med tanke på å realisere hovedmålsetningene til omstillingsprogrammet på en formåleffektiv måte. Hva har vært særlig vellykkede grep, og hva har eventuelt gjort at måloppnåelsen ble lavere enn den kunne ha vært? Denne analysen er særlig viktig for å kunne gi anbefalinger til hva nye omstillingsprogrammer bør ta hensyn til når de starter opp.

2.2.3 Måloppnåelse og virkning

Spørsmålet om måloppnåelse og virkning (effekt) er knyttet til den utviklingen/endringen som har forekommet kommunen på relevante indikatorer/parametere. Gjennom sluttevalueringene dokumenteres det hvilke endringer som har inntruffet i løpet av omstillingsperioden, og disse sammenholdes med programmets formulerte målsettinger. I evalueringen er det viktig å vurdere innsatsens addisjonalitet, det vil si å vurdere i hvilken grad dokumenterte endringer (for eksempel antall nye arbeidsplasser, dokumentert ved hjelp av registerdata) skyldes innsatsen, eller ville inntruffet også uten omstillingsprogrammet. Dette er en vanskelig utfordring empirisk, men blir tatt i bruk i bruk flere ulike datakilder (intervjuer, registerdata og spørreundersøkelse) for å sannsynliggjøre hvor godt man lykkes.

Følgende problemstillinger er relevante for å adressere måloppnåelse og effekt:

- I hvilken grad er KDDs målsetninger samt omstillingsprogrammets egne målsettinger oppnådd?
- I hvilken grad er måloppnåelsen et resultat av omstillingsprogrammet (resultataddisjonalitet)?
- Er det observert resultater som ikke var intenderte? Hva skyldes eventuelt disse?
- Er næringslivets og kommunenes utviklingsevne styrket som en følge av programmet?
- Har kommunen tatt grep for å sikre at utviklingsaktiviteten og kompetansen som er opparbeidet videreføres?

2.2.4 Samlet vurdering – kostnadseffektivitet, bærekraft og læring

For å vurdere hvor gode de samlede resultatene av omstillingsprogrammet er i et samfunnsøkonomisk perspektiv, belyses til avslutningsvis programmets kostnadseffektivitet og bærekraft. Som en del av den samlede vurderingen bidrar evalueringene og med innspill til videreføring og trekker fram sentrale læringspunkter for andre omstillingsprogrammer.

2.3 Operasjonalisering av indikatorer for måloppnåelse og effekt

For å belyse måloppnåelsen og effekten av omstillingsprogrammer, blir det brukt fire hovedindikatorer:

- Arbeidsplasser
- Mer robust og variert næringsliv
- Utviklingsevne i kommunen og næringsliv
- Verdiskaping

De tre første av disse indikatorene har vært med hele tiden, men den sistnevnte er nyere. I det videre skisseres det hvordan Oxford Research har foreslått operasjonalisere indikatorene i den evalueringsperioden som strekker seg fra 2023 til 2026. Vi vil understreke at det endelige valget av operasjonalisering vil bli gjort etter en nærmere dialog med Innovasjon Norge.

2.3.1 Arbeidsplasser

Utviklingen i antall arbeidsplasser (etter arbeidssted) kan dokumenteres med data fra Statistisk sentralbyrå (SSB). I en sluttevaluering er det interessant å belyse utviklingen for eksempel de seneste 15 år, det vil si at man belyser både utviklingen i årene før programmet ble etablert, utviklingen umiddelbart (1-2 år) i forkant av programetableringen, og utviklingen i løpet av programperioden. SSB-tall for arbeidsledighet i kommunen/området vil supplere dette bildet, som gir grunnlagsinformasjon om utviklingen. Også tall for befolkningsutvikling og pendling vil være opplysende for utviklingen i et område.

I neste trinn knyttes arbeidsplassutviklingen til omstillingsprogrammet for å synliggjøre i hvilken grad virkemiddelinnsetsen har bidratt positivt. En kostnadseffektiv tilnærming for å dokumentere addisjonalitet/merverdi av programmet er å be bedriftene, gjennom en spørreundersøkelse, om å vurdere betydningen av støtten fra programmet for etablering av arbeidsplasser i egen bedrift. Spørsmålet vil være: «Hvor mange arbeidsplasser i din bedrift har omstillingsprogrammet bidratt til å henholdsvis skape eller sikre?».

Samtidig må man være oppmerksom på svakhetene ved denne metoden. For eksempel vil det være nyanser i hvordan den enkelte respondent forstår spørsmålet. Spørsmålet tar heller ikke hensyn til bærekraften i resultatene (hvor sikker/permanent er arbeidsplassene?) og kan også være utsatt for betydelig grad av strategisk svargivning.

2.3.2 Robustheten i områdets næringsliv

Etter et omstillingsprogram skal området ha redusert næringslivets sårbarhet gjennom differensiering av bedriftsporteføljen. Dette betyr for eksempel at et omstillingsprogram i en fiskerikommune skal bygge opp under bedrifter i andre næringer (også), og ikke kun være innrettet mot områdets dominerende næringer.

Robusthet er også knyttet til soliditeten i bedriftsporteføljen. Mulige parametere for robusthet er:

- Andel bedrifter/ansatte i de dominerende næringene (etter NACE-kode) i kommunen, vurdert ut fra utviklingen gjennom omstillingsperioden (Herfindahlindeks). Denne tilnærmingen har blitt anvendt i de foregående omstillingsevalueringene.
- Utviklingen når det gjelder andel selskaper med over fire ansatte, andel selskaper med negativ egenkapital, andel bedrifter med positiv driftsmargin, sum egenkapital, likviditetsgrad.

En annen faktor som også kan bidra til å belyse om næringslivet i kommunen eller regionen har blitt mer robust er etablering og videreutvikling av nettverk av bedrifter og andre aktører i og utenfor regionen. Omstillingsevalueringene har som mål å kartlegge hva som har skjedd på dette området, og hvordan det spiller inn for utviklings- og konkurransevnen framover.

2.3.3 Utviklingsevne i kommunen og i næringslivet

Utviklingsevnen for kommunen vil i hovedsak manifestere seg etter programavslutning og sluttevalueringen, så det vil her være nødvendig å se på hvilke grep kommunen tar for å videreføre innsats innen næringsutvikling. Økt utviklingsevne vil kreve finansielle, organisatoriske og kompetansemessige ressurser til næringsutvikling. Finansielle ressurser kan omsettes til organisatoriske ressurser (næringssjef/-konsulent eller ansatte i utviklingsselskap, etc.), prosjekter eller tilskuddsmidler til næringslivet. Organisatoriske ressurser i form av et utviklingsselskap kan dessuten være instrumentelt i å generere finansielle ressurser. Kompetanseressurser kan sikres gjennom at personell involvert i omstillingsprogrammet fortsetter i en stilling knyttet til næringsutviklingsarbeid i kommunen, eller det kan ansettes personell med relevant kompetanse. Det kan også tenkes en mer diffus oppgradering av oppmerksomheten rundt kommunens rolle som støttespiller for næringslivet, og at en slik holdning institusjonaliseres i kommuneorganisasjonen. I sluttevalueringene vil indikatoren belyses ved å vurdere kommunens/programmets aktivitet og forberedelse av videreføring av utviklingsarbeidet, i forbindelse med avslutningen av programmet.

For næringslivets del vil utviklingsevnen i fremste rekke være knyttet til erfaring fra utviklings- og innovasjonsarbeid gjennom støtte fra programmet i omstillingsperioden, samt eventuelt tilegnelse av kompetanse fra deltakelse i PLP-kurs og lignende.

Som tidligere påpekt har utviklingsevne stor betydning for å skape varige endringer etter slutført omstillingsperiode, både for kommunene og det tilhørende

næringslivet. Mer inngående måling og evaluering av utviklingsevnen er noe man bør se nærmere på i fremtidige sluttevalueringer ettersom det gir indikasjoner på varigheten av resultater og effekter. Imidlertid er de mer kvalitative dimensjonene som inngår i begrepet vanskelige å måle. Det er også lite litteratur som konkretiserer og operasjonaliserer utviklingsevne nærmere utover de tallmessige indikatorene som inngår i utviklingsanalysen⁹.

Vi mener derfor at det er hensiktsmessig å se til andre virkemiddelaktører for å finne verktøy som bidrar til å operasjonalisere og måle utviklingsevne. Et slikt nyttig eksempel kan være å se til Distriktssenteret. Målsettingen til senteret er å bidra til at norske distriktskommuner blir gode samfunnsutviklere, gjennom å blant annet arbeide med å styrke deres *utviklingskapasitet*¹⁰. Dette handler om at kommuner og lokalsamfunn besitter tilstrekkelig kapasitet til å skape utvikling. Slik Distriktssenteret selv påpeker er utviklingskapasitet summen av følgende komponenter:

- Utviklingsledelse
- Utviklingskompetanse
- Utviklingskultur
- Utviklingsøkonomi
- Tidsressurser

Utviklingsledelse handler om evnen til å lede utviklingsprosesser og -prosjekter på en god måte som bidrar til den lokale samfunnsutviklingen. Slik Distriktssenteret påpeker krever dette følgende:

- Motivasjon av ulike grupper og mennesker til felles og samordnet innsats, samt å lede prosesser frem mot tydelige mål.
- En forståelse av egen og andres rolle.
- Bruk av hensiktsmessige verktøy og metoder innenfor prosess- og prosjektstyring.
- Tydelig og målrettet kommunikasjon mot alle involverte aktører.
- Legge til rette for fellesarenaer for alle som bør bidra.
- Sikring av nødvendig forankring, tillit og oppslutning blant følgende aktører:
 - politisk og administrativt i kommunen
 - hos samarbeidspartnere (gjerne regionalt)
 - i lokalsamfunnet (næringsliv, lag/foreninger)

⁹ <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/verktoy/utviklingsanalyse/>

¹⁰ <https://distriktssenteret.no/artikkel/utviklingskapasitet-2/>

I **Utviklingskompetanse** inngår både ferdigheter og kunnskap om:

- Samfunnsplanlegging ((kommuneplanlegging, samfunnsplan og arealdel, næringsplaner, m.m.)
- Kompetanse innen prosjekt- og prosessmetodikk
- Utvikling av attraktive nærmiljø
- Utvikling av attraktive bomiljøer, herunder:
 - stedsutvikling
 - bolyst,
 - tilflytting og inkludering
 - omdømmebygging
 - boligutvikling

En god **utviklingskultur** kjennetegnes av at:

- Det samarbeides godt og tillitsfullt mellom kommunen, privat sektor og frivilligheten.
- Ildsjeler gis tillit og handlingsrom og initiativtakere gis rom for å prøve og feile. nye initiativ og ideer blir møtt med interesse og nysgjerrighet.
- Kommunen som organisasjon er åpen og tilpasningsdyktig i møtet med eksterne og interne initiativ.
- Ansatte i kommunen motiveres til å ta del i utviklingsarbeid.
- Innflyttere blir integrert i lokalsamfunnet.

Utviklingsøkonomi defineres som summen av tilgjengelig kapital til å investere i den lokale samfunnsutviklingen. I dette inngår det at kommunen finner midler gjennom følgende kanaler:

- Politisk prioritering av samfunnsutvikling i kommunebudsjettet.
- Støtte fra andre offentlige aktører (regionale utviklingsmidler fra fylkeskommunen, statsforvalter, SIVA, Innovasjon Norge, statlige programmidler, tilskudd til nærmiljø, spillemidler m.m.).
- Støtte til tiltak og prosesser hos næringsliv, stiftelser, banker m.m.
- Grendemobilisering gjennom ulike former for kronerulling (innbyggere, lokale lag og foreninger bidrar med økonomiske midler i den lokale samfunnsutviklingen).

Tidsressursene som settes av til utviklingsarbeid er helt vesentlig for å sikre en god og helhetlig innsats innrettet mot den lokale samfunnsutviklingen. Dette handler om at det prioriteres tid til utviklingsarbeidet internt i kommuneorganisasjonene, også utover de stillingene med avsatt tid til dette i sine stillingshjemler. Distriktssenteret påpeker at det også ligger et potensial i å øke den

samlede mengden tidsressurser som driver utviklingsarbeid ved å inkludere lokalsamfunnet. Klarer man å motivere det lokale næringslivet, innbyggere samt lag og foreninger vil den samlede mengden tidsressurser være betydelig større enn kommunens innsats alene. Dette fordrer at den kommunale ledelsen klarer å involvere lokalsamfunnet til å være aktive deltakere i utviklingsarbeidet.

Slik Oxford Research vurderer det har utviklingskapasitet og de tilhørende komponentene veldig mange likhetstrekk med hva som inngår i begrepet utviklingsevne. På sett og vis er det to sider av samme sak. Ettersom komponentene som inngår i utviklingskapasitet er forsøkt operasjonalisert egner de seg som et godt utgangspunkt indikatorutvikling. Generelt sett bidrar alle komponentene som innspill til hvilke aspekter en bør prioritere dersom en skal måle utviklingsevne. Samtidig er det behov for å operasjonalisere begrepet og de underliggende komponentene ytterligere mtp. bruk i evalueringssammenheng. Et sentralt aspekt knyttet til dette er å utvikle et målesystem som inneholder momentene, men ikke er så omfangsrikt som dette.

En mulig inngang til måling av utviklingskapasitet kan være Distriktssenterets eget verktøy: *Kapasitetsdiamanten*¹¹. Dette verktøyet bidrar til å kartlegge hvor en enkelt kommune har størst behov for å styrke sin innsats.

2.3.4 Verdiskaping

Verdiskapingsbidraget er svært nært knyttet til sysselsettingsbidraget. Verdiskapingen til en virksomhet blir ofte regnet som summen av lønnskostnader pluss driftsresultat (EBITDA). Lønnskostnader er selvsagt nært knyttet til antall sysselsatte, mens driftsresultatet er mer knyttet til markedet som bedriften opererer i. I sluttevalueringene regner man ut verdiskapingen i det aktuelle området for alle årene i omstillingstillingsperioden.

2.4 Metodevalg

I dette delkapittel gir vi en nærmere beskrivelse av hvordan et konkret regionalt utviklingsprogram slutt-evalueres. I hver sluttevaluering brukes det en kombinasjon av kvantitative og kvalitative datakilder. Mer utdypende anvendes det både en dokumentgjennomgang, survey til bedrifter, kvalitative intervjuer og registerdata.

¹¹ Distriktssenteret (u.å.) Kapasitetsdiamanten. <https://distriktssenteret.no/digitale-verktoy/kapasitetsdiamanten-finn-utviklingskapasiteten-din/>

2.4.1 Oppstartsmøte og eksplorativt intervju

I evalueringsarbeidet er det viktig å avklare forventninger til evalueringens gjennomføring og resultater med oppdragsgiver tidlig i arbeidet. Dette sikrer at evalueringsteamet tidlig i prosessen kan fange opp signaler og innspill som kan ha innvirkning på det videre arbeidet. Dette sikrer også at analysen faktisk besvarer de spørsmål som oppdragsgiver forventer – utover det som kommer frem av konkurransegrunnlaget. Oppstartsmøtet vil sikre at oppdragstaker og oppdragsgiver har en felles forståelse av hva målsetningen med evalueringen er, og hvilke problemstillinger som skal besvares.

Ved oppstarten av evalueringsoppdraget hentes det inn oppdatert informasjon fra sentralt plasserte personer i omstillingsprogrammet. Dette bidrar til at evalueringens videre datainnsamling bygger på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Det gjennomføres også et intervju med programledelsen, der konkrete forhold ved omstillingsprogrammet belyses. Intervjuet gjennomføres på grunnlag av en relativt løst utformet intervjuguide, og har som hensikt å gi et oppdatert bilde av evalueringskonteksten.

2.4.2 Dokumentgjennomgang

Det blir gjort en gjennomgang av alle relevante dokumenter som beskriver omstillingsprogrammets rammer og innhold. Dette er (i den grad dokumentene foreligger):

- Konsekvensanalyse/Nullpunktsanalyse/Strategisk utviklingsanalyse
- Fylkeskommunens saksfremlegg, tilsagnsbrev fra fylkeskommunen
- Omstillingsplan(er) (opprinnelige og reviderte)
- Årlige handlingsplaner
- Årlige programstatusvurderinger
- Årsrapporter/statusrapporter
- Innkallinger/referater fra styringsgruppemøter
- Presentasjoner av programmet
- Prosjektplaner og sluttrapporter for delprosjekter
- Programmets/kommunens nettside
- Nyhetsoppslag om programmet
- Andre dokumenter som beskriver innhold i og resultater av programmet

Dokumentgjennomgangen gir evaluator en grunnleggende oversikt over omstillingsprogrammets målsetninger og aktivitet gjennom hele omstillingsperioden. Den bidrar i tillegg også i vurderingen av programmets organisering og måloppnåelse.

2.4.3 Survey til bedrifter

I alle sluttevalueringer gjennomføres det en enkel web-basert survey til bedriftene som har mottatt støtte fra programmet. Omstillingsprogrammer kan bistå enkeltbedrifter på ulike måter med kompetanse og prosjektstøtte, og følgende bedrifter er blant annet relevante mottakere av spørreundersøkelsen

- Deltakere i SMB-utvikling
- Bedrifter som er støttet direkte av omstillingsprogrammet. Det diskuteres hvilke bedrifter det er rimelig å inkludere, det vil si, hvor stort støtteomfang den enkelte bedrift må ha mottatt for å bli inkludert. Til nå har alle bedrifter som har fått finansiell støtte blitt inkludert. I tillegg til dette gjør evaluator og programleder en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt bedrifter som har mottatt råd og veiledning inkluderes som respondenter.

Spørsmålene i surveyen omfatter følgende hovedtema:

- Støttens betydning for gjennomføring av det aktuelle prosjektet/aktiviteten (innsatsaddisjonalitet)
- Om prosjektet realiserte de forventede resultatene (resultataddisjonalitet)
- Antall arbeidsplasser etablert/sikret som følge av støtten fra programmet
- Effekten av deltakelsen i programmet for bedriftens utviklingsaktivitet og -evne (fokus på innovasjon, kunnskap om virkemiddelapparatet, etablering av nettverk, etc.)

Gjennomføring av surveyen forutsetter at evaluator får tilgang på oversikt over bedriftene, inkl. e-postadresser. Surveyen vil distribueres via SurveyXact¹², et spørreundersøkelsesprogram, som brukes til å utforme skreddersydde web-baserte spørreundersøkelser. Hver respondent blir tilsendt en unik lenke til spørreundersøkelsen som logger respondentaktivitet. Dette muliggjør at vi kan spore hvem som har svart eller ikke, om personer avstår fra å delta eller har spørsmål til undersøkelsen. Dermed er det muligheter til å purre på kun de i utvalget som ikke har svart på undersøkelsen.

2.4.4 Kvalitative intervjuer

I alle sluttevalueringer gjennomføres det personlige intervjuer med om lag 15 nøkkelaktører knyttet til programmet. Utvalget plukkes blant følgende aktører:

- Programleder og eventuelle tidligere programledere

¹² Se: <https://www.surveyxact.no/>

- Leder for styringsgruppen eventuelle tidligere styreledere
- Styremedlemmer
- Representanter for kommunen
- Representanter for næringslivet/delprosjektledere
- Observatør fra fylkeskommunen, og eventuell tidligere observatør
- Observatør fra Innovasjon Norge, og eventuell tidligere observatør
- Innovasjon Norges distriktskontor, i de tilfeller der Innovasjon Norges hovedkontor har håndtert observatørrollen

Omstillingsorganisasjonen (og eventuelt Innovasjon Norge) blir konsultert når det valg av informanter. Alle omstillingskommunene/-regionene besøkes for å gjennomføre intervjuene, men dersom det er behov gjennomføres intervjuene også over Teams/telefon.

2.4.5 Registerdata

Registerdata blir innhentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Registerdataene dekker følgende indikatorer:

- Befolkningsutvikling
- Arbeidsplassutvikling (etter bosted)
- Pendlertall
- Flyttemønstre (inn- og utflytting)
- Arbeidsledighetstall
- Antall nyetableringer

I tillegg benyttes foretaks- og regnskapsinformasjonstjenesten Proff Forvalt. Gjennom denne er det tilgang til komplett regnskapsinformasjon for alle norske regnskapspliktige bedrifter i perioden 1995 – 2021. Denne informasjonen brukes til å regne ut:

- Verdiskaping og sysselsetting i bedriftene
- Differensiering av næringsstrukturen (Herfindahlindeks)
- Andel bedrifter med positivt driftsresultat
- Soliditet for bedriftene som har skapt arbeidsplasser

2.5 Evalueringsstruktur

Som påpekt innledningsvis er det over en lang tidsperiode utviklet et systematisk evalueringssystem for Regional omstilling. Dette består av ulike elementer som strekker seg helt fra den tidlige fasen til omstillingsarbeidet er avsluttet.

- **Gjennomføring av samfunnsmessig konsekvensanalyse.** I forbindelse med søknad om regional omstilling utarbeides det en samfunnsmessig konsekvensanalyse som beskriver de sentrale utfordringene i kommunen. Konsekvensanalyser gjennomføres enten av eksterne konsulentmiljø eller av kommuneadministrasjonen.
- **Årlige programstatusvurderinger.** For å belyse hvordan arbeidet fungerer underveis i omstillingsperioden, gjennomføres det årlige programstatusvurderinger med utgangspunkt i en mal som Innovasjon Norge har laget. Programstatusvurderingene innebærer at de sentrale aktørene i omstillingsarbeidet gjør en vurdering av hvordan programmet ligger an med tanke på å nå hovedmålsetningene samt vurderer hvordan organiseringen av programmet fungerer. Dette blir brukt som utgangspunkt for å gjøre endringer og forbedringer i arbeidet samt som et rapporteringsverktøy både for Innovasjon Norge, fylkeskommunen og politikerne og administrasjonen i den aktuelle kommunen. Programstyret er ansvarlige for å gjennomføre de årlige programstatusvurderingene.
- **Midtveisevaluering.** Etter tre år gjøres det en vurdering av om omstillingsprogrammet også bør få støtte i tre år til. En del fylkeskommuner bruker midtveisevalueringer som et verktøy her, men midtveisevalueringer er ikke obligatoriske. Eventuelle midtveisevalueringer gjennomføres av et eksternt miljø, og de gjennomføres gjennom å anvende en nedskalert versjon av sluttevalueringene.
- **Sluttevaluering av hvert omstillingsprogram.** Disse gjennomføres av en ekstern evaluator og gjennomføres det siste halvåret omstillingsprogrammet er i drift eller rett etter avslutning. Opplegget for sluttevalueringer er detaljert beskrevet i kapittel 2.4. Det gjennomføres sluttevalueringer av hvert enkelt omstillingsprogram. Tidligere konkurrerte tre FoU-miljøer om å gjennomføre hver evaluering, mens det nå kun er en utfører innenfor en rammeavtale med Innovasjon Norge. Rammeavtalen lyses ut hvert fjerde år.
- **Årlig omstillingskonferanse.** Det gjennomføres en årlig omstillingskonferanse der alle aktører (kommuner, fylkeskommuner, Innovasjon Norge og Kommunal- og distriktsdepartementet) som jobber med Regional omstilling møtes for ulike faglige innlegg og erfaringsutveksling. Erfaringer basert på gjennomførte sluttevalueringer er typisk et punkt på agendaen.
- **Evaluering av programmet «Regional omstilling» som helhet.** Ved ujevne mellomrom gjennomfører Kommunal- og distriktsdepartementet

slike evalueringer. Den siste ble gjennomført i 2022 av Telemarksforskning, og fokuserte på effekten av Regional omstilling¹³.

2.6 Metodediskusjon

Det er hele tiden å pågående metodediskusjon om hvordan Regional omstilling best kan evalueres. Diskusjonen tar både utgangspunkt i hva som er metodemessig ideelt og hva som er mulig å få til gitt de økonomiske rammene som er tilgjengelige. Når det gjelder den sistnevnte dimensjonen, er hovedinntrykket fra diskusjonen at det er vanskelig å gjøre noe mer omfattende på enkeltevalueringer enn hva som er tilfelle i dag. Da vil ikke pengebruken stå i et rimelig forhold til hvor mye penger som brukes på omstillingsprogrammene i hver enkelt kommune.

Når det gjelder den konkrete metodiske tilnærmingen, er det særlig mye diskusjoner rundt måling av sysselsettingseffekter. Både den metoden som anvendes i programstatusvurderingene og sluttevalueringene gir for optimistiske estimater. Det er imidlertid vanskelig å ta i bruk mer avanserte effektmålingstilnærminger i sluttevalueringene gitt det budsjettet som er tilgjengelig. For å adressere svakhetene i sluttevalueringene gjennomføres det av og til mer grundige evalueringer av programmet som helhet. Som påpekt i kapittel 2.5 gjorde Telemarksforskning en mer grundig effektevaluering i 2022.

En annen dimensjon som det har vært en del diskusjoner rundt er hvordan man på en best mulig måte kan evaluere hva som skjer av atferdsendringer, særlig hvordan utviklingskompetansen og utviklingskulturen utvikler seg. Både utviklingskompetanse og utviklingskultur er svært viktig for å sørge for at kommunene kommer inn i en god spiral også etter at omstillingsperioden er avsluttet. I de framtidige evalueringene vil det bli lagt ytterligere vekt på å adressere disse dimensjonene, men det vil også være ønskelig å gjennomføre samleevalueringer som går mer i dybden på dette.

2.7 Endringer i evalueringsmetodikk?

Den grunnleggende evalueringsmetodikken har i liten grad blitt endret de siste fem årene, men som følge av at budsjettene for hver sluttevaluering har økt fra rundt 200 000 NOK til 300 000 NOK, belyses de ulike dimensjonen i evalueringene på en noe grundigere måte.

I forbindelse med den nye rammeavtalen for gjennomføring av sluttevalueringer av regionale omstillingsprogrammer, er det noe dimensjoner som Innovasjon Norge

¹³ [Evaluering av ordningen med regional omstilling | Telemarksforskning](#)

ønsker å legge mer vekt på. Dette er særlig vurderinger av kostnadseffektivitet og hvor bærekraftige de resultatene som skapes er. Det er tre hovedgrunner til denne endringen:

- Innovasjon Norge ønsker i større grad å kunne belyse hvor gode resultatene er sammenlignet med ressursinnsatsen, og gjennom det kunne bidra med læring om hva som er mest effektivt å gjøre for å skape størst effekt.
- Innovasjon Norge ønsker i større grad å få innblikk i hvor bærekraftige og varige de effektene som skapes i løpet av omstillingsperioden er, særlig knyttet til antall arbeidsplasser.
- Innovasjon Norge og Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker å få et enda bedre grunnlag for å vurdere hvor gode de samlede resultatene av omstillingsprogrammet er i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

2.7.1 Kostnadseffektivitet

De ulike omstillingsprosjektene har svært ulike forutsetninger når de starter prosjektene og dermed er det ulike forhold som påvirker suksessen for prosjektene. Siden det er mange ulike forhold som bestemmer suksess, vil også kostnadseffektivitet være en vurderingssak for det enkelte prosjekt. Det finnes ulike kvantitative metoder for måling av kostnadseffektivitet, men disse metodene krever at man bruker flere prosjekter i en sammenligning. Den vanligste metoden å benytte i effektivitetsanalyser er såkalte DEA-analyser (Data Envelopment Analysis). Denne metoden bruker produktivitet/ kostnadseffektivitet hos en tjenesteutøver sammenlignet med beste praksis. En konstant for beste praksis beregnes ut fra populasjonen og analysen gir en verdi mellom null og én som et mål på effektiviseringspotensial, hvor beste observasjon har verdien 1. Dette betyr naturligvis at man trenger flere prosjekter for å benytte denne metoden.

Et annet alternativ som kan være fruktbart å benytte seg av er å regne ut omstillingsprogrammets kostander per skapte og sikrede arbeidsplass. Oxford Research mener dette er et godt alternativ for regional omstilling, og det er en tilnærming som brukes i Innovasjon Norges egne kundeeffektundersøkelse. Gjennom å beregne kostandene per skapte og sikrede arbeidsplass, vil det være mulig å gjøre analyser på tvers av de ulike omstillingsprogrammene. Disse vil gi svært nyttige innspill til læring både for Innovasjon Norge og for nye omstillingsprogrammer. Hva gjør de kommunene som lykkes best? I en slik vurdering er det også nødvendig å belyse om det er noen spesielle særtrekk ved disse kommunene som gjør at andre kommuner eventuelt ikke har like gode forutsetninger for å lykkes.

2.7.2 Bærekraft

I den nye rammeavtalen ønsker Innovasjon Norge at det gjøres en vurdering levedyktigheten til de etablerte arbeidsplassene gjennom programmet i et 3 og 5 års perspektiv; hvor bærekraftige og varige er de effektene som skapes i løpet av omstillingsperioden?

Hvordan denne vurderingen bør gjøres er ikke endelig bestemt, men i Oxford Research sitt tilbud er det skissert to mulige alternativer. For det første vil det være mulig å ta i bruk rapporteringer fra bedriftene kombinert med registerdata. Dette innebærer at vi for et treårs-perspektiv kan utnytte de tre første årene av programmets levetid. For hvert av disse årene vil vi sammenholde det som er rapportert av skapte arbeidsplasser med hva registerdata forteller om dagens situasjon etter tre år. Vi vil også bruke samme grunntilnærming for et femårs-perspektiv, men gitt programmenes tidshorisont på seks år vil vi bare ha den første årgangen å bygge på her.

Som et annet mål på arbeidsplassenes bærekraft vil det også være mulig å undersøke arbeidsgiverne til de skapte arbeidsplassene i prosjektet. Ved å beregne soliditeten til virksomhetene kan man gi en sannsynlighet for om arbeidsplassen er varig eller om det er større risiko knyttet til arbeidsplassen. Soliditet er i økonomi et uttrykk for en bedrifts evne til å tåle tap. En bedrift med høy egenkapitalprosent og god lønnsomhet, har god soliditet.

I tillegg til den økonomiske bærekraften er det også ønskelig å adressere den miljømessige og sosiale bærekraften. Framover er det grunn til å forvente at det vil være et tettere samspill mellom de tre bærekraftsdimensjonene. Det vil trolig være lettere å opprettholde arbeidsplassene over tid dersom man som bedrift:

- Utvikler miljøvennlige vare og tjenester. Disse vil trolig gi mer vedvarende konkurransefortrinn i markedet, og dermed sikrere arbeidsplasser.
- Er opptatt av sosial og miljømessig bærekraft. Dette vil sannsynlig både gjøre det lettere å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft. En meningsfull jobb vil trolig bli viktigere for en større andel av arbeidskraften framover.

En slik bredere tilnærming til vekst og bærekraft er også i tråd med Innovasjon Norges egen innfallsvinkel. I innovasjonstalen for 2018 ble det påpekt at «FNs bærekraftsmål handler ikke bare om å ville gjøre godt her i verden – bærekraft er en drivkraft for videre økonomisk vekst»¹⁴.

¹⁴ Innovasjon Norge (2018). *Innovasjonstalen 2018*. <https://www.innovasjon norge.no/globalassets/0-innovasjon norge.no/om-innovasjon-norge/kort-om-oss/innovasjonstalen/innovasjonstalen-2018.pdf>

2.8 Våre perspektiver på regional omstilling

2.8.1 Noen kjennetegn ved vellykket omstillingsarbeid

Oxford Research har sluttevaluert en rekke regionale omstillingsprogrammer over en lang tidsperiode. Basert på våre erfaringer er det noen nøkkeltkjennetegn ved kommuner som har lyktes godt med omstillingsarbeidet:

- **God prosjektledelse.** Det er vanskelig å påvise empirisk, men våre evalueringer viser gjennomgående at prosjektledelse er det aller viktigste. Det er om å gjøre å rekruttere en prosjektleder som både har en god faglig bakgrunn, evne til å få ulike aktører å jobbe sammen mot et felles mål og har egenskaper som gjør at man blir i stand til å formidle ting på en måte som når fram til bedriftene. Dette er igjen knyttet til prosjektlederens tilknytning til stedet og hvordan man forstår kulturen. Det er en stor fordel at prosjektlederen kommer fra kommunen eller har en nær tilknytning på en annen måte.
- **Utnytting av ressursene i regionen.** Mange kommuner som lykkes godt med omstillingsarbeidet er dyktige til å utnytte ressurser utenfor egen region. Dette innebærer at de tilfører prosjektet spisskompetanse og en verdifull erfaringsplattform som gjør det lettere å lykkes.
- **God politisk forankring.** Både for å skape et sterkt engasjement i kommunen, sørge for kompetansebygging underveis og sørge for at omstillingsarbeidet videreføres på en god måte, har det mye å si at politikerne i kommunen støtter helhjertet opp om omstillingsarbeidet og også støtter det økonomisk (jamfør kapittel 2.3.3).
- **God administrativ forankring i kommuneledelsen.** Engasjementet og støtten fra kommuneledelsen, særlig kommunedirektøren, er svært viktig. Dette handler både om faglig oppbacking, men også at omstillingsarbeidet og videreføringen av det prioriteres økonomisk (jamfør kapittel 2.3.3).

2.8.2 Hvor godt fungerer evalueringsopplegget?

Det er mange avveininger knyttet til hvordan regionale omstillingsprogrammer bør evalueres. Valget av evalueringstilnærming må forholde seg til to hoveddimensjoner:

- Hvordan evalueringene ideelt sett bør gjennomføres metodisk. Dette handler særlig om hvilket ambisjonsnivå man legger seg på for å påvise

kausale sammenhenger og hvor lang tid etterpå evalueringene gjennomføres.

- Hvor stort budsjett som er tilgjengelig for å gjennomføre evalueringene og når de skal gjennomføres for å kunne gi innspill til videreføring.

Slik vi veier disse to dimensjonene mot hverandre, er måten Regional omstilling evalueres på en god praktisk tilnærming. Opplegget er både med på å sikre verdifull læring blant de sentrale interessentene samtidig som det gir en rimelig god dokumentasjon av effekter. For å videreutvikle evalueringsopplegget framover og bidra til erfaringsoppbygging som kan bidra til å styrke måloppnåelsen for regional omstilling, anbefaler vi at tas to grep:

- Det legges større vekt på å fange opp mer kvalitative effekter, og da særlig utvikling av utviklingskapasitet/utviklingsevne. Dette er avgjørende for å sørge for at man kommer inn i en god utviklingsspiral i kommunene.
- Det gjennomføres dypdykk med en lengre tidshorisont for å fange opp hvilke dimensjoner som er mest avgjørende for å styrke utviklingskapasiteten/utviklingsevnen. Det vil være ønskelig å gjennomføre dette minst 5 år etter at omstillingsprogrammet er avsluttet.

2.9 Dokumentasjon

I følgende kilder gis det en nærmere oversikt over kilder og dokumenter som beskriver ulike sider ved metodevalget og evalueringssystemet:

- [Forsiden \(innovasjon Norge.no\)](https://www.innovasjon Norge.no), generelt om Regional omstilling
- [Tidligere sluttevalueringer \(innovasjon Norge.no\)](https://www.innovasjon Norge.no)
- <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/verktoy/programstatusvurdering/>
- [Evaluering av ordningen med regional omstilling | Telemarksforskning](#)

2.10 Kontaktpersoner

Det kan tas kontakt med følgende personer for eventuelle oppfølgingsspørsmål:

- Anne Helgesen, programansvarlig Regional omstilling hos Innovasjon Norge
- Gry Monsen, spesialrådgiver i Innovasjon Norges avdeling som har ansvaret for gjennomføring av evalueringer.
- Bjørn Brastad, sjefsanalytiker i Oxford Research. Brastad har gjennomført mange sluttevalueringer av omstillingsprogrammer.

3. Skottland – UK Shared Prosperity Fund

Skottland har flere likhetstrekk med både Norge og Sverige når det kommer til næringsstruktur, geografi og politikk. Skotske lokalsamfunn sliter også med mange av de samme utfordringene knyttet til forvitring eller nedbygging av det lokale næringslivet, tap av arbeidsplasser og fraflytting. Dette kommer særlig til uttrykk i det skotske høylandet og på øyene.

Gjennom EU sin overordnede policy for regional utvikling har skotske myndigheter rettet tiltak mot utjevning og arbeidet med å snu trender i områder preget av en negativ utvikling. Arbeidet har i hovedsak blitt finansiert gjennom EUs strukturfond og deler av arbeidet har hatt sitt utgangspunkt i LEADER/CLLD-metodikken¹⁵. Imidlertid har Brexit medført at finansiering av denne typen tiltak ikke lenger er mulig gjennom EUs strukturfond og policy tilknyttet regional utvikling. For å bøte på dette peker informantene våre fra Scottish Enterprise og The Highland Council på at det har blitt etablert følgende satsinger og finansieringsordninger:

- Community Led Local Development (CLLD)¹⁶
- UK Shared Prosperity Fund (UKSPF)

Disse satsingene har et bredt perspektiv på regional utvikling, men de inneholder elementer som har likhetstrekk med Regional omstilling. Arbeidet er innrettet på et høyere geografisk nivå og en viktig del av arbeidet er å håndtere strukturelle endringer, barrierer og negative konsekvenser for det lokale næringslivet. I tillegg legges det også vekt på å skape samhold, stolthet og tilhørighet, samt å støtte lokale ledere og lokalsamfunn i arbeidet med å utjevne forskjeller.

Ettersom arbeidet med å utvikle evalueringsstrukturen for CLLD enda ikke er igangsatt fokuserer vi i det videre på UK Shared Prosperity Fund.

3.1 Om UK Shared Prosperity Fund

UK Shared Prosperity Fund kom også på plass som følge av Brexit, og skal fortsette arbeidet gjort i forbindelse med det europeiske regionale utviklingsfondet (ERDF) og det europeiske sosialfondet (ESF). Hensikten med fondet er å støtte

¹⁵ European Network for Rural Development. LEADER/CLLD - https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en

¹⁶ Scottish rural network. Community Led Local Development - <https://www.ruralnetwork.scot/community-led-local-development>

lokalsamfunn i hele Storbritannia, og å utjevne forskjeller som skyldes geografisk beliggenhet og strukturelle endringer. Fondet springer ut av arbeidet til Johnson-regjeringen, som i 2022 lanserte et helhetlig politikkprogram for å utjevne økonomiske forskjeller mellom de ulike delene av Storbritannia. Den overordnede hensikten og målsettingene med programmet spesifiseres i policy-dokumentet *Levelling Up the United Kingdom*.¹⁷ Arbeidet ledes av Department for Levelling Up, Housing and Communities.

Innen 2025 har britiske myndigheter forpliktet seg til å bruke 2,6 milliarder pund i lokale investeringer som kommer lokalsamfunn til gode.¹⁸ En hovedtanke er at fondsmidlene skal være lettere tilgjengelig og med mindre byråkratiske prosesser sammenlignet med EU sitt strukturfond. Innbyggere, folkevalgte, sentral- og lokalmyndigheter skal i samråd planlegge og gjennomføre ulike intervensjoner som bidrar i utviklingen av hele Storbritannia. En sentral idé knytter seg til at involvering og medvirkning av aktørene i lokalsamfunnet, da de selv kjenner behovet og vet hvor skoen trykker.

Følgende målsettinger har blitt utarbeidet og er gjeldende for fondet:

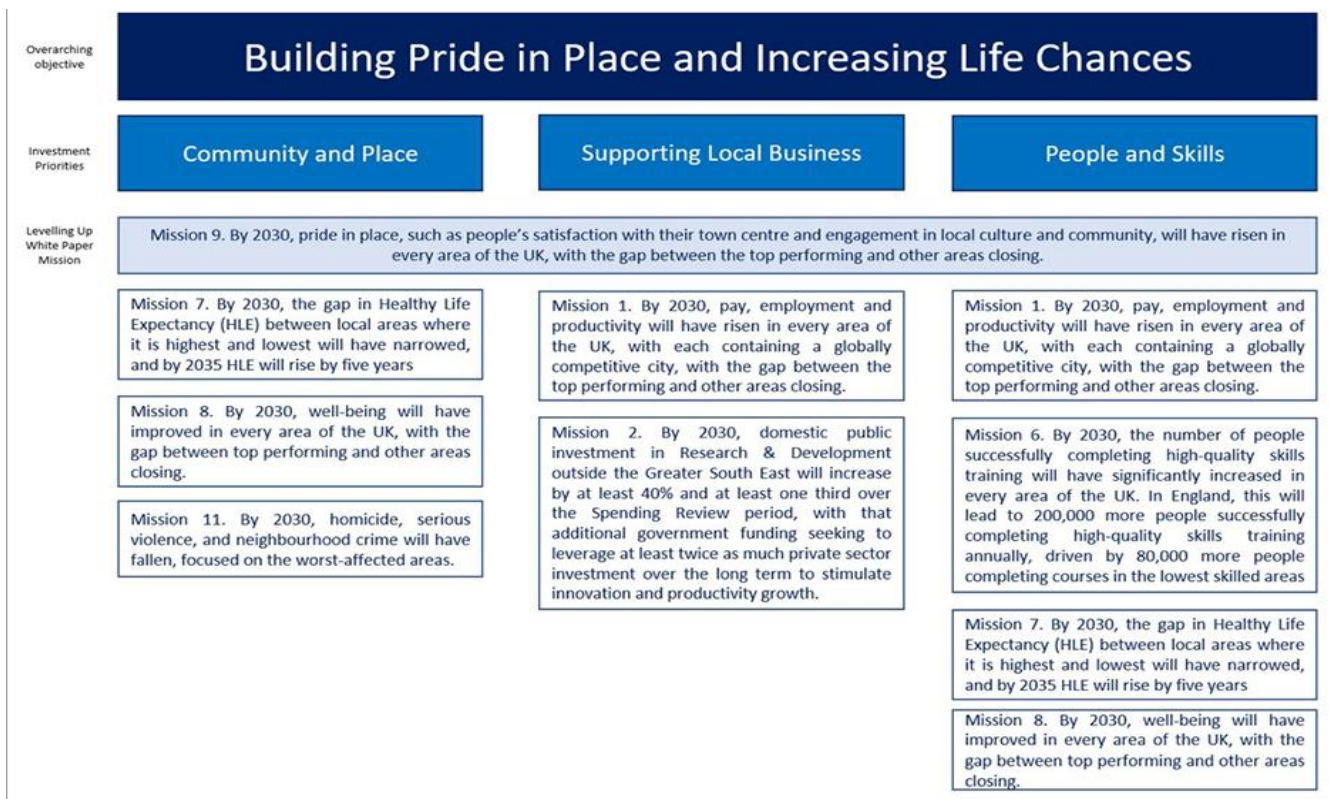
- Øke produktivitet, lønnsnivå, arbeidsplasser og levestandarder ved vekst i privat sektor, spesielt i områder hvor forskjellene er størst
- Øke muligheter og offentlig tjenesteyting, spesielt i områder med utfordringer
- Gjenopprette en følelse av samhold, stolthet og tilhørighet, spesielt i områder som har størst utfordringer
- Støtte lokale ledere og lokalsamfunn, spesielt i områder som mangler strukturer for å bistå denne typen lokale aktører

Figuren på neste side gir en mer inngående beskrivelse av fondets overordnede målsettinger, de ulike investeringsområdene og «oppdrag» som har sitt utgangspunkt fra policy-dokumentet *Levelling Up the United Kingdom*. Oppdragene er linket til investeringsområdet de er tiltenkt å bidra til.

¹⁷ Department for Levelling Up, Housing and Communities (2022) *Levelling Up the United Kingdom* [white paper]. Crown.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1052706/Levelling_Up_WP_HRES.pdf

¹⁸ UK Shared Prosperity Fund - <https://www.gov.uk/government/publications/uk-shared-prosperity-fund-prospectus/uk-shared-prosperity-fund-prospectus#introduction>

Figur 2: UKSPF Investment Priorities and the Levelling Up Missions.



Kilde: Department for Levelling Up, Housing and Communities

3.1.1 Allokering av midler

Midlene skal matche den finansielle støtten som ble gitt gjennom EUs strukturfond og alle lokalsamfunn i Skottland får en betinget allokering av midler gjennom fondet. Imidlertid har britiske myndigheter i dialog med skotske lokalmyndigheter besluttet at allokeringene må hensynta strukturelle og geografiske forutsetninger som preger utviklingsbildet. Dette har ført til følgende allokering:

- 60 % av den finansielle støtten allokeres per capita.
- 30 % bevilgninges etter en behovsbasert indeks som tidligere ble brukt for å identifisere prioriterte områder fra UK Community Renewal Fund¹⁹.
- 10 % tildeles til steder med lav befolkningstetthet. Dette skal sikre at en tar høyde for de høye kostnadene ved å levere tjenester i mer rurale områder og den unike landligheten til enkelte skotske myndigheter og øysamfunn.

Allokering av midler til det enkelte lokalsamfunnet forutsetter at det utarbeides en finansieringsplan som omfatter behov, bruk og monitorering av midlene knyttet til

¹⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/uk-community-renewal-fund-prospectus/uk-community-renewal-fund-prospectus-2021-22#uk-community-renewal-fund-investment-priorities>

det enkelte lokalsamfunn.²⁰ I finansieringsplanen må det spesifiseres hvordan midlene skal benyttes i arbeid innenfor de tre prioriterte investeringsområdene Community and Place, Supporting Local Business og People and Skills.

Etter at de overordnede midlene er allokert, får de lokale myndighetene ansvaret for videre allokering til lokale intervensjoner. De lokale myndighetenes ansvar inkluderer å avgjøre den finansielle størrelsen på støtte til ulike intervensjoner, vurdere og godkjenne søknader og håndtere utbetalinger. I tillegg driver de løpende monitorering av midlene, basert på krav satt av de lokale myndighetene selv.

3.1.2 Mulige intervensjoner

Britiske myndigheter har i samarbeid med den skotske sentralmyndigheten og Convention of Scottish Local Authorities (fellesorganisasjonen for skotske lokalmyndigheter) utformet en liste med utvalgte intervensjoner som kan støttes gjennom fondet. Egne retningslinjer for intervensjonene understreker at lokale myndigheters valg av spesifikke intervensjoner må hensynta andre aktuelle strategier og arbeid. Dette innebærer blant annet Skottland sin nasjonale strategi for økonomisk transformasjon, samt øvrige nasjonale, regionale og lokale strategier.

Mulige intervensjoner kategoriseres etter de tre prioriterte investeringsområdene vist i figuren over:

- Communities and Place
- Supporting Local Business
- People and Skills

Basert på våre egne vurderinger er det i hovedsak intervensjonene som inngår i tiltaksbolken «Supporting Local Business» som synes å ha flest likhetstrekk med tiltak innenfor regional omstilling slik det gjennomføres i Norge. Innenfor denne bolken er det 13 intervensjoner vi spesielt vil trekke frem:

- S14: Finansiell støtte for utvikling og promotering av besøksnæringen. Eksempelvis lokale attraksjoner, turstier, guidede turer og mer generelle produkter tilknyttet turisme.
- S15: Utviklingstilskudd og støtte til små- og mellomstore bedrifter, i tråd med lokale og regionale sektorielle prioriteringer og vekstpotensial.
- S16: FoU-tilskudd til utvikling av innovative produkter og tjenester.
- S17: Finansiell støtte for utvikling av lokal innovasjonsinfrastruktur.

²⁰ For å lese mer om hvordan midlene allokeres til de øvrige delene av Storbritannia kan følgende lenke benyttes: UK Shared Prosperity Fund - How we will pay places and projects. <https://www.gov.uk/government/publications/uk-shared-prosperity-fund-prospectus/uk-shared-prosperity-fund-prospectus#how-we-will-pay-places-and-projects>

- S18: Investering i infrastruktur for bedrifter og utviklingsprosjekter knyttet til nettsider for innovasjon og ansettelse.
- S19: Styrking av lokalt entreprenørielle økosystem og støtte til utviklingen av bedrifter i ulike faser (fra oppstart til skalering, vekst og innovasjon) gjennom lokale nettverk.
- S20: Støtte til bedriftsrådgivning og støtteprogrammer på lokalt og regionalt nivå. Inkludert støtte til rådgivning relatert til utslippsreduksjon, klimatilpasninger og sirkulær økonomi.
- S22: Støtte til vekst i den lokale sosiale økonomien, inkludert «community businesses», samarbeidsinitiativer og sosiale virksomheter.
- S23: Finansiell støtte til utvikling av nasjonale nettverk for forretningsengler.
- S26: Bedriftsrettede tiltak for økt sysselsetting, spesifikt i områder med høyere arbeidsledighet.
- S27: Finansiell støtte til relevante mulighetsstudier.
- S28: Finansiell støtte for å styrke bedrifters levedyktighet og for å dempe effektene av Covid19.
- S29: Støtte til nye og eksisterende bedrifter som opererer i tråd med lokale, regionale og nasjonale policy-områder.²¹

3.2 Evaluering av UKSPF

Evalueringsmodellen for UKSPF er ikke ferdig fastsatt. En endelig beslutning rundt den nasjonale evalueringsmodellen vil bli tatt etter at investeringsplaner er godkjente og bredden av disse aktiviteter er avklart. Imidlertid er det allerede vedtatt at enkelte hovedelementer skal inngå i evalueringstilnærmingen. Disse elementene gjennomgås videre i delkapittelet.

3.2.1 Evaluering på programnivå

Fondet skal evalueres med utgangspunkt i endringsteori (Theory of Change) som baserer seg på målsettingene og de ønskede resultatene spesifisert i policy-dokumentet *Levelling Up White Paper*.²² Videre skal det også lages en systematisk oversikt over lignende evalueringsmetodikker til inspirasjon for utarbeidelsen av en

²¹ For en mer inngående oversikt over intervensjonene se - <https://www.gov.uk/government/publications/uk-shared-prosperity-fund-interventions-outputs-and-indicators/interventions-list-for-scotland>

²² Department for Levelling Up, Housing and Communities (2022) *Levelling Up the United Kingdom [white paper]*. Crown. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1052706/Levelling_Up_WP_HRES.pdf

evalueringstruktur for UKSPF. Denne skal utarbeides av What Works Centre for Local Economic Growth.²³

I tillegg har britiske myndigheter besluttet at det skal inngå to følgende typer i evalueringstrukturen:

- **Prosessevaluering på fondsnivå.** I denne typen evaluering inngår både formative og summative elementer. Hensikten er å avdekke hva som fungerer godt og hva som ikke gjør det, både i utformingen og gjennomføring av programmet samlet sett. Det skal også avdekkes hvorfor elementer ikke fungerer som intendert. Rapporteringen på resultatindikatorer fra lokale myndigheter vil benyttes i prosessevalueringene. I tillegg vil lokalsamfunnsaktører også kunne bli bedt om å delta i gjennomføringen av ulike aktiviteter tilknyttet prosessevalueringene.
- **Kausale effektevalueringer.** I arbeidet med å utvikle en evalueringmodell for fondet, skal man også utforske mulighetene for å gjennomføre kausale effektevalueringer. Hvordan man skal måle oppnådd «Value for Money» gjennom fondet vil også utforskes nærmere. Det påpekes at lokalsamfunn, som mottakere av midler gjennom fondet, vil kunne bli bedt om å delta i aktivitetene som inngår i effektevalueringer.

3.2.2 Evaluering av intervensjoner lokalt

Det er en forutsetning at lokalsamfunn som mottar midler gjennom fondet skal bidra i arbeidet med den overordnede programevalueringen av UKSPF. Bidraget skal skje gjennom rapportering på avtalte indikatorer. Disse indikatorene adresserer nærmere i kapittel 3.2.4.

Selv om det ikke er et krav anbefales det at lokalsamfunn med ansvar for intervensjoner finansiert gjennom fondet gjennomfører evaluering av egne tiltak. Slik det påpekes i retningslinjene for UKSPF kan både prosess- og effektevalueringer benyttes i lokale evalueringer. Hvordan dette vil manifestere seg er fortsatt usikkert ettersom evaluering av intervensjonene ikke er igangsatt.

Prosessevalueringene har til hensikt å styrke effektiviteten i gjennomføringen av intervensjonene og har dermed en tydelig formativ profil. Ved å fokusere på de lokale prosessene belyser man de nødvendige forutsetningene for en effektiv bruk av midlene. I dette inngår blant annet styring, organisering, kostnadsbruk og samarbeid. Ved å belyse disse forholdene gis de involverte aktørene innsikter som

²³ <https://www.gov.uk/government/publications/uk-shared-prosperity-fund-prospectus/uk-shared-prosperity-fund-prospectus#how-we-will-measure-performance>

kan bidra til læring og justering for mer effektiv bruk av midlene. Ved å fokusere på disse forholdene bidrar en også til at de lokale aktørene blir ansvarliggjort i arbeidet med intervensjonen.

Intervensjonenes lokale effektevalueringer skal bidra til å bygge opp evidensbasert kunnskap om virkninger av intervensjonene. Det påpekes imidlertid at det vil være mer hensiktsmessig å gjennomføre denne typen evaluering i tilfeller der det er allokert midler med terskelverdi over en gitt størrelse for gjennomføring av intervensjonen.

For å bidra til effektiv evalueringspraksis så påpeker departementet at det ikke vil være overlapp mellom nasjonale og lokale effektevalueringer. Basert på en gjennomgang av investeringsplaner vil det besluttes på hvilket nivå og hvilke metoder som skal benyttes når den enkelte intervensjon skal evalueres.

3.2.3 Evaluering av lokalsamfunns egne intervensjoner

Lokalsamfunn står også fritt til å utarbeide egne intervensjoner i samråd med sitt lokale parlamentsmedlem, lokale myndigheter og sentrale forvaltningsaktører. Dersom intervensjonen godkjennes, skal det utformes en tilhørende endringsteori/virkningskjede for den lokale intervensjonen. På den måten etableres et rammeverk for å belyse hva som har fungert og hva som ikke har fungert i arbeidet med å realisere virkningene av den lokale intervensjonen.

3.2.4 Indikatorer

Departementet har utarbeidet et felles indikatorsystem for å måle aktivitetene, resultatene og effektene av den enkelte intervensjon. For hver intervensjon er det koblet en indikator som skal belyses dersom lokalsamfunnet tar intervensjonen i bruk. Indikatorsystemet skal bidra i utviklingen av et kunnskapsgrunnlag som muliggjør sammenligning av arbeidet med intervensjonene på tvers av geografiske områder i hele Storbritannia. Samtidig som det skal understøtte arbeidet med evaluering av intervensjonene.²⁴ For intervensjonene listet opp i kapittel 3.1.2 er følgende indikatorer sentrale:

- Antall skapte bedrifter
- Antall skapte arbeidsplasser
- Antall sikrede arbeidsplasser
- Redusert arbeidsledighet

²⁴ For oversikt over samtlige indikatorer utviklet ifm. UKSPF i Skottland se: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1068876/UKSPF_Scotland_outputs_and_outcomes.pdf

- Økning i besøksaktiviteten i lokalsamfunnet
- Økning i besøkendes pengebruk i lokalsamfunnet
- Økning i investeringsmengde
- Økt positiv oppfattelse av lokale attraksjoner
- Økning i antall bedrifter som utvikler nye produkter
- Økning i antall organisasjoner som bidrar i kunnskapsspredning
- Økning i digital infrastruktur i lokalsamfunnet
- Økning i antall bedrifter som benytter teknologi eller prosesser som er nye for bedriften
- Antall nye produkter i markedet
- Antall bedrifter som driver FoU
- Antall små- og mellomstore bedrifter som driver innovasjonsarbeid
- Økning i andel tidligfase-bedrifter som genererer eller øker inntekter

3.2.5 Evalueringens datagrunnlag

Ettersom evalueringsmodellen enda ikke er fastsatt spesifiseres det ikke hvordan indikatorene skal måles og hvilket datagrunnlag som skal ligge til grunn for dette. Det er heller ikke tatt noen beslutning om hvilke metoder som skal benyttes for å innhente dataene. De britiske myndighetene vi har vært i kontakt med påpeker at strategien og tilnærmingen til evalueringen offentliggjøres når det ligger klart. Supplerende informasjon vil da bli publisert på nettsidene til UKSPF.

3.3 Dokumentasjon

Under gis det en nærmere oversikt over kilder og dokumenter som beskriver ulike sider ved UKSPF og evalueringssystemet:

- [UK Shared Prosperity Fund: Prospectus](#), informasjon om UKSPF og evalueringsmodell
- [UK Shared Prosperity Fund allocations: methodology note](#), informasjon om fondets allokeringemetodikk
- [Intervention list Scotland](#), informasjon om intervensjonene som inngår i UKSPF.
- [Indicator list Scotland](#), informasjon om indikatorer.
- [White Paper - Levelling Up the United Kingdom](#), Policy-dokument med kontekstuell informasjon om bakgrunnen for UKSPF

3.4 Kontaktpersoner

Det kan tas kontakt med følgende aktører for eventuelle oppfølgingsspørsmål:

- Department of Levelling Up, Housing & Communities, UKSPF Team - UKSPFenquiries@levellingup.gov.uk
- The Highland Council, Robin Jackson, Programme Manager - Economic Prosperity Fund - Robin.Jackson@highland.gov.uk

4. Canada – Northern Ontario Development Program

Regionen Nord-Ontario er preget av mange av de samme utfordringene som norske og svenske rurale områder står over for. Nord-Ontario spenner over mer enn 806 000 kvadratkilometer, noe som tilsvarer 90 % av Ontarios samlede areal. Til tross for regionens størrelse er befolkningen bare 840 739, noe som representerer litt over 6 % av Ontarios befolkning.

Nord-Ontarios økonomi baserer seg på et rikt grunnlag av naturressurser, men har tradisjonelt vært avhengig av noen få næringer som gruvedrift, skogbruk og turisme. Det gjør regionen sårbar for ressursutarming, globale råvarepriser og valutakurssvingninger. Sammenlignet med resten av Canada hadde Nord-Ontario en langt lavere økonomisk vekst i perioden 2009 og 2018 (årlig gjennomsnittlig BNP-vekst på 0,1 % sammenlignet med 1,8 % for resten av Canada). Nord-Ontario er også kjennetegnet av lav befolkningsvekst. Et utslag av dette er begrenset inn- og utvandring av unge mennesker, noe som fører til kompetanse- og arbeidskraftsmangel.

4.1 Northern Ontario Development Program (NODP)

Som et virkemiddel for å møte de langvarige økonomiske utfordringene i regionen, ble [Northern Ontario Development Program](#) (NODP) lansert i 1996 av FedNor²⁵. Så langt har NODP støttet over 5 280 prosjekter med totalt \$873M i perioden 1996 til dags dato.

Hovedmålet med NODP er å fremme økonomisk diversifisering, jobbskaping og bærekraftige, selvhjulpne samfunn i Nord-Ontario. Programmet bidrar både med økonomisk støtte til bedrifter (f.eks. små og mellomstore bedrifter), kommuner, urbefolkning og andre organisasjoner og institusjoner. Mer konkret består programmet av følgende søyler:

- Økonomisk utvikling av lokalsamfunn fokusert på å bygge sterke og bærekraftige samfunn ved å bidra til å skape de nødvendige forutsetningene for økonomisk vekst og utvikling.

²⁵ Canadiske myndigheters virkemiddelaktør for å bistå i den økonomiske utviklingen av nordre Ontario.

- Vekst og konkurransedyktig næringsliv legger vekt på å fremme økonomisk vekst og styrke konkurranseevnen blant Nord-Ontarios bedrifter.
- Innovasjon (INN) setter søkelys på å motivere og stimulere lokalsamfunn og bedrifter til å bli mer innovative.
- Investeringsinitiativet for lokalsamfunn for Nord Ontario (CINO) er et initiativ under NODP som lar bygdesamfunn og «First Nations» ansette en kvalifisert person for å hjelpe til med å utvikle den lokale økonomien.
- The Canadian Experiences Fund (CEF) er et nasjonalt initiativ som støtter lokalsamfunn over hele Canada når de skaper og videreutvikler reiselivsprodukter, fasiliteter og opplevelser.

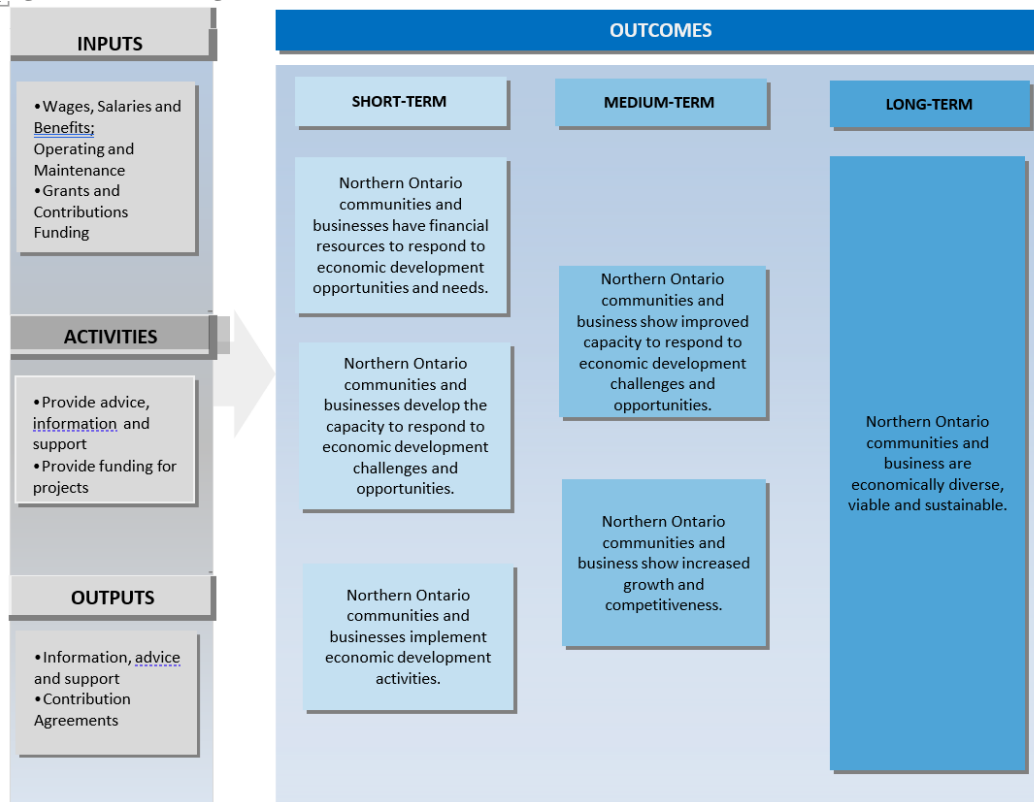
4.2 Omfang og hovedtilnærming

I Canada er gjennomføring av evalueringer en lovpålagt oppgave under «Financial Administration Act». NODP har blitt evaluert tidligere, men den nyeste evalueringen fra 2022 tar for seg prosjekter støttet i perioden fra april 2015 til mars 2020. Evalueringen er gjennomført av virkemiddelaktøren Innovation, Science and Economic Development Canada,²⁶ nærmere bestemt ISED's Audit and Evaluation Branch (AEB).

AEB valgte å gjennomføre evalueringen ved hjelp av en målbasert tilnærming, det vil si at man vurderte programmets resultater opp mot de forventede resultatene. Utgangspunktet for dette var en enkel virkningskjede for NODP. Denne vises i figuren under.

²⁶ Innovation, Science and Economic Development Canada. (2022) *Evaluation of the Northern Ontario Development Program* <https://www.ic.gc.ca/eic/site/FedNor-FedNor.nsf/eng/fn04635.html>

Figur 3: NODP Logic Model



4.3 Problemstillinger i evalueringen av NODP

Evalueringen dekker problemstillinger knyttet til tre hovedområder; relevans, resultater og effektivitet. Disse er i stor grad inspirert av OECDs kriterier for evaluering av intervensjoner (OECD DAC):²⁷

- I hvilken grad dekker NODP et påviselig behov og svarer på behovene til lokalsamfunnene i Nord-Ontario?
- I hvilken grad bidro NODP til at lokalsamfunn og bedrifter i Nord-Ontario har økonomiske ressurser og kapasitet til å svare på, implementere og dra nytte av utviklingsutfordringer og muligheter?
- I hvilken grad skapte Canadian Experience Fund muligheter for kompetanseutvikling og sysselsetting i reiselivsnæringen i Nord-Ontario og for underrepresenterte grupper?
- I hvilken grad bidro NODP til vekst og styrket konkurransevne i lokalsamfunnene og bedriftene?

²⁷ <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

- I hvilken grad har NODP bidratt til økt økonomisk diversifisering, levedyktighet og bærekraft for lokalsamfunn og bedrifter i Nord-Ontario?
- I hvilken grad driftes programmet på en kostnads- og formålseffektiv måte?

4.4 Sentrale indikatorer

Evalueringen av NODP benytter seg av mange av de samme indikatorene som benyttes i evalueringer av regionale omstillingsprogrammer i Norge. Følgende indikatorer er sentrale:

- NODPs utløsende effekt for finansiering fra andre kilder
- Antall strategiske allianser mellom bedrifter, offentlige organisasjoner og organisasjoner innen frivillig sektor
- Forbedret kapasitet til å håndtere utviklingsbehov og muligheter for bedriften
- Bidrag til skaping av nye, og sikring av, eksisterende arbeidsplasser
- Antall skapte og sikrede arbeidsplasser som fortsatt var opprettholdt etter to år
- Støttens bidrag til økt eksport, større markedsandel, økt fortjeneste og omsetningsvekst
- Antall nye bedrifter skapt
- Støttens bidrag til utvikling av lokalsamfunnet
- Støttens bidrag til styrking av lokalsamfunnets konkurransevne gjennom implementering av planer for diversifisering og nye investeringer
- Støttens betydning for befolkningsutviklingen

For de som har mottatt støtte inneholder spørreundersøkelsen også en vurdering av hvordan de oppfatter selve søknadsprosessen, og hvor lett det var å søke på midlene fra NODP.

4.5 Evalueringens datagrunnlag

Evalueringen fra 2022 tok i bruk flere datakilder, både kvalitative og kvantitative, for å besvare evalueringsspørsmålene på en mest mulig fyllestgjørende måte og sannsynliggjøre hva som er effekten av innsatsene. Følgende datakilder ble anvendt:

- **Dokument og litteraturstudie.** Det ble gjort en litteratur- og dokumentgjennomgang for å få en forståelse av NODP og dets forventede resultater. Litteraturgjennomgangen tok for seg økonomien og demografien

i Nord-Ontario, mens dokumentgjennomgangen så på viktige program- og strategidokumenter.

- **Intervjuer.** Som en del av evalueringen ble det gjennomført 31 virtuelle intervjuer for å få ulike perspektiver på relevansen, resultatene og effektiviteten til NODP. Intervjuene fordelte seg på et bredt spekter av interessenter. Det var både personer fra ISED/FedNor, regions-, kommunale og urfolksfunksjonærer, bedriftsutviklings- og samfunnsutviklingsaktører, eksperter på regional økonomi, mottakere av støtte og søkere som har fått avslag på støtte.
- **Spørreundersøkelse.** Det ble gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse til et utvalg av 529 NODP-finansieringssøkere, både virksomheter som har fått støtte og virksomheter som har fått avslag. Tematisk fokuserte undersøkelsen på å avdekke om det fortsatt var behov for NODP, programmets resultater, effektivitet og programlevering.
- **Casestudier.** Det ble gjennomførte casestudier av fire NODP-prosjekter. Casestudiene undersøkte det spesifikke behov til prosjektet, fordeler og ulemper for ulike underrepresenterte grupper og de langsiktige resultatene av NODP-finansieringen. Casene ble valgt ut med utgangspunkt budsjettstørrelse, finansieringsstrøm, geografisk beliggenhet og type mottakerorganisasjon.
- **Registerdata.** Det ble gjort en analyse av økonomiske og administrative data relatert til NODP-ytelsen, effektivitet og økonomisk utvikling. Den analysert data fra NODP sitt saksbehandlingssystem, regnskapsdata, data fra Statistics Canada og oppfølgingsrapporter levert av NODP-støttmottakerne to år etter avsluttet prosjekt. Det ble også sett nærmere på NODPs budsjett og tildelinger for å vurdere effektivitet og geografisk spredning av midler.

4.6 Metodiske diskusjoner

I Nord-Ontario har det vært en del metodediskusjoner rundt evaluering av virkemidler knyttet til regional omstilling. Et fellestrekk er at de springer ut fra en generell diskusjon om hvordan man best kan måle effekter av tiltak knyttet til bedrifts- og regional utvikling. I diskusjonen er det særlig tre elementer man har vært opptatt av:

- **Håndtering av nye programelementer.** I NODP-programmet har det skjedd en utvikling av innholdet underveis. En spesifikk utfordring var at det i 2019 kom inn en helt ny modul. Dette gjorde det utfordrende å bestemme seg for hva som burde være tidsperioden for evalueringen, men man valgte til slutt en tilnærming som gjorde at man ble i stand til å

adressere hele programperioden og alle elementene i programmet. En konsekvens av dette var at modulen som ble inkorporert i 2019 kun var i stand til å belyse de kortsiktige resultatene. Dette ble uansett vurdert som et mye bedre alternativ enn å ikke inkludere den i det hele tatt.

- **Utfordringer med å isolere effekten av støtten.** De fleste prosjekter er finansiert i fellesskap med andre offentlige partnere og aktører fra privat sektor. Dette gjør at det blir vanskelig å tilskrive resultatene som er oppnådd spesifikt til programmet. Dessuten, gitt programmets begrensede størrelse i forhold til størrelsen på økonomien i Nord-Ontario, ville det ikke være rimelig å fullt ut tilskrive virkningen av NODP på endringene i økonomien. Derfor ble datainnsamlingsverktøyene utformet for å la respondentene identifisere den inkrementelle virkningen av NODP-finansieringen. Dette stiller store krav til respondentenes rasjonalitet, så her blir det en utfordring ved vurderingene er at respondentene har insentiver til å trekke svarene i positiv retning.
- **Forutinntatthet blant respondentene.** Mange av informantene som ble intervjuet eller spurt var involvert i programleveringen eller var direkte mottakere av støtte fra NODP. Dette innebar at de alle hadde insentiver for å trekke svarene i positiv retning. For å forsøke å motvirke dette, ble det understreket at svarene som ble gitt var strengt konfidensielle. I tillegg ble svarene kryssvalidert på tvers av interessentgrupper. Det ble også gjennomført intervjuer med eksperter som ikke var mottakere av støtte, søkere som har fått avslag på midler og bedrifter som ikke har søkt på programmet i de siste fem årene.

4.7 Endringer i evalueringemetodikk?

Det er gjort evalueringer av NODP tidligere. For å sikre sammenlignbarhet med den forrige evalueringen, har det i liten grad skjedd endringer i evalueringemetodikken og valg av indikatorer. En av de største endringene som har skjedd i 2022-evalueringen er at det har blitt gjennomført en spørreundersøkelse blant aktører som både har fått bevilget midler og aktører som har fått avslag på søknaden.

4.8 Dokumentasjon

Under gis det en nærmere oversikt over kilder og dokumenter som beskriver ulike sider ved metodevalget og evalueringssystemet:

- [Northern Ontario Development Program](#), generelt om NODP.

- [NODP-Evaluation-Report.pdf](#), evaluering av NODP i perioden fra 2015 - 2020.
- [NODP-Evaluation-Report.pdf](#), evaluering av NODP i perioden fra 2011 - 2015.

4.9 Kontaktpersoner

Det kan tas kontakt med følgende aktører for eventuelle oppfølgingsspørsmål:

- Federal Economic Development Agency for Northern Ontario
- Innovation, Science and Economic Development Canada - Audit and Evaluation Branch, Joseph Lindsay, Director, Practice Management Directorate, joseph.lindsay@canada.ca

4.10 Annet relevant program i Canada - Rural Economic Development Programme (RED)

I Ontario har man også et annet program som er interessant, [Rural Economic Development Programme](#) (RED). RED er et paraplyprogram med underliggende virkemidler som tar sikte på å styrke aktiviteter i distriktsområder for å styrke den regionale utviklingen. Dette gjøres gjennom følgende aktiviteter:

- Finansiering for å redusere barrierer for økonomisk utvikling. Gjennom å øke attraktiviteten i små lokalsamfunn vil man bidra til å skape nye, og sikre eksisterende arbeidsplasser.
- Finansiering for å bygge kapasitet og støtte for den økonomiske utviklingen av små lokalsamfunn.
- Investeringer i lokalsamfunn for å diversifisere og styrke lokale økonomier.

Programmet har to deler:

- Economic Diversification and Competitiveness Stream (EDCS).
- Strategic Economic Infrastructure Stream (SEIS).

SEIS-delen av programmet skiller seg vesentlig fra Regional omstilling, mens EDCS-pilaren har fire målsettinger som er svært sammenfallende med Regional omstilling:

- 1) Å fjerne barrierer for vekst i bedriftene

- 2) Å tiltrekke investeringer til regionen
- 3) Å styrke de regionale partnerskapene
- 4) Bidra til å diversifisere økonomien i de mer rurale områdene av Ontario.

RED-programmet er ikke blitt evaluert så langt, men det er interessant for Tillväxtanalys å følge med videre på hva som eventuelt vil bli gjort på evalueringssiden her. Det kan fås mer informasjon om programmet gjennom å ta kontakt med: ag.info.omafra@ontario.ca.

5. New Zealand – Provincial Growth Fund

New Zealand har også flere likhetstrekk med Sverige og Norge, både når det kommer til næringsstruktur og geografi. Mye av grunnlaget for landets økonomi stammer fra turisme. Globale konjunktursvingninger, eksempelvis som følge av COVID19-pandemien, gjør landet, og ikke minst de ulike regionene, økonomisk sårbare. Enkelte av landets regioner har store utfordringer når det kommer til tap av arbeidsplasser, bedriftsnedleggelse og forvitring av næringslivet.²⁸

5.1 Om Provincial Growth Fund

I 2018 etablerte landets myndigheter ordningen Provincial Growth Fund (PGF) som et tiltak for å bistå regionenes utvikling. Fondet har som formål å bidra til en styrking av regionenes økonomiske utvikling, øke produktivitet, og bidra til flere arbeidsplasser. Målsettingene til PGF er:

- Skape arbeidsplasser som bidrar til bærekraftig økonomisk vekst
- Økt sosial inkludering og deltagelse
- Gjøre Maori-befolkningen i stand til å delta i alle deler av regionens økonomi og samfunn
- Stimulere til økt miljømessig bærekraft og bekjempelse av klimaendringer i New Zealand
- Øke motstandsdyktigheten, spesielt knyttet til kritisk infrastruktur og i arbeidet med å diversifisere økonomien

Samtlige av de 16 regionene i New Zealand kan motta støtte gjennom fondet, unntaket er i områdene direkte knyttet til de store byene Christchurch, Auckland og Wellington. Imidlertid er det seks regioner med lavere produksjonsnivå, mindre andel sysselsatte og en høyere andel unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning som skal prioriteres når midlene allokteres.

Kānoa (landets virkemiddelaktør for regional utvikling) har ansvaret for å drifte fondet. Myndighetene har allokert 3 milliarder NZ dollar som Kānoa er ansvarlige for å distribuere til prosjekter som skal bidra i arbeidet med å realisere målsettingene.²⁹

²⁸ <https://www.growregions.govt.nz/assets/uploads/Guide-to-the-Provincial-Growth-Fund.pdf>

²⁹ <https://www.growregions.govt.nz/established-funds/what-we-have-funded/the-provincial-growth-fund/>

PGF er strukturert etter tre investeringsområder med ulike prioriteringer. Tanken er at samsillet mellom de ulike områdene skal bidra til å realisere målsettingene³⁰:

1. **Regionale prosjekter og kapabilitet.** Støtte til initiativer for økonomisk utvikling, mulighetsstudier og utbygging av regionale kapabiliteter.
2. **Sektorinvesteringer.** Investering i målrettede initiativer som retter seg mot prioritetsområder eller økonomiske muligheter av høy verdi
3. **Muliggjøring av infrastrukturprosjekter.** Investering i regional infrastruktur som bidrar til økt produktivitet og sysselsettingsvekst.

Særlig den første pilaren er aktuell for dette oppdraget. Den inneholder mange av de samme elementene som anvendes i Regional omstilling.

5.2 Omfang og hovedtilnærming

PGF ble evaluert i 2021, og evalueringen dekket alle søknader og prosjekter som PSG finansierte fra starten i desember 2017 til 31. mars 2020³¹. Som en hovedtilnærming for å gjennomføre evalueringen samarbeidet Ministry of Business, Innovation and Employment (MBIE) og evalueringskonsulentene om å utarbeide en intervensjonslogikk. Denne er svært detaljert og viser både hvilke grunnleggende antagelser som ligger til grunn, hovedmål, innsatsfaktorer, gjennomførte aktiviteter, resultater på kort sikt, resultater på mellomlang sikt (2-5 år) og resultater på lang sikt (5 år +). Intervensjonslogikken vises i vedlegg i evalueringsplanen for PGF³².

5.3 Problemstillinger i evalueringen av PGF

Gjennom evalueringen ble det lagt vekt på å skape økt forståelse for hvordan PGF fungerer, påvise hvilke resultater som har blitt oppnådd så langt og identifisere grep som kan tas for å styrke de langsiktige resultatene. Dette ble nærmere belyst gjennom å gå inn på to nøkkelspørsmål:

- Hvor godt er PGFs design og tilnærming implementert for å maksimere endringene som er nødvendig for å oppnå den ønskede effekten av fondet?

³⁰ https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2018-02/PGF%20overview_1.pdf

³¹ [Evaluation of the Provincial Growth Fund: Final Report](#)

³² Allen & Clarke (2021) *Evaluation of the Provincial Growth Fund: Final evaluation plan*
<https://www.mbie.govt.nz/dmsdocument/14474-evaluation-of-the-provincial-growth-fund-12-march-2021>

- Hvor verdifulle er de foreløpige resultatene oppnådd gjennom PGF sin tilnærming for ulike regioner på New Zealand, Māori-befolkningen og regjeringen?

Disse to hovedspørsmålene er nærmere utdypet gjennom et sett av mer detaljerte spørsmål. Det gis en oversikt over disse i evalueringsplanen som danner grunnfundamentet for evalueringen³³.

5.4 Sentrale indikatorer

Som nevnt over har PGF et budsjett på 3 milliarder NZ dollar. Det høye budsjettet gjør at evalueringen også har blitt gjennomført på en grundig måte, noe som blant annet gir seg utslag i et omfattende sett av indikatorer. Disse er både knyttet til de overordnede målene for PGF og de spesifikke evalueringsspørsmålene på mer kort- og mellomlang sikt.

5.4.1 Bidrag til de overordnede målene

På lang sikt er man opptatt av hvordan PGF bidrar til:

- Økt økonomisk produksjon i regionene som støttes, større økonomisk aktivitet i sektorene der PGF har investert, samt i relaterte sektorer.
- Forbedret utnyttelse og avkastning for Māori-befolkningen knyttet til deres ressurser og aktiva.
- Økt produktivitet. Sterkere vekst i bedrifter som befinner seg i sektorer med høyere produktivitet og som PGF har investert i.
- Økt sysselsetting, redusert arbeidsledighet og økt lønn generelt, særlig for Māori-befolkningen.
- Redusere andelen unge mennesker som ikke er i arbeid, utdanning eller opplæring.
- Forbedret digital kommunikasjon, for eksempel et redusert "digitalt skille".
- Forbedret transportinfrastruktur for å skape bedre forbindelser innenfor og mellom regioner.
- Bidra til å redusere eller tilpasse seg klimaendringer.
- Flere investeringer som sikrer bærekraftig bruk av regionenes naturressurser.

³³ Op.cit.

5.4.2 Operasjonalisering av evalueringsspørsmålene

For å operasjonalisere de ulike evalueringsspørsmålene, har de både blitt brutt ned på hoved-evalueringsskriterier og del-evalueringsskriterier. Del-evalueringsskriteriene er igjen operasjonalisert gjennom spørreundersøkelsene, casestudiene, intervjuguiden for sentrale interessenter og tilgjengelige registerdata.

Fra side 31 til side 37 i evalueringsplanen³⁴ gis det både en oversikt over hoved-evalueringsskriteriene, del-evalueringsskriteriene og hvilke datakilder som har blitt tatt i bruk for å belyse dem. I selve evalueringsrapporten beskrives det også hvordan de konkrete datainnsamlingsverktøyene er utformet, blant annet spørreundersøkelsene.³⁵

5.5 Evalueringens datagrunnlag

For å gjennomføre evalueringen ble det tatt i bruk ulike datakilder for å være i stand til å belyse de ulike problemstillingene på en mest mulig helhetlig måte. Følgende kilder ble benyttet:

- Det ble gjennomført kvalitative intervjuer med totalt 29 nasjonale interessenter mellom februar og mars 2021. Disse ble gjennomført enten ansikt-til-ansikt eller digitalt. Intervjuene bidro med en grunnleggende forståelse av PGF og gode forslag til regioner man burde besøke.
- Det ble utført tre casestudier. Disse bestod av 32 intervjuer, samt dokumentstudier og gjennomgang av sekundærdata. Et interessant aspekt ved valget av intervjuobjekter var at det baserte seg på maksimal variasjon. Man la både vekt på divergens på tvers av typer prosjekter, sammenkobling av prosjekter og geografisk plassering. Intervjuene gjorde det særlig mulig å få mer innsikt i forholdet mellom fellesskapets prioriteringer og hvordan disse ble adressert gjennom PGF.
- Det ble gjennomført to digitale spørreundersøkelser. Den første var rettet mot søkere til PGF, både de som fikk finansiering (n=325) og de som ikke fikk det (n=416). Den andre spørreundersøkelsen var rettet mot 184 personer ansatt i det regionale virkemiddelapparatet. Begge undersøkelsene la vekt på å få innsikt i hvordan PGF har fungert i ulike regioner, hva som har vært hovedresultatene så langt og hva som er ringvirkninger.
- Registerdata knyttet til søkerne av midler fra PGF. Det ble benyttet registerdata for alle søknadene mottatt før april 2020 (n=1838). Det ble

³⁴ Op.cit.

³⁵ [Evaluation of the Provincial Growth Fund: Final Report](#)

også benyttet statistikk fra Statistics NZ. Denne ble brukt for å belyse arbeidsledighet, utdanningsnivå, etter og videreutdanning og produktivitet.

- Gjennomgang av sentrale policydokumenter. Disse bidro med viktig informasjon om konteksten samt en oversikt over hva som skjedde i regionene på et aggregert nivå.

Hvilke typer datakilder som har blitt benyttet skiller seg ikke mye ut fra andre evalueringer, men det er gjort noe mer omfattende. Særlig er intervju- og surveyomfanget stort, mens evalueringen ligger på et vanlig nivå når det gjelder bruk av registerdata.

5.6 Metodiske diskusjoner

Diskusjonene omkring evalueringens metodikk og begrensningene dette hadde for gjennomføringen av evalueringen er sentrert rundt den avsatte tiden for gjennomføring av datainnsamling og analyse (seks uker). Dette manifesterte seg blant annet i:

- **Fokus på resultater og kortsiktige effekter.** Det var, gitt programmets størrelse og kompleksitet, begrenset tid til å gjøre dyptpløyende datainnsamling og analyse som muliggjorde arbeidet med å belyse samtlige evalueringskriterier så inngående som først forespeilet. For å håndtere tidsbegrensningene ble datainnsamling og analyse rettet mot å belyse mer kortsiktige resultater og brukereffekter.
- **Skalering av datainnsamlingen.** Som følge av evalueringens tidsramme ble også antallet intervjuer med aktører på nasjonalt og regionalt nivå nedskalert til et håndterlig nivå. En del av arbeidet innebar også analyse av administrativ data for å vurdere utviklingsprosessen og fremgangen til prosjekter finansiert gjennom fondet. Dette arbeidet ble også begrenset ettersom evaluator ikke hadde tilstrekkelig tid til å behandle og analysere dataene tilstrekkelig.
- **Bruken av registerdata til økonomiske analyser.** I evalueringen valgte en å primært benytte seg av deskriptive analyser av registerdata for å dokumentere resultater og mer kortsiktige økonomiske effekter av prosjektene støttet gjennom fondet. Ettersom evalueringen ble gjennomført kort tid etter etableringen av fondet ble det vurdert at de mer langsiktige effektene av fondet ikke ville være målbare. Det ble derfor vurdert som lite hensiktsmessig å gjennomføre mer avanserte økonomiske analyser.

Imidlertid påpeker evaluator at det samlede datamaterialet gir belegg for at mer langsiktige effekter begynner å manifestere seg. Evaluator anbefaler å gjennomføre

mer dyptpløyende økonometriske analyser av prosjektene støttet gjennom fondet på et senere tidspunkt.

5.7 Endringer i evalueringsmetodikken?

PGF er et relativt nytt fond, og det har dermed ikke skjedd endringer i evalueringsmetodikken. Imidlertid er man i ferd med å videreutvikle metodikken med tanke på bruk i de ulike regionene. Størrelsesmessig tilsvarer disse de norske fylkene og svenske län.

5.8 Dokumentasjon

Det finnes mer informasjon om fondet, evalueringsopplegget og evalueringen i følgende kilder:

- Kānoa – Regional Economic Development & Investment Unit, [The Provincial Growth Fund | Grow Regions](#)
- Allen & Clarke (2021) *Evaluation of the Provincial Growth Fund: Final evaluation plan* <https://www.mbie.govt.nz/dmsdocument/14474-evaluation-of-the-provincial-growth-fund-12-march-2021>
- Allen & Clarke (2021) *Evaluation of the Provincial Growth Fund. Evaluation of the Provincial Growth Fund (mbie.govt.nz)*
- Business and Economic Research Limited, [The impact of the Provincial Growth Fund on the Gisborne economy. Business and Economic Research Limited \(BERL\), February 2022 - GDC](#)

5.9 Kontaktpersoner

Følgende aktører og personer kan kontaktes for å få mer informasjon om PGF og evalueringsarbeidet:

- Generell informasjon om PGF, oia@mbie.govt.nz
- Leder for evalueringer og forskning i Allen + Clarke, Gabrielle Jenkin, gjenkin@allenandclarke.co.nz
- Senior konsulent innen evalueringer og forskning i Allen + Clarke, Ned Hardie-Boys, nhardie-boys@allenandclarke.co.nz

6. Erfaringer og anbefalinger

Dette kapitlet er todelt. Vi ser første nærmere på hva som er forskjeller og fellestrekk ved evalueringspraksisen av regionale omstillingstiltak i Norge, Skottland, Canada og New Zealand samt hva som er vanlige tilnæringer basert på litteraturstudie gjennomført for det irske «Department of Rural and Community Development». I del to av kapitlet gir vi konkrete anbefalinger for hva som bør inngå i et svensk evalueringssystem for regional omstilling. I anbefalingene inkorporer vi også vår mer tause kunnskap basert på å ha gjennomført en rekke evalueringer av regionale omstillingsprosjekter i Norge.

6.1 Erfaringer med evaluering av regionale omstillingstiltak

6.1.1 Erfaringer fra de fire landene

I dette og de to neste delkapitlene sammenligner vi systemene for regional omstilling på tvers av de fire landene. Vi fremhever hva som er de største skillene og peker på likheter mellom de fire. For å gi et oversiktlig bilde av de fire systemene har vi også laget en tabell som oppsummerer karakteristikker ved de fire.

Tabell 1: Oversiktstabell for sammenligning av de fire utvalgte systemene

	Norge	Skottland	Canada	New Zealand
Motiv	Krise, slow burn, ensidig næringsstruktur	Slow burn, gradvis endring næringsstruktur, utjevne ulikheter	Slow burn, ensidig næringsstruktur	Utjevne økonomiske ulikheter, krise (konjunkturedgang etter covid), støtte til urbefolkning
Plassinitiert	Ja	Ja	Delvis	Ja
Individrettet	Nei	Nei	Nei	Nei
Sentral aktør initiering	Fylkeskommuner	The Department for Levelling Up, Housing and Communities, "Lead local authorities" (local councils & mayoral authorities)	FedNor	Kanoa (Provincial Development Unit)
Sentral aktør gjennomføring	Vanligvis den enkelte kommune	Lead local authorities	Kommuner, urbefolkning, tettsteder	Vanligvis regionale aktører, men også sektorer og urbefolkning

Næringslivets medvirkning	Gjennomgående	Gjennomgående	Gjennomgående	Gjennomgående
Evalueringsstruktur og læring på enhetsnivå	Tydlig	Utydelig, enda ikke fullstendig fastsatt. Skisserer formativt opplegg.	Utydelig	Utydelig, enda ikke fastsatt struktur.
Evalueringsstruktur og læring på systemnivå	Tydlig	Utydelig, enda ikke fullstendig fastsatt. Skisserer formativt opplegg.	Tydlig	Tydlig
Evalueringsmetoder på enhetsnivå	Metodetriangulering, ingen kausal effektevaluering	Metodetriangulering, skisserer opplegg for kausal effektevaluering	Metodetriangulering, ingen kausal effektevaluering	Metodetriangulering, ingen kausal effektevaluering
Evalueringsmetoder på systemnivå	Metodetriangulering, ingen kausal effektevaluering	Metodetriangulering, skisserer opplegg for kausal effektevaluering	Metodetriangulering, ingen kausal effektevaluering	Metodetriangulering, ingen kausal effektevaluering
Finansiering via statsbudsjettet	Ja	Ja	Ja	Ja, men varierende beløp fra år til år

Det systemet som Norge har utviklet for å evaluere Regional omstilling skiller seg ut fra måten det gjøres på i Skottland, Canada og New Zealand på fire måter:

- Det er utviklet et omfattende evalueringssystem for regional omstilling over en lang tidsperiode. Det er både fasttømret struktur, men også klare krav til innholdet i evalueringene.
- Opphavet til regional omstilling i Norge er todelt. Det er både innrettet mot å håndtere nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter/store offentlige arbeidsplasser og en gradvis forvitring av nærings- og befolkningsgrunnet over tid. I de tre andre landene vi har sett på er motivasjonen i større grad knyttet til en «slow burn». I de tre øvrige landene er virkemidlene mer innrettet mot tradisjonell regional utvikling. Fra før vet vi at Finland med sitt program «ÄRM» er innrettet på samme måte som i Norge. Vi har likevel ikke sett nærmere på dette da Tillväxtanalys har gjort dette selv.
- I Norge gjennomføres det både evalueringer av hvert enkelt omstillingsprosjekt/omstillingsprogram samt evalueringer på programnivå. Både i Skottland, Canada og New Zealand gjennomføres det kun evalueringer på programnivå. Erfaringene og lærdommene fra disse formidles til de ulike regionene.
- I Norge har evalueringene et sterkere fokus på å belyse hvordan de ulike omstillingsprosjektene/omstillingsprogrammene bidrar til å styrke utviklingskapasiteten både i kommuneadministrasjonen, næringslivet i

kommunen og øvrige virkemiddelaktører. Dette er noe som det vil bli lagt enda mer vekt på i framtidige evalueringer.

Dersom man kun tar for seg programnivået, gjennomføres evalueringene på en relativt lik måte. Dette gjelder både for overordnet tilnærming, hvilke problemstillinger som belyses samt hvilket metodisk opplegg som anvendes.

- Som rammeverk for å gjennomføre evalueringene er det vanlig å basere seg på modeller inspirert av program teori/programlogikk. Disse modellene gir et teoretisk bilde av sammenhengen grunnutfordringene, programmets innretning og ressurser, programmets aktiviteter, effektene av programmet på kort, mellomlang og lang sikt samt kritiske faktorer som må være til stede for å lykkes.
- Det er vanlig å ta for seg et sett av problemstillinger som i stor grad springer ut fra OECD sin DAC-tilnærming. Dette innebærer at evalueringene legger vekt på å belyse relevans, organisering og effektivitet, resultater og effekter samt levedyktighet og bærekraft. Hvordan de ulike hoveddimensjonene operasjonaliseres på et mer detaljert nivå, varierer imidlertid noe mellom de ulike landene. Variasjonen er først og fremst knyttet at det er nødvendig å ta hensyn til en del særtrekk ved de ulike landene og regionene i operasjonaliseringen. I tillegg spiller selvsagt evalueringsbudsjettet og tidsperioden inn. Jo større den budsjett- og tidsmessige rammen er, jo grundigere operasjonaliseres problemstillingene.

6.1.2 Perspektiver på datainnsamlingen

Hvilke former for datakilder som benyttes i evalueringene er i stor grad lik mellom de fire landene. Det benyttes litteraturstudier, spørreundersøkelser til søkere og mottakere av midler, gjennomføres individuelle- og gruppeintervjuer med sentrale interessenter samt gjøres analyser av registerdata både på region- og søkernivå. Det er imidlertid en del forskjeller i datamengde og hvor grundig man går til verks for å påvise kausalitet. Dette er særlig knyttet opp mot hvor lenge programmet har eksistert, størrelsen på programmet og den budsjettmessige rammen for evalueringen. Gjennomgående legges det vekt på at det skal være et rimelig godt forhold mellom programmets samlede budsjett og hvor mye midler som brukes på evalueringen.

Dokument- og litteraturstudier egner seg godt for å gi evaluator en rask oversikt over omstillingsprogrammets målsettinger, organisering og aktiviteter. Dermed fungerer det seg som en innledende aktivitet både i gjennomføringen av underveis- og sluttevalueringer. Ettersom dokumentstudien også kan bidra med innsikter i det

enkelte programs måloppnåelse egner den seg også i gjennomføringen av overordnede programevalueringer.

Spørreundersøkelser til søkere og mottakere av midler vil også være en særlig anvendbar datainnsamlingsmetode i gjennomføringen av underveis- og sluttevalueringer. Man må imidlertid være obs på eventuelle skjevheter i utvalg og lave antall svar som kan medføre manglende representativitet.

Analyser av registerdata er nyttige for å belyse de konkrete effektene av intervensjonene, eksempelvis effekter knyttet til sysselsetting. Slik det påpekes i kapittel 2.6 er det likevel i en norsk kontekst slik at denne typen analyser gir for optimistiske estimater. Utfordringen er knyttet til at den økonomiske rammen en har tilgjengelig som regel ikke muliggjør mer avansert utnytting av registerdataene. Som et grep for å møte disse ulempene gjennomfører en i Norge overordnede evalueringer av programmet. Denne typen kontrafaktiske tilnærming til måling av effekter gjøres også i Canada og New Zealand. I Skottland legges det imidlertid opp til en mer utstrakt bruk av randomiserte kontrollstudier for å måle effekter, men dette er i hovedsak mulig gitt UKSPF sin økonomiske ramme.

Intervjuer og case-studier egner seg godt til å fange opp effekter og resultater som i liten grad lar seg tallfeste. En sentral utfordring er at denne typen effekter er mer utfordrende å operasjonalisere slik at de lar seg måles. I en norsk kontekst har det frem til nå vært et underfokus på disse dimensjonene, og hvordan en skal måle disse, men dette får et større fokus fremover.

6.1.3 Vanlig evalueringspraksis

På oppdrag fra det irske «Department of Rural and Community Development» har Economic and Social Research Institute (ESRI) gjennomført en litteraturgjennomgang knyttet til evalueringer av tilnærminger for å evaluere støtte til distrikts- og lokalsamfunnsutvikling³⁶. Gjennom studien finner man at mange av virkemidlene og programmene på feltet er innrettet på en slik måte at de både fokuserer på distrikts- og lokalsamfunnsutvikling i bredt. Det gjør at det blir vanskeligere å påvise hva som er effekten av dem sammenlignet med mer spissede virkemidler knyttet til bedriftsutvikling og investeringer i fysisk infrastruktur.

Hovedårsaken til at dette er at er svært komplisert metodisk å gjennomføre å gjennomføre en kontrafaktisk analyse på samfunnsnivå. Det er vanskelig å tilskrive resultater til bestemte programmer. Det er en rekke faktorer som samtidig er med

³⁶ Whelan, Adele; McGuinness, Séamus; Barrett, Alan (2021) : Review of international approaches to evaluating rural and community development investment and supports, Research Series, No. 124, The Economic and Social Research Institute (ESRI), Dublin, <https://doi.org/10.26504/rs124>

på å påvirke resultatene, og det er dermed vanskelig å isolere virkningene av et bestemt tiltak.

Litteraturstudien viser imidlertid at evalueringer på feltet har tatt i bruk andre effektive tilnæringer for å monitorere resultatene. Det er vanlig å benytte et rammeverk basert på program teori/programlogikk og å fylle dette empirisk ved hjelp av ulike kvantitative og kvalitative datakilder. I tillegg er det vanlig å supplere evalueringene med registerdata-baserte indikatorer som ikke er programspesifikke. Disse indikatorene brukes til å overvåke endringer i samfunnsutviklingen mer bredt, f.eks. inntektsutvikling og utdanningsnivå.

6.2 Anbefalinger for evaluering av regional omstilling i Sverige

Kartleggingen vi har gjennomført viser at Norge har det mest omfattende og avanserte systemet for evaluering av regionalt omstillingsarbeid. Systemet er utviklet over en periode på over 40 år, og det gir et godt grunnlag for læring og politikkutvikling både på et overordnet og lokalt nivå. I det videre skisserer vi kort hvordan vi mener Sverige best mulig kan trekke på det norske systemet.

6.2.1 Evaluering av lokalt omstillingsarbeid

Vi mener at grunnpilaren i evalueringssystemet bør være evalueringer knyttet til hvert lokale omstillingsprogram. For å få størst mulig læringsutbytte og for å være i stand til å korrigere kursen underveis, bør det både inngå årlige programstatusvurderinger, en midtveiseevaluering og en sluttevaluering. Det konkrete opplegget for hver av disse beskrives nærmere i kapittel 2. Særlig gis det et detaljert innblikk i sluttevalueringene, men opplegget kan også i stor grad anvendes i midveiseevalueringene.

Vår erfaring viser at utviklingsevne er avgjørende for hvorvidt man klarer å lykkes med nærings- og samfunnsutviklingen over tid. Som omtalt i kapittel 2.3.3 er det måles utviklingsevne primært gjennom kvantitative indikatorer. De mer kvalitative faktorene som har en betydning for utviklingsevnen adresseres i liten grad. For å adressere dette foreslår vi å bygge videre på begrepet «utviklingskapasitet». Dette benyttes aktivt av virkemiddelaktøren Distriktssenteret. Dette er en tilnærming til utviklingsevne som bør utvikles og tilpasses en svensk kontekst.

Begrepet utviklingskapasitet inneholder fem komponenter. Utfra vår praktiske erfaring mener vi det er svært viktig å fokusere på komponenten «utviklingsledelse». Innen utviklingsledelse er en først og fremst prisgitt omstillingsprogrammets prosjektleder. Skal prosjektlederen lykkes godt kreves det

en rekke egenskaper og ferdigheter: Prosjektlederen må ha en god forståelse av kommunens historie og særtrekk, evne å snakke bedriftenes språk og forstå deres behov og evne å forene og involvere de ulike aktørene i kommunen og evne til å utnytte aktørene i økosystemet utover kommunen.

I tillegg til de innholdsmessige elementene er det svært viktig at man fokuserer på læring underveis i omstillingsarbeidet. Det må skapes gode arenaer for å diskutere programstatus og evalueringer. Det er både nødvendig å bruke aktørene i programstyret og kommunen for øvrig i disse diskusjonene. I tillegg er det fornuftig å trekke på kompetanseressursene hos den ansvarlige virkemiddelaktøren på nasjonalt nivå. Innsikten i nærings- og samfunnsutviklingsprosesser som virkemiddelaktøren besitter kan gi gode råd om konkrete grep underveis i arbeidet. Det kan også bidra med nyttige oppspill til videreføring av omstillingsarbeidet etter at omstillingsperioden er avsluttet.

6.2.2 Evaluering av innsatsen på programnivå

En utfordring med evalueringene i hver kommune er at de er mindre egnede til å belyse hva som er effekten av arbeidet. For å dokumentere effekter, er det behov for å gjøre evalueringer på programnivå der en i større grad tar i bruk metodiske verktøy som gjør at en blir i stand til å påvise kausalitet samt utviklingsevne på sikt. Vi anbefaler at det gjennomføres programevalueringer med jevne mellomrom, for eksempel hvert femte år. Det vil da være naturlig å ha særlig fokus på skapte og sikrede arbeidsplasser, bidrag til verdiskaping og betydningen for utviklingsevne på sikt.

