

Buskerud fylkeskommune

# Evaluering av regionale utviklingsmidler og partnerskapsavtaler i Buskerud

RAPPORT

24.11.2012

---

Oppdragsgiver: Buskerud fylkeskommune  
Rapportnr.: 7617  
Rapportens tittel: Evaluering av regionale utviklingsmidler og partnerskapsavtaler i Buskerud  
Ansvarlig konsulent: Erik Holmelin  
Kvalitetssikret av: Kaare Granheim  
Dato: 24.11.2012

## Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>7</b>
<b>1 INNLEDNING</b>	<b>11</b>
1.1 EVALUERING AV REGIONALE UTVIKLINGSMIDLER OG PARTNERSKAPSAVtaler I BUSKERUD	11
1.2 FYLKESKOMMUNENS SPØRSMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	11
<b>2 PARTNERSKAPSORDNINGEN, BAKGRUNN, INNHOLD OG HENSIKT</b>	<b>13</b>
2.1 KORT OM PARTNERSKAPSORDNINGEN OG FYLKESKOMMUNENS BRUK AV REGIONALE UTVIKLINGSMIDLER	13
2.2 BAKGRUNN OG HENSIKT MED PARTNERSKAPSORDNINGEN	13
2.3 AKTØRER OG ADMINISTRATIV OPPBYGGING AV PARTNERSKAPSORDNINGEN	14
2.4 MÅL OG STRATEGIER FOR TILDELING AV REGIONALE UTVIKLINGSMIDLER	18
<b>3 METODISKE HOVEDGREP I EVALUERINGEN</b>	<b>21</b>
3.1 KORT OM EVALUERINGSMETODER OG EVALUERINGSOPPLEGG	21
<b>4 GJENNOMGANG AV PROSJEKTER OG STYRINGSDOKUMENTER</b>	<b>23</b>
4.1 OPPRETTELSE AV EN EGNET PROSJEKTDATABASE	23
4.2 GJENNOMGANG AV PROSJEKTENE I DATABASEN	24
4.3 HOVEDRESULTATER FRA PROSJEKTGJENNOMGANGEN	32
<b>5 ER FORVALTNING OG ORGANISERING AV PARTNERSKAPET EFFEKTIV OG HENSIKTMESSIG?</b>	<b>35</b>
5.1 METODIKK FOR Å UNDERSØKE GOD FORVALTNINGSPRAKSIS	35
5.2 ER FORVALTNINGEN AV MIDLENE EFFEKTIV OG HENSIKTMESSIG?	37
5.3 ER ORGANISERINGEN AV PARTNERSKAPET HENSIKTMESSIG	41
5.4 MODELLER FOR VIDEREFØRING AV PARTNERSKAPET	44
<b>6 GIR BRUKEN AV DE REGIONALE UTVIKLINGSMIDLENE TILSTREKKELIG ADDISJONALITET?</b>	<b>49</b>
6.1 VALG AV ETTERPRØVINGSPROSJEKTER	49
6.2 NÆRMERE OM ULIKE TYPER ADDISJONALITET	49
6.3 KORT GJENNOMGANG AV ETTERPRØVINGSPROSJEKTENE	49
6.4 GIR PROSJEKTENE EN REELL INNSATS-ADDISJONALITET	57
6.5 RESULTAT- OG ADFERDS-ADDISJONALITET, VANSKELIG Å VURDERE	58
6.6 GIR DE REGIONALE UTVIKLINGSPROSJEKTENE TILSTREKKELIG ADDISJONALITET?	59
<b>7 VEDLEGG: RESULTATER FRA PROSJEKTDATABASEN</b>	<b>62</b>



## Forord

Agenda Kaupang AS har vært engasjert av Buskerud fylkeskommune ved utviklingsavdelingen for å gjennomføre en evaluering av partnerskapsavtalene med fylkets delregioner, og fylkets bruk av regionale utviklingsmidler gjennom disse partnerskapene.

Evalueringen har tatt utgangspunkt i en gjennomgang av partnerskapsordningen i form av omfattende dokumentstudier og intervjuer med hovedaktører både ute i regionene og i fylkeskommunen. Det er videre opprettet en fullstendig prosjekt-database for nærmere analyse av prosjektporteføljen. Resultater av partnerskaps-satsingen er videre vurdert gjennom et mindre antall etterprøvingsprosjekter, for å finne ut i hvilken grad prosjektene har gitt addisjonalitet.

Agenda Kaupang AS sender med dette ut sluttrapport fra prosjektet. Rapporten er skrevet av samfunnsøkonom Erik Holmelin som prosjektleder, i samarbeid med statsviter Morten Stenstadvold og siviløkonom Finn Arthur Forstrøm. Sivilingeniør Kaare Granheim har fungert som prosjektrådgiver med ansvar for kvalitetssikring av vårt arbeid.

Høvik, 24. november 2012

Agenda Kaupang AS



## Sammendrag

### Evalueringens hovedspørsmål og problemstillinger

Evalueringen er et ledd i Buskerud fylkeskommunes (BFKs) arbeid for effektivisering og målretting av bruken av sine regionale utviklingsmidler. BFK har siden 2004 årlig delegert en del av utviklingsmidlene til fylkets fem kommuneregioner, representert ved regionrådene, gjennom 4-årige partnerskapsavtaler med hvert regionråd. Partene forhandler i tillegg fram årlige samarbeidsavtaler. Samlet bevilget beløp i perioden 2004–2011 er rundt 110 mill kr. Av dette er rundt 47 prosent statlige midler fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Sentrale problemstillinger i evalueringen er om de intensjoner og mål som lå til grunn for tiltaket er oppfylt, og om denne bruken av regionale utviklingsmidler er en effektiv og hensiktsmessig måte å gjennomføre fylkeskommunens mål og strategier på. Ut fra dette skal det gjennomføres en overordnet vurdering av resultater og effekter av bruk av midlene, en vurdering av forvaltningssystemet og en undersøkelse av i hvilken grad det er samsvar mellom gjennomførte prosjekter og fylkeskommunens planstrategi og årlige handlingsprogrammer. Det skal videre undersøkes om denne måten å bruke midlene på bidrar til å skape merverdier og addisjonalitet.

### Partnerskapsordningens innhold og hensikt

Hensikten med partnerskapsordningen er å gi kommunene innflytelse på bruken av deler av fylkeskommunens regionale utviklingsmidler. Partnerskapsavtalene gir regionrådene anledning til å fremme forslag om økonomisk støtte til regionale utviklingsprosjekter i sin region. Regionrådenes innstilling forelegges fylkesutvalget som gjør vedtak om tildeling av midler innenfor gitte økonomiske rammer. Oppfølging av prosjektene og rapportering om resultater skjer deretter i fylkeskommunal regi.

For tildeling av midler, kreves det at prosjektet ligger innenfor partnerskapsavtalens prioriterte satsingsområder, er av kommuneovergripende karakter og har minst 50 % egenfinansiering. I partnerskapsavtalene fra 2009 er det i tillegg enighet om å nedprioritere småprosjekter og heller satse på store og kraftfulle utviklingsprosjekter.

For gjennomføring av partnerskapsavtalene ble det dannet fem regioner i Buskerud, ledet av regionråd, og med egne sekretariatsfunksjoner. Regionene ble dannet etter kommunenes ønsker, på basis av tidligere samarbeidsrelasjoner.

### Mål og strategier for tildeling av regionale utviklingsmidler

I partnerskapsavtalene fra 2004/05 er målet med partnerskapsavtalen at den skal bidra til utvikling av regionen i et bærekraftig perspektiv. Avtalen forplikter partene til å følge opp prioriterte satsingsområder gjennom konkrete tiltak/prosjekter som avtales i årlige gjennomføringsavtaler. De prioriterte satsingsområdene omfatter infrastruktur, samferdsel og transport, innovasjon og entreprenørskap, utdanning og kompetanse, regional næringsutvikling, stedsutvikling og reiseliv og kultur.

Før det ble inngått nye partnerskapsavtaler i 2009, ble det gjennomført en intern evaluering av erfaringer med ordningen i BFK. Hovedinntrykket var at ordningen fungerte godt og burde fortsette. Man ønsket imidlertid at utlysning av midlene spisses mer mot regionens prioriterte satsingsområder, og at det ble satset mer på store og kraftfulle prosjekter. Videre ble det påpekt at oppfølging og rapportering av prosjektene burde styrkes, og at regionene burde utvikle sine egne strategiplaner.

De nye partnerskapsavtalene for 2009–2012, ble forankret i BFKs regionale planstrategi, men ble ellers lite endret. Samarbeidsområdene ble imidlertid strammet noe

inn og gitt en annen ordlyd, og regionene ble bedt om å prioritere maks fire områder. Videre ble kravet om å satse på store og kraftfulle prosjekter tatt inn.

### **Metodiske hovedgrep i evalueringen**

Evalueringen baserer seg i hovedsak på fire ulike metoder:

- En dokumentgjennomgang av styringsdokumenter, regionale planer mv.
- En analyse av gjennomførte regionale utviklingsprosjekter i perioden 2004–2011 gjennom opprettelse av en egnet prosjektdatabase
- Strukturerte intervjuer med rundt 20 viktige aktører i partnerskapsordningen
- Et lite utvalg case-studier for å undersøke addisjonalitet

Disse metodene blir brukt hver for seg eller sammen for å belyse evalueringens spørsmål og problemstillinger.

### **Gjennomgang av prosjekter og styringsdokumenter**

For å kunne analysere prosjektporteføljen, har prosjektet opprettet en database med opplysninger om alle gjennomførte prosjekter som har fått støtte fra regionale utviklingsmidler i perioden 2004–2011. Databasen inneholder opplysninger om region, prosjektnavn, bevilget beløp, prosjekteier, type prosjekt og formålskategori. Resultater av prosjektene framgår dessverre ikke, da dette i svært liten grad er rapportert.

Databasen viser at nær 110 mill kr er bevilget til 305 prosjekter i perioden 2004–2011. Drammensregionen, som klart mest folkerike region, har fått mest utviklingsmidler med 32 mill kr, mens Midt-Buskerud som minst folkerike region bare har fått 15 mill kr. I forhold til folketallet er det imidlertid Hallingdalregionen som har fått mest med vel 980 kr pr innbygger, fulgt av Kongsbergregionen og Midt-Buskerud med rundt 780 kr pr innbygger, mens Ringeriksregionen har fått vel 520 kr og Drammensregionen bare har fått 200 kr pr innbygger i perioden 2004–2011.

Årsaken til disse forskjellene er at Hallingdalkommunene og de fleste kommunene i Kongsbergregionen og Midt-Buskerud ligger innenfor det distriktspolitiske virkeområdet, og er berettiget til midler over statsbudsjettets kapittel 551 post 60, mens resten av kommunene i fylket ikke er det. Prosjekter innenfor virkeområdet har i fått mye 551 post 60 midler, men lite av BFKs egne regionale utviklingsmidler. Disse har i hovedsak gått til kommuner og regioner utenfor virkeområdet, som dermed har kommet langt bedre ut enn før ordningen ble innført. Partnerskapsordningen synes dermed å ha vært til nytte for alle regionene.

Partnerskapsordningen fra 2009 stiller et krav om færre småprosjekter og større og mer kraftfulle satsinger innenfor prioriterte områder. En deling av prosjektdatabasen etter partnerskapsperiode, viser at gjennomsnittlig prosjektstørrelse har gått opp fra 318 000 kr i perioden 2004–2008, til 481 000 kr i perioden 2009–2011, så denne føringen synes å ha fungert etter hensikten.

En fordeling av prosjektene i databasen etter formålskategori, viser at mesteparten av bevilgningene har gått til ulike former for næringsutvikling, særlig forskning og innovasjon og reiseliv. En finner videre for begge partnerskapsperiodene at prosjektene i all hovedsak holder seg innenfor de oppsatte satsingsområdene, og også i stor grad ser ut til å reflektere de satsingsområdene de ulike regionene har prioritert. Særlig i siste partnerskapsperiode er denne koblingen tydelig. En gjennomgang av søknadsprosessen prosessen og rutineene i søknadsbehandlingen har blitt bedre de siste årene, selv om de flere steder fortsatt har et forbedringspotensial.

Oppsummert vurderer en det slik at partnerskapsordningen helt klart ser ut til å ha styrket det regionale samarbeidet mellom kommunene i de fem regionene.



### Er forvaltningen av midlene effektiv og hensiktsmessig?

Kostnadene til drift av partnerskapsordningen ute i regionene, tas i hovedsak over kommunebudsjettene, så det brukes nesten ingen regionale utviklingsmidler til drift av ordningen. Om ordningen forvaltes på en effektiv måte er imidlertid avhengig av den totale ressursbruken, og den er delt mellom regionene og fylkeskommunen. Regionene har ansvar for innhenting, bearbeiding og utvelgelse av prosjektene, og får et godt kjennskap til disse. Fylkeskommunen overtar så for oppfølging i gjennomføringsfasen, og må dermed også skaffe seg en tilsvarende kjennskap til prosjektene. En får dermed et dobbeltarbeid som man vanskelig kan kalle en effektiv ressursbruk. Ressursmessig hadde det vært bedre om enten regionene eller fylkeskommunen hadde hatt ansvaret for prosjektene hele veien.

### Er organiseringen av partnerskapet hensiktsmessig?

Partnerskapet har ifølge intervjuene vært viktig for å skape en regional identitet, og synes klart å ha styrket det regionale samarbeidet mellom kommunene i Buskerud. De fleste intervjuobjektene mener videre at partnerskapsordningen stort sett fungerer bra og bør fortsette. Enkelte forslag til forbedringer har imidlertid framkommet. Alle regionene uttrykte ønske om at de selv og ikke fylkesutvalget skulle ha rett til å bevilge pengene, fordi man da ville fått et mer balansert partnerskap og en mer effektiv beslutningsprosess. Oppfølging og rapportering av prosjektene er det noe mindre interesse for, selv om de fleste regionene mente at de kunne overta det også.

En overføring av bevilgningsmyndigheten uten å overføre oppfølgingsansvaret blir imidlertid etter vår mening forvaltningsmessig betenkelig. Da er det bedre enten at fylkeskommunen selv forvalter midlene sammen med sine øvrige regionovergripende utviklingsmidler, eller at tildelingsmyndigheten og forvaltningen av midlene fullt og helt overføres til regionene. Alternativt kan man beholde dagens ordning med mer ensartede rutiner, og uten å overføre vedtaksmyndigheten til regionene.

Vurderingskriterium	FK tildeler midlene	Dagens ordning	Reg tildeler midlene
Forvaltningsmessig ryddighet	Grønn	Grønn	Grønn
Effektiv saksbehandling og oppfølging	Grønn	Rød	Grønn
Faglighet i tildeling og oppfølging	Grønn	Gul	Rød
Styrking av regionalt samarbeid	Rød	Gul	Grønn
Nærhet til regionale prioriteringer	Rød	Grønn	Grønn
Oppfylld av FKs mål og satsingsområder	Grønn	Gul	Rød

Hvilken modell som er mest egnet er en vurderingssak. Som et grunnlag for en slik vurdering har en satt opp en tabell som vist i figuren ovenfor, der de tre modellene vurderes opp mot en del viktige kriterier for god forvaltning. Grønn farge i figuren viser at modellen er godt egnet, gul farge at den er akseptabel og rød farge at modellen er mindre godt egnet ut fra dette kriteriet.

En ser av figuren at dagens modell der regionene velger prosjektene mens fylkeskommunen følger dem opp, ser ut til å komme mindre godt ut enn de to andre modellene når den vurderes opp mot disse kriteriene. Dette betyr ikke at dagens modell er dårlig. Bare at de to andre vurderes som noe bedre. Hvilken av disse to modellene som er best, vil være avhengig av hvilke kriterier man legger størst vekt på.

Legger man mest vekt på en faglig god forvaltning, så faller man trolig ned på den modellen der fylkeskommunen selv forvalter utviklingsmidlene. Legger man i stedet vekt på å styrke den regionale identitet og ønsker nærhet til regionale prioriteringer og satsingsområder, så vurderer man trolig den modellen der regionene selv får ansvar for utvelgelse og oppfølging av prosjekter som best.

Stort lenger er det ikke mulig å komme i en faglig vurdering, siden det ut fra vurderingskriteriene ovenfor ikke ser ut til å være en modell som klart peker seg ut som den beste. Avgjørelsen blir derved et spørsmål om hvilke vurderingskriterier man legger mest vekt på, og det er en ren politisk vurdering.

Dersom en velger å videreføre dagens ordning, eller å overføre hele forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene til regionene, er det imidlertid klart at man må styrke flere av regionenes sekretariater betydelig, slik at de blir i stand til å ivareta sine forvaltningsoppgaver på en mer enhetlig og strukturert måte enn i dag.

### **Gir bruken av de regionale utviklingsmidlene tilstrekkelig addisjonalitet?**

Resultater av gjennomførte prosjekter er ikke dokumentert i fylkeskommunens databaser. For å vurdere dette har en trukket ut åtte gjennomførte prosjekter eller case der en har gått nærmere inn i saksdokumentene og intervjuet prosjektlederne om deres syn på hva prosjektet har oppnådd. Det en forsøker å finne ut er om prosjektene har gitt innsats-addisjonalitet ved at de har utløst egeninnsats fra de som har fått støtte, resultat-addisjonalitet i form av verdiskapning, resultater eller ny kunnskap, og/eller adferds-addisjonalitet i form av måten en handler på. Jo større addisjonalitet en finner, desto mer hensiktsmessig vil vi anta at bruken av midlene har vært.

Åtte etterprøvningsprosjekter gir ikke et fullgodt bilde av hva de 305 prosjektene i databasen har oppnådd av resultater. Likevel gir det en indikasjon. Det en finner er at de fleste prosjektene ganske sikkert har utløst addisjonalitet i form av en betydelig egeninnsats fra prosjekteiers side, vanligvis i form av arbeidsinnsats. Hva prosjektene har gitt av resultat-addisjonalitet er vanskeligere å vurdere, men det ser ut som om særlig forskningsprosjektene og reiselivsprosjektene har gitt betydelige resultater i form av produktutvikling, kompetanseutvikling og høyere omsetning. Prosjekter som har fokus på kompetanse ser også ut til å gi adferds-addisjonalitet.

Noen av etterprøvningsprosjektene virker litt tvilsomme når det gjelder addisjonalitet. Det en kan lære av dette er, at jo større egeninnsats det loves i prosjektene, særlig av egne penger, og jo bedre budsjettet er fundert, desto sterkere egeninteresser er det knyttet til prosjektene, og desto større addisjonalitet synes de å gi. For å få til mer hensiktsmessige prosjekter framover, synes det derfor fornuftig å stramme inn budsjettkravene til prosjektsøknader, ved å stå hardt på kravet om 50 % egenfinansiering, kreve at en bestemt andel av dette er egen risikokapital, og nekte å godta luftige budsjettposter som sponsorinntekter eller framtidige salgsinntekter.

Et kjernespørsmål til slutt er om bruken av de regionale utviklingsmidlene har gitt tilstrekkelige resultater og addisjonalitet til å bruk av 110 mill kr til dette formål, eller om en alternativ bruk av midlene, for eksempel at fylkeskommunen hadde bestemt bruken av dem, hadde vært bedre.

Det en vet er at partnerskapsordningen har ført til et betydelig sterkere regionalt samarbeid enn tidligere, og videre skapt en sterkere regional identitet. Siden mye av det regionale samarbeidet nettopp går ut på å fordele regionale utviklingsmidler, ville her neppe den alternative bruken av midlene gitt like gode resultater. Det vil trolig heller ikke være tilfelle når det gjelder innsats addisjonalitet, mens det for resultat- og adferds-addisjonalitet trolig er motsatt.

Et siste spørsmål er om dagens størrelse på de regionale utviklingsmidlene er optimal. En finner her at en reduksjon i bevilgningen trolig vil kunne gi en høyere kvalitet på prosjektene og større resultater pr bevilget krone. På den annen side er det åpenbart en terskel for hvor små bevilgningene kan være før de blir uinteressante for regionene å fordele.

## 1 Innledning

### 1.1 Evaluering av regionale utviklingsmidler og partnerskapsavtaler i Buskerud

Buskerud fylkeskommune har gitt Agenda Kaupang i oppdrag å gjennomføre en evaluering av bruken av regionale utviklingsmidler og partnerskapsavtaler i Buskerud.

Buskerud fylkeskommune (BFK) har siden 2004 årlig delegert en del av de regionale utviklingsmidlene til fylkets fem kommuneregioner, representert ved regionrådene. Samlet bevilget beløp i perioden 2004–2011 er rundt 110 mill kr. Av dette er rundt 47 prosent statlige midler fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Evalueringen er et ledd i BFKs arbeid for effektivisering og målretting av bruken av de regionale utviklingsmidlene.

Partnerskapsordningen ("samarbeidssystemet") ble også evaluert internt av BFK i 2007. Hovedresultater fra denne evalueringen er vist nedenfor.

De regionale utviklingsmidlene er et tiltak for å forsterke samarbeidet i regionene i fylket og for gjennomføring av fylkeskommunale utviklingsmål. Det er inngått fireårige partnerskapsavtaler mellom fylkeskommunen og hver kommuneregion som gir føringer for samarbeidsområder og bruken av midlene. Partene forhandler i tillegg fram årlige gjennomføringsavtaler. Disse angir konkrete tiltak og prosjekter som skal gjennomføres, bevilgninger til dette mv. Avtaler og tiltak/prosjekter skal avspeile prioriterte satsingsområder som er nedfelt i fylkeskommunens regionale planstrategi, handlingsprogram mv. og satsingsområder i kommunenes og regionrådenes strategiplaner og handlingsprogram.

### 1.2 Fylkeskommunens spørsmål og problemstillinger

#### 1.2.1 Spørsmålsstillinger i oppdragsbeskrivelsen

Buskerud fylkeskommune har i anbudsbeskrivelsen listet opp en del sentrale problemstillinger som en ønsker at evalueringen av de regionale utviklingsmidlene skal forsøke å besvare. Disse problemstillingene er følgende:

- Er de intensjoner og mål som lå til grunn for tiltaket i 2004 oppfylt?
- Er denne bruken av regionale utviklingsmidler effektiv med tanke på konkrete resultater og effekter når det gjelder å gjennomføre fylkeskommunens mål og strategier

Ut fra dette ønsker fylkeskommunen at evalueringen særlig forsøker å fokusere på:

- En overordnet vurdering av resultater og effekter av bruken av midler innenfor tiltaket. Har ordningen styrket det regionale utviklingsarbeidet i Buskerud?
- En vurdering av "forvaltningssystemet" som er knyttet til de delegerte utviklingsmidlene. Er organisering, prosedyrer og oppfølgingsrutiner effektive slik at man oppnår best mulig effekt av midlene?
- Er det samsvar mellom regionale prosjekter/tiltak og prioriteringer i Regional planstrategi og BFKs årlige handlingsprogram?

- I hvilken grad er det mulig å slå fast om denne bruken av rundt 30 % av BFKs midler til regionalt utviklingsarbeider en fornuftig og hensiktsmessig bruk av midlene? Blir de regionale utviklingsmidlene kanalisert i riktig retning og til riktige formål? Bidrar midlene til å mobilisere og utløse midler fra regionene, eller bidrar ulike former for dobbeltfinansiering til at det ikke skapes ønsket merverdi og addisjonalitet?

Bruken av de delegerede utviklingsmidlene ønskes evaluert ut fra de mål som er nedfelt i partnerskapsavtalene og andre relevante plandokumenter. Vurdering av resultater og effekter ønskes basert på årlige rapporteringer og eventuelt et begrenset antall case-studier.

### **1.2.2 Tilleggs kommentarer fra referansegruppa**

Som støtte til konsulenten i evalueringsprosessen ble det opprettet en referansegruppe med representanter for fylkeskommunens utviklingsavdeling og regionkontakter, regionrådslederne og sekretariatsledere, og for fylkespolitikere i regionrådene. Referansegruppen har hatt to møter underveis i evalueringsprosessen og her kommet med følgende innspill:

- Regionrådenes egne strategiske planer bør inngå som styringsdokumenter, der slike planer foreligger
- Kvalitetssikringssystemene til de fem regionrådene bør vurderes
- Effekten av ønsket om store og kraftfulle prosjekter bør undersøkes
- Organisatoriske og funksjonelle forskjeller mellom regionene bør belyses
- Det er viktigst å undersøke om prosjektene følger prioriterte satsingsområder i perioden 2009–2011. Dette var mer tilfeldig tidligere.

Evalueringen er forsøkt gjennomført for best mulig å belyse disse spørsmål og problemstillinger.

## 2 Partnerskapsordningen, bakgrunn, innhold og hensikt

### 2.1 Kort om partnerskapsordningen og fylkeskommunens bruk av regionale utviklingsmidler

#### 2.1.1 Kort om partnerskapsordningen

Buskerud fylkeskommune inngikk i årene 2004–2005 partnerskapsavtaler med regionrådene i hver av fylkets fem nyopprettede kommuneregioner, med sikte på å gi regionene innflytelse på forvaltning av deler av fylkeskommunens regionale utviklingsmidler. Partnerskapsavtalene ble inngått for perioden 2004–2007, men ble senere forlenget et år til 2008. Nye partnerskapsavtaler med kommuneregionene ble inngått i 2009 for perioden 2009–2012.

Partnerskapsavtalene gir regionrådene myndighet til å fremme forslag om økonomisk støtte til regionale utviklingsprosjekter i sin region, innenfor prioriterte satsingsområder regulert gjennom partnerskapsavtalene. Regionrådenes innstilling forelegges fylkesutvalget som gjør vedtak om tildeling av midler innenfor gitte økonomiske rammer. Oppfølging av prosjektene og rapportering om resultater skjer deretter i fylkeskommunal regi. Regionene har ikke ansvar for dette. De har bare ansvar for prosjektforberedelse, prosjektutvelgelse og i tilfeller der regionen selv er prosjekteier, også gjennomføring av prosjekter.

For tildeling av støtte gjennom partnerskapsordningen forutsettes det i partnerskapsavtalene at prosjektene oppfyller følgende kriterier:

- Har et formål som ligger innenfor partnerskapsavtalens prioriterte satsingsområder
- Er av kommuneovergripende karakter
- Har minst 50 % egenfinansiering

I tillegg er det i partnerskapsavtalene for 2009–2012 en enighet om å nedprioritere småprosjekter og heller satse på større og mer kraftfulle utviklingsprosjekter.

Til sammen er det gjennom partnerskapsordningen bevilget 111,5 mill kr i perioden 2004–2011. Til sammen 1,9 mill kr i bevilgede midler er ved utløpet av 2011 trukket tilbake, i hovedsak fordi prosjektene ikke ble igangsatt. Samlede økonomiske midler brukt gjennom partnerskapsordningen i perioden 2004–2011 er dermed 109,6 mill kr, fordelt på 305 regionale utviklingsprosjekter. En nærmere gjennomgang av disse prosjektene er vist i kapittel 4.

### 2.2 Bakgrunn og hensikt med partnerskapsordningen

Partnerskapsordningen trådte i kraft fra 2004–2005. Regionalisering på alle nivåer var på den tiden sentralt i samfunnsdebatten. Kommunaldepartementet hadde skiftet navn til Kommunal og regionaldepartementet, og utarbeidet ny regionalmelding som ivret for å danne regioner. Buskerud, Vestfold og Telemark var i gang med sitt BTV-prosjekt. Regionbygging var populært.

Samtidig var det et ønske fra kommunene i Buskerud, og særlig fra de sentrale strøk i fylket om å få større tilgang på regionale utviklingsmidler til kommuneoverskridende prosjekter og egen regionbygging. Fylkeskommunen hadde på den tiden lite egne utviklingsmidler. Det meste var bevilgninger fra KRD over kapittel 551 post 60 på statsbudsjettet, og disse midlene var i hovedsak øremerket til kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. I Buskerud begrenset dette virkeområdet seg til kommunene i Hallingdal, kommunene i Numedalen unntatt Kongsberg, og i tillegg Krødsherad og Sigdal. De øvrige kommunene i fylket falt i stor grad utenfor, og syntes dette var urettferdig. Heller ikke distriktskommunene var fornøyde. De mente at samarbeidet med fylkeskommunen var for dårlig.

For å komme kommunene i møte ble det i 2003–2004 satt i gang et arbeid med sikte på å opprette delregioner i Buskerud som kunne få innflytelse på forvaltningen av fylkes regionale utviklingsmidler. Man forsøkte videre å skaffe mer egne utviklingsmidler, blant annet gjennom å allokere utbytte fra energiselskapet Vardar til dette formål.

For å finne en egnet modell for delegering av regionale utviklingsmidler så man til Oppland, som nettopp hadde gjennomført et større regionaliseringsprosjekt der fylkeskommunen med støtte fra KRD, hadde delt fylket opp i delregioner med egne regionråd, og bemannet opp disse regionene med egne sekretariater, til dels finansiert over fylkeskommunens budsjett. Disse delregionene fikk deretter, innenfor gitte kriterier, ansvar for forvaltning av størsteparten av Oppland fylkes regionale utviklingsmidler.

Fullt så langt ønsket imidlertid ikke fylkeskommunen å gå i Buskerud. For det første var det et klart uttrykt ønske både i fylkeskommunen og ute i kommunene å bygge kommuneregionene nedenfra. For å få til dette ble det besluttet å la kommunene selv få velge hvem de ville samarbeide med, og hvordan dette samarbeidet skulle organiseres. I Oppland hadde fylkeskommunen i samarbeid med KRD bestemt dette.

For det andre ønsket ikke Buskerud fylkeskommune å gå like langt som Oppland i å delegere bruken av fylkets regionale utviklingsmidler til de nye kommuneregionene. Dels ønsket man fortsatt å overføre støttemidler til enkeltbedrifter gjennom Innovasjon Norge, og dels ønsket man selv å disponere deler av utviklingsmidlene til Høgskolen og til regionovergripende prosjekter, særlig innenfor reiseliv. Videre ønsket man å kunne formelt godkjenne de prosjektene regionene foreslo, og selv ivareta videre oppfølging og rapportering av disse.

Resultatet ble en ordning der 12–15 mill kr i regionale utviklingsmidler pr år eller rundt 30 % av BFKs samlede utviklingsmidler, ble øremerket til kommuneovergripende prosjekter i regionene,

## **2.3 Aktører og administrativ oppbygging av partnerskapsordningen**

### **2.3.1 Kommuneregionene**

For å få etablert partnerskapsordningen, fikk kommunene i Buskerud i oppgave selv å danne formelle kommuneregioner med egne regionråd som kunne stå som avtalemotpart til fylkeskommunen, og egne sekretariater for å ivareta prosjektsøknader og prosjektutvikling. De fleste regionene hadde samarbeidsordninger fra før, men opprettet nå formelle regioner med regionråd.

### **Hallingdalregionen**

Kommunene i Hallingdal hadde allerede i mange år hatt et regionalt samarbeid gjennom Hallingtinget, og valgte å videreføre dette. Hallingdalregionen ble dermed formelt opprettet med kommunene Flå, Nes, Gol, Hemsedal, Ål og Hol, og er den samme i dag.

### **Kongsbergregionen**

De tre kommunene Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal hadde i 2004 et etablert regionalt samarbeid gjennom Numedalsrådet, men valgte likevel i 2005 å gå sammen med Kongsberg i en nyopprettet Kongsbergregion. For bedre å dekke det regionale bolig- og arbeidsmarkedet rundt Kongsberg, ble det regionale samarbeidet videre utvidet til kommunene Notodden, Hjartdal (mesteparten av tiden) og Tinn i Telemark. Slik er regionen sammensatt også i dag.

### **Drammensregionen**

Kommunene i Drammensområdet, Drammen, Lier, Røyken, Hurum, Nedre Eiker og Øvre Eiker hadde lenge hatt samarbeidsordninger, men opprettet formelt Drammensregionen, og utvidet denne til også å omfatte nabokommunene Sande og Svelvik i Vestfold. Øvre Eiker var en tid også medlem av Kongsbergregionen, men da på andre samarbeidsområder.

Fra 2012 har kommunene Røyken, Hurum og Lier vedtatt å gå ut av Drammensregionen og danne sin egen kommuneregion. Drammen kommune har videre meldt seg ut av regionsamarbeidet. Om de resterende kommunene ønsker å videreføre et regionsamarbeid seg imellom når Drammen har gått ut, er foreløpig uavklart.

### **Ringeriksregionen**

Ringerike og Hole hadde lenge hatt et regionalt samarbeid. De dannet formelt Ringeriksregionen, og tok også med Jevnaker i Oppland i det regionale samarbeidet. Slik er også regionen i dag.

### **Midt-Buskerud regionen**

Regionen ble dannet for dette formål av kommunene Modum, Sigdal og Krødsherad og har den samme sammensetning i dag.

#### **2.3.2 Regionenes organisering og sekretariatsfunksjoner**

Partnerskapsavtalene ble inngått med hver region i 2004 og begynnelsen av 2005 etter hvert som man fikk etablert regionrådene. Regionrådene består av ordførerne i de deltakende kommunene i hver delregion, samt to oppnevnte fylkespolitikere i hvert regionråd som har tale og forslagsrett. Fylkesordfører har møterett om han ønsker å delta. Det samme gjelder fylkesrådmannen. Normalt møter ellers regionrådets sekretariat og regionens fylkeskontakt på regionrådsmøtene.

Avtalepartene i de fem partnerskapsavtalene er regionrådene, representert ved Buskerudordførerne i regionen, og Buskerud fylkeskommune representert ved fylkesordfører.

Partnerskapsavtalene gjelder kun Buskerudkommunene i regionene. Kommuner fra andre fylker kan ha liknende avtaler med sin fylkeskommune.

Som følge av at kommuneregionene fikk anledning til å organisere seg selv, varierer sekretariatsfunksjonenes størrelse, oppgaver og kompetanse betydelig mellom de fem regionene. Det er også store variasjoner i de administrative rutineene for oppfølging av partnerskapsavtalen og prioritering av prosjekter.

### **Hallingdal regionen**

Hallingdalregionen har i mange år hatt et eget regionalt samarbeidsorgan kalt Hallingtinget, der fem politikere fra hver kommune sitter. Hallingtinget diskuterer strategiplaner og saker av felles interesse og gir tilrådning overfor kommunene.

I tillegg har Hallingdalregionen et regionråd bestående av de seks ordførerne og to fylkespolitikere. Rådmennene tiltrer regionrådsmøtet, men deltar ikke i behandlingen av regionale utviklingsmidler.

Hallingdalregionen har et fast sekretariat med en daglig leder på heltid og administrativ støtte på deltid. Sekretariatet arbeider med gjennomføring av Hallingdals egen strategiplan og driver politisk arbeid i tillegg til arbeidet med de regionale utviklingsmidlene. Sekretariatet finansieres av kommunene. Det går ikke regionale utviklingsmidler til dette. Noen prosjektledere for større utviklingsprosjekter finansieres imidlertid over prosjektmidler, og inngår i sekretariatmiljøet.

Sekretariatet utlyser i samarbeid med fylkeskommunen søknad om regionale utviklingsmidler, mottar, saksbehandler og utvikler innkomne søknader, og innstiller overfor regionrådet, som igjen innstiller overfor fylkesutvalget. Det er ikke noe rådmannsutvalg inne i søknadsprosessen i Hallingdal regionen.

### **Kongsberg regionen**

Kongsberg regionen har siden opprettelsen i 2005 utviklet et omfattende administrativt apparat som ivaretar et bredt spekter av tjenester for kommunene. Sekretariatet har i dag 9 ansatte pluss 3–4 innleide konsulenter og et budsjett for 2012 på 17 mill kr. Finansiering av sekretariatet skjer i hovedsak fra kommunene og statlige prosjektmidler. Det blir ikke brukt regionale utviklingsmidler til dette.

Partnerskapsavtalen er bare en liten del av sekretariatets arbeidsoppgaver. Oppgaven går i hovedsak ut på, i samarbeid med fylkeskommunens regionkontakt, å utlyse søknad om regionale utviklingsmidler, saksbehandle og videreutvikle innkomne søknader i dialog med fylkeskommunen og prosjekteier, og deretter avgi innstilling overfor rådmannsutvalget som innstiller videre til regionrådet. Regionrådets innstilling går så til fylkesutvalget for endelig avgjørelse.

### **Drammensregionen**

Drammensregionen hadde fram til september 2012 et fast sekretariat som i tillegg til å arbeide med partnerskapsprosjekter også hadde andre oppgaver som utvikling av administrative samarbeidsprosjekter mellom kommunene og generelt politisk arbeid. Dette sekretariatet er nå imidlertid under avvikling, og noe oppfølgingsorgan er ikke vedtatt opprettet.

Det er heller ikke klart hva som vil skje med regionsamarbeidet i Drammensregionen. Drammen, selve regionsenteret, har trukket seg ut av samarbeidet og Lier, Røyken og Hurum har vedtatt å danne sin egen region. Øvre og Nedre Eiker har foreløpig ikke bestemt seg for om de skal videreføre samarbeidet.

Hvordan det regionale samarbeidet i Drammensområdet vil bli i årene framover er dermed uvisst.

Fram til 2011 var imidlertid rutinene slik at regionrådet hadde delegert innstillingsretten til de regionale utviklingsmidlene til rådmennene, som igjen hadde delegert den videre til sekretariatet. Sekretariatet hadde dermed full styring med dette. De utlyste midlene i samarbeid med fylkeskommunen, tok imot prosjektsøknader og bearbeidet



disse i samråd med fylkeskontaktene, og fremmet sekretariatets innstilling direkte overfor fylkesutvalget. Verken rådmennene eller politikerne deltok aktivt i prosessen.

### **Ringeriksregionen**

Ringeriksregionen har en 70 % stilling til en regionkoordinator, betalt av kommunene. Koordinatoren oppgir at han neppe bruker mer enn 30 % av sin tid på å saksbehandle regionale utviklingsprosjekter. Resten av tiden brukes på prosjektarbeid.

Ringeriksregionen har fra 2010 et eget Ringeriksråd bestående av formannskapene i de tre kommunene. Rådet behandler strategiske planer og større enkeltsaker. I tillegg har Ringerikskommunene et eget næringssselskap, Ringerike Utvikling, med to ansatte som holder kontakt med næringslivet, driver generelt næringsarbeid og i tillegg fungerer som prosjekteiere for enkelte offentlige regionale utviklingsprosjekter.

Muligheten til å søke på støtte til regionale utviklingsprosjekter utlyses av prosjekt-koordinator i samarbeid med fylkeskommunen så snart budsjetttrammene er klare fra fylkeskommunens side. Regionkoordinatoren mottar søknadene og bearbejder disse i samråd med fylkeskontakten. Deretter innstiller rådmannsutvalget overfor regionrådet, som igjen innstiller overfor fylkesutvalget.

### **Midt-Buskerud regionen**

Regionen har valgt en minimumsløsning for administrativ gjennomføring av partnerskapsavtalen. Regionrådets leder går på omgang blant kommunene med en fireårs syklus. Modum leder for tiden regionrådet. Sekretariatsfunksjonen følger lederen.

Sekretariatsfunksjonens omfang har variert noe over tid, men er i dag på et minimumsnivå som en 7 % bistilling for Modums næringskonsulent. Sekretariatets oppgave er i samarbeid med fylkeskommunen å utlyse søknad om prosjektmidler, behandle innkomne søknader og utforme saksframlegg uten innstilling overfor et rådmannsutvalg. Rådmannsutvalget prioriterer og innstiller prosjekter overfor regionrådet, som igjen avgir innstilling overfor fylkesutvalget.

Sekretariatet finansieres også her av kommunene over deres budsjetter, ikke over utviklingsmidlene.

#### **2.3.3 Fylkeskommunens sekretariatsfunksjoner og prosjektoppfølgning**

Fylkesutvalget vedtar hvilke regionale utviklingsprosjekter som skal få støtte. 75 % av bevilget støtte utbetales etter forespørsel ved prosjektoppstart. De resterende 25 % utbetales først når prosjektet er ferdigstilt, rapportert og har levert et revisorbekreftet regnskap. Vanligvis har man bevilgningsåret pluss to år på å gjennomføre prosjektet, men unntak finnes, blant annet på store prosjekter som får bevilgninger over flere år.

Merk at så lenge fylkesutvalget vedtar prosjektstøtten og følger opp prosjektene, så er det hele tiden formelt fylkeskommunen som forvalter de regionale utviklingsmidlene. Regionene har bare fått delegert myndighet til, innenfor tildelte rammer, å fremme en prioritert liste over prosjekter en innstiller på at bør få støtte. Det er fylkesutvalget som avgjør dette, og selv om det sjelden skjer, har det vært tilfeller der fylkesutvalget har gått imot regionrådenes innstilling i enkeltprosjekter.

Fylkeskommunens oppfølging av igangværende prosjekter ivaretas av egne region-kontakter, tilknyttet utviklingsavdelingen i fylkeskommunen, en for hver region. Regionkontaktene saksbehandler regionrådenes innstilling om prosjektstøtte, og fremmer saken for fylkesutvalget. Etter fylkesutvalgets vedtak holder regionkontaktene kontakt med prosjektlederne innenfor sin prosjektportefølje, innhenter underveis-

rapportering av prosjekter ved behov, og innhenter sluttrapport og regnskap ved prosjektavslutning. Regionkontaktene rapporterer videre inn i fylkeskommunens datasystemer, og rapporterer til KRDs database der regionale utviklingsmidler over statsbudsjettets kapittel 551 post 60 er benyttet.

I tillegg holder regionkontaktene nær kontakt med regionenes sekretariater, særlig når det gjelder saksbehandling av søknader og utvikling av nye potensielle prosjekter. Hvor tett denne kontakten er, varierer imidlertid mye mellom regionene.

Praksis med hensyn til tilbakerapportering til regionene om utviklingen av igangværende og avsluttede prosjekter varierer også. Noen regionråd ønsker dette, andre gjør det ikke. Noen regionråd får dermed se sluttrapportene fra prosjektene som orienteringssaker. Andre gjør det ikke, og får bare kjennskap til at prosjektene er avsluttet gjennom årsmeldingene.

Fylkeskommunen har for tiden bare fire regionkontakter. Det er for tiden ingen regionkontakt for Drammensregionen, da situasjonen der er uavklart, og det er ennå ikke opprettet noen regionkontakt for den nye regionen som består av Lier, Røyken og Hurum.

## **2.4 Mål og strategier for tildeling av regionale utviklingsmidler**

### **2.4.1 Mål og strategier i partnerskapsavtalene fra 2004-2005**

Mål og strategier for tildeling av regionale utviklingsmidler framgår av partnerskapsavtalene med hver enkelt region.

I partnerskapsavtalene fra 2004–2005, er formålet med avtalene det samme i alle regionene, og definert som følger:

“Partnerskapsavtalen skal bidra til utvikling av regionen i et bærekraftig perspektiv med utgangspunkt i Fylkesplanens målsettinger. Avtalen forplikter partene gjensidig til å delta i utarbeidelse av Fylkesplanen Handlingsprogram, samt å følge opp prioriterte samarbeidsområder gjennom årlige gjennomføringsavtaler, konkrete tiltak/prosjekter samt finansiering av disse. Avtalen skal bidra til synlige resultater gjennom konstruktivt engasjement og samarbeid, forenkling og effektivisering, der aktiv nyttig gjøring av partnernes kompetanse og gjensidig erfaringsutveksling er sentralt.”

De prioriterte satsingsområdene var basert på Fylkesplanen 2005–2008, samt fylkesplanens handlingsprogram. For Hallingdalsregionen var også Strategisk plan for Hallingdal 2006–2010 tatt med.

De utpekte satsingsområdene varierer litt i ordbruk mellom de ulike regionene, men dekker i hovedsak følgende områder:

- Infrastruktur, samferdsel, transport
- Innovasjon og entreprenørskap
- Utdanning og kompetanse
- Regional næringsutvikling
- Stedsutvikling
- Reiseliv og kultur

I tillegg har enkelte regioner fått inn andre tema fra fylkesplanen som fjellregion-samarbeid der dette er aktuelt, videre alternativ energi, informasjonsteknologi og arealbruk.

I tillegg til partnerskapsavtalene ble det hvert år inngått en gjennomføringsavtale mellom fylkeskommunen og hver enkelt region. I gjennomføringsavtalen framgår fylkeskommunens rammer for gjennomføring av prosjekter og tiltak i hver region, og kravet om minst 50 % egenfinansiering gjentas. Her gjentas også partenes forpliktelser til å stille avtalte administrative ressurser til rådighet. Videre stilles det krav til prosjektbeskrivelse, og det gis en kortfattet beskrivelse av hvert prosjekt som skal gjennomføres, med angivelse av prosjekteier og bevilget beløp.

Krav til prosjekteier er ikke nærmere beskrevet, men dette kan i prinsippet være en eller flere kommuner, fylkeskommunen, et offentlig privat samarbeid eller en privat bedrift. Forutsetningen er imidlertid uansett at prosjektet har et regionalt perspektiv.

#### **2.4.2 Fylkeskommunens intern-evaluering av partnerskapsordningen i 2007**

Før det ble utarbeidet nye partnerskapsavtaler i 2009, gjennomførte fylkeskommunen høsten 2007 sammen med regionrådene en intern evaluering av erfaringer med de eksisterende partnerskapsavtalene og den prosjektportefølje man hadde fått.

Hovedinntrykket i evalueringen var ifølge saksframlegget for fylkestinget at partnerskapsordningen i hovedsak fungerte godt, og burde fortsette. Det ble trukket fram som positivt at alle regionene nå hadde fått et regionråd og en etablert sekretariatsfunksjon, selv om regionrådenes politiske tyngde varierte betydelig mellom regionene. For å få en bedre forankring og et mer balansert partnerskap hadde det vært gunstig om alle regionene utformet egne strategiplaner slik Hallingdal har gjort. Ellers synes ordningen med fylkespolitikere i regionrådene å fungere godt, det samme var tilfellet for fylkeskommunens regionkontakter.

Enkelte justeringer i partnerskapsordningen ble likevel foreslått i saksframlegget som ble enstemmig vedtatt av fylkestinget. Man ønsket en utlysningstekst som spisses mer mot regionens satsingsområder, og mot større og mer kraftfulle prosjekter. Man ville gjerne at fylkeskommunen selv tok initiativ til prosjekter i regionene, og ønsket å påpeke at 50 % egenandel er et minimumskrav, og at egenfinansieringen godt kan være større der prosjekteiers interesse i å gjennomføre prosjektet er stor. I tillegg ønsket fylkeskommunen at oppfølging og rapportering av prosjektgjennomføringen bør styrkes, slik at både fylkeskommunen og regionrådene holdes orientert om dette.

#### **2.4.3 Mål og strategier i partnerskapsavtalene for 2009-2012**

På bakgrunn av internevalueringen, og etter forhandlinger med regionrådene, ble det i 2009 utformet nye partnerskapsavtaler med regionene for perioden 2009–2012.

Formålet med partnerskapsavtalene ble justert slik at de ble forankret i fylkeskommunens regionale planstrategi for 2009–2012, men ble ellers lite endret. Alle fem formålsparagrafene er like. Det heter i formålet med avtalene at:

“Partnerskapsavtalen skal bidra til utvikling av regionen i et bærekraftig perspektiv med utgangspunkt i den nedfelte visjonen i Regional planstrategi for Buskerud 2009–2012 “Ei ynskt utvikling i Buskerud skal være bærekraftig og innovativ for å fremme næringsutvikling og bulyst” og under hensyntaken til regionens egen utviklingsstrategi.

Avtalen forplikter partene til gjensidig å delta i gjennomføringen av de satsingsområder som er utpekt i den regionale planstrategien samt å følge opp et lite

antall prioriterte samarbeidsområder gjennom årlige gjennomføringsavtaler, konkrete tiltak/prosjekter samt finansiering av disse.

Avtalen skal bidra til synlige resultater gjennom konstruktivt engasjement og samarbeid, forenkling og effektivisering, der aktiv nyttiggjøring av partnernes kompetanse og gjensidig erfaringsutveksling er sentralt.”

De prioriterte samarbeidsområdene i partnerskapsavtalen er basert på fylkeskommunens regionale planstrategi og handlingsprogrammene til de temaene som der framkommer. De prioriterte samarbeidsområdene er med et unntak, Drammensområdet, stort sett like i alle partnerskapsavtalene. De prioriterte samarbeidsområdene er:

- A. Klima og Energi
- B. Samferdsel og kollektivtrafikk
- C. Satsingsområder for næringsutvikling
  - a. Arbeidskraft
  - b. Forskning og innovasjon
  - c. Reiseliv
  - d. Kulturnæring
  - e. Kunst og kultur
- D. Læring hele livet
- E. Kommuner med nedgang i folketallet
- F. Hardangervidda
- G. Vassdrag/Vassbruk
- H. Folkehelse

Punktene E, F og G er strøket i noen av regionavtalene, der de ikke er aktuelle.

Drammensregionen har fått en litt annen ordlyd på sine samarbeidsområder: Kultur og reiseliv, kompetanse, innovasjon, infrastruktur, miljø og omdømme. De fem første samarbeidsområdene er temmelig like områdene ovenfor. Drammensregionen har imidlertid i tillegg fått inn omdømme som et samarbeidsområde.

For alle regioner forutsettes det at en gjennom de årlige gjennomføringsavtalene prioriterer maksimum fire av disse samarbeidsområdene. Videre skal større prosjekter/tiltak som omhandler, eller er av betydning for, mer enn en enkelt kommune prioriteres, og maks 20 % av midlene kan brukes til småprosjekter.

Bortsett fra enkelte redigeringsmessige forskjeller, er det ellers bare små endringer fra partnerskapsavtalene fra 2004.

## 3 Metodiske hovedgrep i evalueringen

### 3.1 Kort om evalueringsmetoder og evalueringsopplegg

Evalueringen baserer seg i hovedsak på fire ulike metoder:

- En dokumentgjennomgang av styringsdokumenter, regionale planer, tidligere evalueringer og annen relevant dokumentasjon
- En analyse av gjennomførte regionale utviklingsprosjekter i perioden 2004–2011 gjennom opprettelse av en egnet prosjektdatabase
- Strukturerte intervjuer med de viktigste aktørene i partnerskapsordningen
- Et lite utvalg case-studier for supplerende informasjon om erfaringer med ordningen og for å undersøke addisjonalitet

#### 3.1.1 Gjennomgang av styringsdokumenter

For å få et godt grunnlag for evalueringen er det viktig å ha et godt kjennskap til partnerskapsordningen. Et egnet utgangspunkt har derfor vært å starte med en dokumentgjennomgang av ordningens styringsdokumenter, regionale planer, tidligere evalueringer og annen relevant dokumentasjon. De viktigste styringsdokumentene har vært:

- Fylkesplan for Buskerud 2004–2007, Regional planstrategi for Buskerud 2009–2012, og relevante fylkesdelplaner, særlig på reiseliv
- Partnerskapsavtalene med hver av de fem kommuneregionene for 2004–2007(8) og for 2009–2012, og fylkeskommunale saksdokumenter i forbindelse med disse
- De årlige gjennomføringsavtalene med hver kommuneregion i perioden 2004–2011
- Saksdokument om evaluering av samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommuneregionrådene fra 2007

I tillegg har regionene kommet med skriftlig tilleggsinformasjon i forbindelse med intervjurunden.

Resultater og funn fra dokumentstudiene framgår blant annet under beskrivelsen av partnerskapsordningen ovenfor.

#### 3.1.2 Opprettelse av en hensiktsmessig prosjektdatabase

For å få oversikt over gjennomførte utviklingsprosjekter, med opplysninger om aktuell kommuneregion, bevilgningsstørrelse, type prosjekteier og samarbeidsområde, er det opprettet en prosjektdatabase. Databasen er basert på fylkeskommunens bevilgningslister, og supplert med tilleggsopplysninger fra fylkets regionkontakter.

En nærmere gjennomgang av prosjektdatabasen er vist i kapittel 4.

#### 3.1.3 Intervjuer med nøkkelpersoner i partnerskapet

For å få en bredere innsikt i partnerskapsordningens oppbygging, aktører og arbeidsfordeling og rutiner, er det gjennomført intervjuer med de viktigste aktørene i

partnerskapet. Intervjuene er foretatt i henhold til en strukturert intervjuguide som er drøftet med referansegruppen. Intervjuobjekter har vært regionrådslederne og sekretariatsleder i regionene, enten hver for seg, eller sammen der de selv mente at dette var ønskelig. Videre har en intervjuet enkelte av fylkespolitikere i regionrådene, noen av fylkeskontaktene og store deler av ledelsen i fylkeskommunens utviklingsavdeling. En har også intervjuet den regionale ledelsen i NHO og Innovasjon Norge.

Intervjuobjektene opplysninger om oppbygging av partnerskapsordningen ligger til grunn for beskrivelse av partnerskapet i kapittel 2, mens deres synspunkter om ordningen for øvrig ligger til grunn for Agenda Kaupangs vurderinger nedenfor.

### 3.1.4 Case studier av utvalgte prosjekter

For å få et mer detaljert innblikk i konkrete prosjekter, og for å undersøke ulike former for addisjonalitet, har en gjennomført en begrenset studie av åtte utvalgte case-prosjekter. Prosjektene er valgt ut slik at alle fem regioner er representert, videre ulike typer prosjekteiere og formål, store og små prosjekter og prosjekter som er gjennomført tidlig og sent i evalueringsperioden. Resultatene av case studiene framgår av kapittel 6. nedenfor.

### 3.1.5 Bruk av ulike metoder i evalueringen

Til sammen gir disse fire metodene enkeltvis eller i kombinasjon et grunnlag for å besvare de ulike temaene i fylkeskommunens problemstillinger og spørsmål som vist i figur 3.1.

Tema	Metode
Prosjektgjennomgang	Kvantitativ sortering av alle prosjektene, analyse av profil Gjennomgang av styringsdokumenter
Resultater og effekter	Analyse av prosjektporteføljen og resultatrapporteringen. Intervjuer med regionråd, fylkeskommune Casestudie av 10-12 prosjekter, med intervjuer
Forvaltningen av midlene	Intervjuer med regionrådene Casestudier Dokumentstudier
Samsvar med satsingsområder	Dokumentstudier – prosessbeskrivelser Analyse av profil opp mot mål og føringer Intervjuer med regionråd og prosjektledere Casestudier
Hensiktsmessig bruk av midlene	Casestudier Dokumentstudier Intervjuer med prosjektledere og regionrådene Intervjuer med fylkeskommunen
Overordnet vurdering	Basert på all dokumentasjon og analyser

Figur 3.1: Bruk av metoder ved ulike problemstillinger

## 4 Gjennomgang av prosjekter og styringsdokumenter

### 4.1 Opprettelse av en egnet prosjektdatabase

#### 4.1.1 Kort om arbeidet med prosjektdatabasen

For å få et egnet verktøy til å analysere prosjektporteføljen med, har prosjektet opprettet en database med opplysninger om alle gjennomførte utviklingsprosjekter som har fått støtte fra regionale utviklingsmidler i perioden 2004–2011. Opplysningene i databasen er framskaffet i samarbeid med fylkeskommunenes regionkontakter og regionrådene, og er bearbeidet videre av konsulenten.

Kjernen i prosjektdatabasen har vært fylkeskommunens prosjektoversikt som inneholder opplysninger over bevilgningsregion, år og bevilgnings sak i fylkesutvalget, bevilget beløp, utbetalt beløp og navn på prosjekteier. Disse opplysningene ble bearbeidet for å skille ut prosjekter som ikke ble gjennomført, og for å samle prosjekter som fikk bevilgninger over flere år. Ved hjelp av regionkoordinatorene og fylkeskontaktene ble deretter prosjektopplysningene i databasen supplert med type prosjekteier og formålskategori.

Formålskategoriene i databasen følger for hele perioden satsingsområdene i regional planstrategi 2009–2012. Helst burde en for prosjekter i perioden 2004–2008 i stedet lagt inn satsingsområdene i fylkesplanen 2004–2007, siden dette er de satsingsområdene prosjektene skal måles opp mot. En valgte imidlertid å prioritere formålskategoriene i regional planstrategi 2009–2012. Noe stort problem er imidlertid ikke dette. Det er relativt enkelt å oversette kriteriene i databasen til fylkesplanens satsingsområder.

Ideelt sett burde videre hvert prosjekt i databasen også hatt opplysninger om prosjektets antatte addisjonalitet. Prosjektrapportene inneholder imidlertid bare i svært liten grad slike opplysninger, så dette har det ikke latt seg gjøre å framskaffe.

KRD krever fra 2011 en resultatrapportering fra avsluttede prosjekter som får støtte over statsbudsjettets kapittel 551 post 60, men slike opplysninger er foreløpig bare i svært beskjeden grad lagt inn i departementets database. Dette vil imidlertid bli bedre etter hvert.

#### 4.1.2 Vurdering av databasens kvalitet

Prosjektdatabasen omfatter alle de 305 prosjektene som har fått støtte over fylkeskommunens prosjektmidler i perioden 2004–2011, med opplysninger om region, prosjekteier, bevilget støttebeløp og utbetalt beløp. Disse opplysningene er det ingen grunn til å trekke i tvil, og alle utviklingsprosjektene ligger inne i databasen, så databasen er komplett.

Prosjekteier er i databasen delt opp i fire kategorier, kommunal, fylkeskommunal, offentlig/privat og privat, ut fra regionkoordinatorenes og fylkeskontaktene kunnskap til prosjektene. Denne fordelingen gir seg i de aller fleste tilfeller selv. Det finnes imidlertid enkelte flerårige prosjekter der prosjekteier har endret seg over tid, slik at prosjektet har endret kategori fra privat til offentlig/privat samarbeid. Det finnes også noen prosjekter der prosjekteier er privat, men prosjektet likevel må karakteriseres

som et offentlig/privat samarbeidsprosjekt. Det kan dermed være noe usikkerhet i fordelingen mellom disse to kategoriene.

Noe usikkerhet kan det også være i prosjektenes fordeling på satsingsområder. Fordelingen her er gjort av regionkoordinatorene og fylkeskontaktene etter kjennskap til prosjektene og beste skjønn. Enkelte prosjekter kan omfatte flere satsingsområder. Disse er fordelt etter hovedsatsingsområde der dette framgår. I denne fordelingen kan det være en potensiell feilkilde, men det er ikke mange slike prosjekter, og en eventuell feilplassering er neppe så stor at den påvirker resultatene nedenfor i særlig grad.

I all hovedsak vurderer evaluator derfor databasens kvalitet til å være god.

Databasen er et vedlegg til prosjektrapporten, så opplysningene der er offentlig tilgjengelige for supplering eller nærmere analyse om ønskelig.

## 4.2 Gjennomgang av prosjektene i databasen

### 4.2.1 Prosjektenes antall og regionfordeling

Prosjektdatabasen omfatter bevilget støtte til alle igangsatte prosjekter i perioden 2004–2011. De fleste prosjektene er gjennomført og avsluttet. Noen av de senere prosjektene pågår fortsatt, og noen få har ennå ikke startet opp. En oversikt over antall prosjekter og bevilget støttebeløp fordelt på kommuneregion er vist i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Regionale utviklingsprosjekter i årene 2004–2011, fordelt på region

Regionfordeling	Tildelte midler	Utbetalte midler	Antall Gj størrelse Prosjekter tildeling	
Drammensregionen	31594	26748	89	355
Hallingdalsregionen	20109	18321	58	347
Kongsbergregionen	24701	21531	75	329
Midt-Buskerud	14852	13878	42	354
Ringsriksregionen	18514	16989	41	452
<b>Totalt</b>	<b>109769</b>	<b>97468</b>	<b>305</b>	<b>360</b>

Tabell 4.1 viser at det i perioden 2004–2011 er gitt prosjektstøtte innenfor partnerskapsordningen på nær 110 mill kr, hvorav rundt 52 mill kr i 551 post 60 midler fra KR.D. I tillegg har det vært bevilget nær 1,5 mill kr til fem prosjekter fra 2004, der ingen penger ble utbetalt, fordi prosjektene etter tre år ennå ikke var startet opp. Disse bevilgningene ble derfor trukket tilbake. Det er også trukket tilbake rundt 400 000 kr senere.

Fylkeskommunens samlede bruk av regionale utviklingsmidler i perioden 2004–2011 har vært rundt 376 mill kr. 174 mill kr av dette har vært 551 post 60 midler, mens vel 200 mill kr har vært fylkeskommunens egne utviklingsmidler. Regionale utviklingsmidler gjennom partnerskapsordningen har dermed utgjort rundt 30 % av fylkeskommunens totale utviklingsmidler. Regionene har også fått disponere rundt 30 % av Buskeruds samlede 551 post 60 midler.

Noen av de nyere prosjektene i databasen er av ulike årsaker ikke kommet i gang, og andre er ennå ikke ferdigstilte, så utbetalte midler i perioden 2004–2011 er bare vel 97 mill kr. Det er i perioden gitt støtte til 305 regionale utviklingsprosjekter, med en gjennomsnittlig bevilgning pr prosjekt på 360 000 kr.

En ser ellers av tabell 4.1 at Drammensregionen som den befolkningsmessig klart største regionen også har fått mest midler til regionale utviklingsprosjekter med 31,6 mill kr. Ringeriksregionen som nest største region har som en ser bare fått 18,5 mill kr



mens Kongsbergregionen har fått 24,7 mill kr. En oversikt over tildelte midler pr innbygger 1.1 2012, framgår av tabell 4.2.

Tabell 4.2: Tildelte midler til regionale utviklingsprosjekter 2004–2011 pr innbygger

Regionfordeling	Tildelte midler	Befolkning	Kr pr innbygger
Drammensregionen	31594	158237	200
Hallingdalsregionen	20109	20493	981
Kongsbergregionen	24701	32040	771
Midt-Buskerud	14852	18837	788
Ringeriksregionen	18514	35557	521
<b>Totalt</b>	<b>109769</b>	<b>265164</b>	<b>414</b>

En ser av tabell 4.2 at tildelte midler pr innbygger varierer betydelig, fra 981 kr i Hallingdalsregionen til 200 kr i Drammensregionen. I perioden 2004–2011 har altså Hallingdalsregionen disponert nesten fem ganger så mye midler pr innbygger til regional utvikling som Drammensregionen, og nesten dobbelt så mye som Ringeriksregionen.

Gjennom intervjuene kom det fram at de sentrale delene av fylket mener at distriktskommunene, og særlig kommunene i Hallingdal, har fått mye mer enn sin befolkningsmessige andel av fylkets regionale utviklingsmidler. Med utgangspunkt i tabell 4.2, ser en at dette for så vidt er riktig.

På den annen side må en merke seg at kommunene i Hallingdal sammen med Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i Numedal og Sigdal og Krødsherad i Midt-Buskerud, er de eneste kommunene i Buskerud som er berettiget til støtte fra KRDs kapittel 551 post 60 midler. Dette har de fått i mange år, og får fortsatt. En oppsummering viser at av 20,1 mill kr som er tildelt Hallingdalkommunene i perioden 2004–2011, har hele 19,6 mill kr vært kapittel 551 post 60 midler. Bare 0,5 mill kr har vært overføringer av fylkets egne midler. Det samme er også trolig tilfellet for de andre kommunene som er berettiget til KRD midlene.

De øvrige kommunene i fylket får ikke kapittel 551 post 60 midler, og mye av tanken bak innføring av partnerskapsordningen i 2004 var nettopp å sørge for at også disse kommunene fikk tilgang til regionale utviklingsmidler gjennom bruk av fylkets egne penger. Det har da også skjedd. Alle midlene Drammensregionen og Ringeriksregionen har fått gjennom partnerskapsordningen, og det meste som har tilfalt Kongsberg og Modum, har vært fylkets egne midler. I tillegg har Ringeriksregionen fått 3 mill kr av KRD i omstillingsmidler. Distriktskommunene har bare fått en svært beskjeden del av fylkets egne midler.

Selv om distriktskommunene i fylket fortsatt får mer regionale utviklingsmidler enn de sentrale kommunene, har dermed likevel de sentrale kommunene i fylket kommet langt bedre ut enn før ordningen ble innført. Partnerskapsordningen synes dermed på dette punkt helt klart å leve opp til sine intensjoner.

#### 4.2.2 Store og kraftfulle prosjekter

I de nye partnerskapsavtalene fra 2009, var det en ny føring fra fylkeskommunen til regionene at man ville ha bort småprosjektene, og heller satse på store og kraftfulle utviklingsprosjekter.

For å sjekke ut om denne satsingen har gitt resultater, har en delt prosjekt databasen i to perioder etter partnerskapsavtale, dvs. prosjekter gitt bevilgning i 2004–2008 og prosjekter gitt bevilgning i 2009–2012. Resultatet er vist i tabell 4.3.

Tabell 4.3: Regionale utviklingsprosjekter i årene 2004–2011, fordelt på region og periode

Regionfordeling	2004-2008			2009-2011		
	Tildelte midler	Prosjekter	Gj.sn størrelse	Tildelte midler	Prosjekter	Gj.sn størrelse
Drammensregionen	22010	67	329	9583	22	436
Hallingdalsregionen	9760	43	227	10348	15	690
Kongsbergregionen	19686	59	334	5015	16	313
Midt-Buskerud	10668	33	323	4185	9	465
Ringeriksregionen	10124	25	405	8390	16	524
<b>Totalt</b>	<b>72248</b>	<b>227</b>	<b>318</b>	<b>37521</b>	<b>78</b>	<b>481</b>

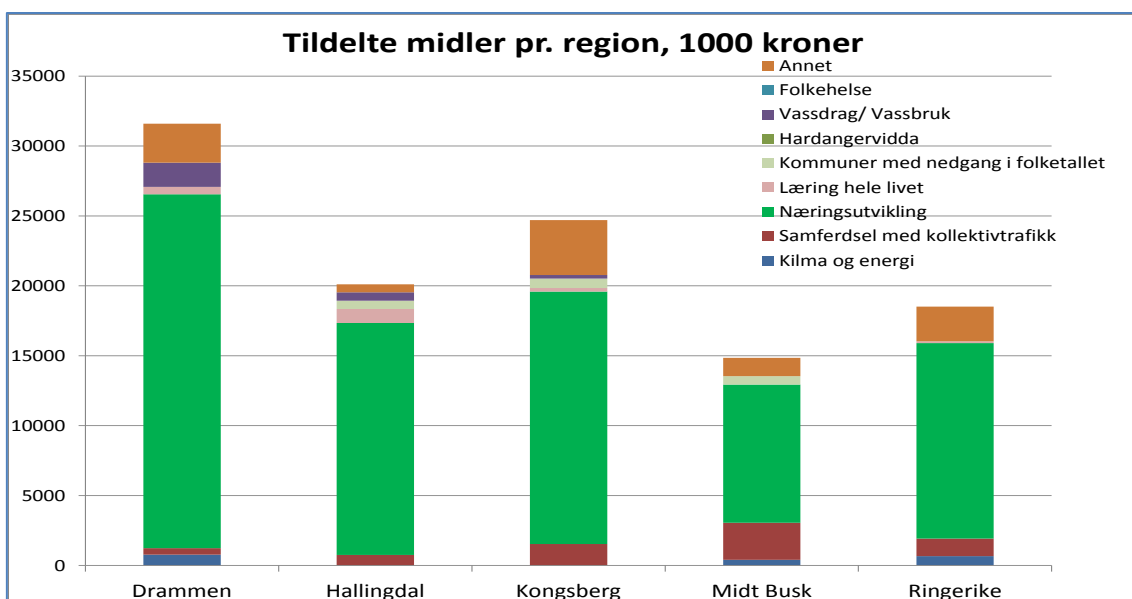
En ser av tabell 4.3 at samlet har gjennomsnittlig størrelse på bevilgningene gått opp fra 318 000 kr i perioden 2004–2008, til 481 000 kr i perioden 2009–2011. Samlet ser dermed denne føringen i partnerskapsavtalene ut til å ha fungert.

Ser en nærmere på de enkelte kommuneregionene, finner en at de fleste kommune-regionene har fått til en økning i gjennomsnittsbevilgningene til sine prosjekter i perioden 2009–2012. Denne økningen har til dels vært stor. Hallingdalsregionen som i første periode hadde den minste gjennomsnittsbevilgningen til sine prosjekter, har i den siste perioden tredoblet dette, og hadde i siste periode den klart største gjennomsnittsbevilgningen til sine prosjekter. Her har altså partnerskapsavtalens føring om større prosjekter gitt gode resultater. Om prosjektene i tillegg er kraftfulle, er en vurderingssak, men det er en betydelig satsing som er igangsatt, særlig innenfor reiseliv.

En har også fått resultater av denne føringen i Drammensregionen, Midt-Buskerud og i Ringeriksregionen, som alle har økt gjennomsnittsbevilgningen med 30–40 %, og dermed igangsatt større prosjekter. Unntaket er Kongsbergregionen der gjennomsnittsbevilgningen ikke har økt i det hele tatt, men faktisk gått litt ned. I Kongsbergregionen har dermed ikke føringen om store prosjekter fungert helt etter intensjonen i perioden 2009–2011, selv om enkelte større prosjekter, blant annet leverandørutviklingsprogrammet LUP er igangsatt. NCE får også betydelige midler hvert år, men ikke over denne partnerskapsordningen.

### 4.2.3 Tildelte midler etter region og formålskategori

En oversikt over tildelte midler i perioden 2004–2011 etter formålskategorien i partnerskapsavtalene fra 2009, framgår av figur 4.1 og tabell 4.4.



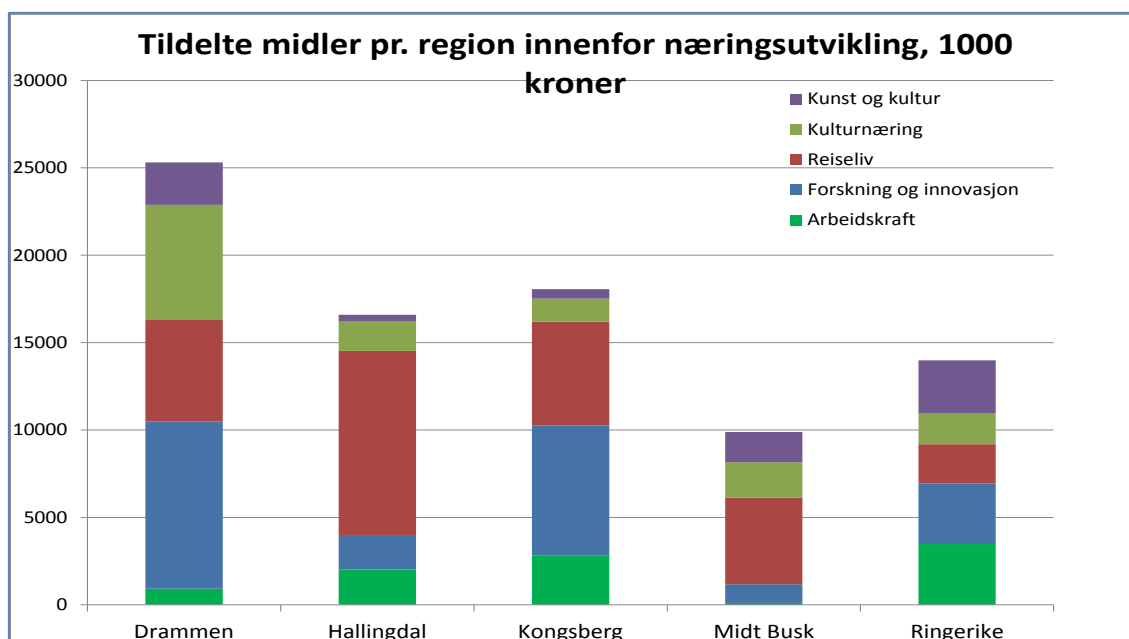
Figur 4.1: Tildelte midler 2004–2011 etter region og formålskategori. 1000 kr

Tabell 4.4: Tildelte midler 2004–2011 etter region og formålskategori. 1000 kr

Tildelte midler pr. region, 1000 kroner		Drammen	Hallingdal	Kongsberg	Midt Busk	Ringerike	Totalt
Klima og energi	1	775	0	0	400	670	1845
Samferdsel med kollektivtrafikk		463	750	1530	2650	1250	6643
Næringsutvikling	Arbeidskraft	923	2021	2834	113	3478	9367
	Forskning og innovasjon	9565	1970	7432	1062	3460	23489
	Reiseliv	5808	10538	5935	4965	2250	29496
	Kulturnæring	6591	1677	1310	2018	1780	13375
	Kunst og kultur	2426	390	550	1730	3014	8110
Næringsutvikling	Totalt	25312	16595	18061	9887	13982	83836
Læring hele livet		528	995	250	0	125	1898
Kommuner med nedgang i folketallet		0	600	680	600	0	1880
Hardangervidda		0	0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		1737	594	250	0	0	2581
Folkehelse		0	0	0	0	0	0
Annet		2780	575	3930	1315	2487	11087
Totalt		31594	20109	24701	14852	18514	109769

En ser av figur 4.1 og tabell 4.4 at Næringsutvikling er den formålskategorien som har fått klart mest regionale utviklingsmidler i perioden 2004–2011 med nær 84 mill kr eller 76 % av de tildelte midler. Innenfor næringsutvikling ser en at Reiseliv har fått de største bevilgningene med nær 30 mill kr, fulgt av Forskning og innovasjon med vel 23 mill kr. En ser imidlertid at også kategoriene Kulturnæring med vel 13 mill kr, Arbeidskraft med vel 9 mill kr og Kunst og kultur med vel 8 mill kr, har fått betydelige bevilgninger.

En nærmere oppsplitting av bevilgningene til kategorien Næringsutvikling på formålskategorier og region er vist i figur 4.2.



Figur 4.2: Tildelte midler innenfor ulike typer næringsutvikling og region

En ser av figuren at tildelte midler innenfor ulike typer næringsutvikling varierer mellom regionene. Drammensregionen og Kongsbergregionen har en hovedvekt på forskning og innovasjon, mens særlig Hallingdal har hovedvekten på sitt viktigste satsingsfelt, reiselivsutvikling. Kategoriene kunst og kultur og kulturnæring er særlig store i Drammensregionen og Ringeriksregionen, mens de er forholdsvis små i Kongsbergregionen og i Hallingdal.

Når det gjelder de øvrige formålskategoriene i regional planstrategi 2009–2012, ser en av tabell 4.4 og figur 4.1 at samferdsel med kollektivtrafikk har fått nær 7 mill kr i regionale utviklingsmidler i perioden 2004–2011, mens Vassdrag/vassbruk har fått vel 2,5 mill kr og Klima og energi, læring hele livet og Kommuner med nedgang i

folketallet har fått nær 2 mill kr hver. Kategoriene Hardangervidda og Folkehelse har videre som en ser ikke vært i bruk i det hele tatt, mens formålskategorien Annet, som omfatter prosjekter ikke dekket av de oppsatte formålene, har fått bevilgninger på vel 11 mill kr i perioden.

#### 4.2.4 Samsvar mellom bevilgninger og satsingsområder 2004-2008

Siden fylkeskommunens satsingsområder utviklet seg noe fra Fylkesplanen 2004–2007 til Regional planstrategi 2009–2012, har en valgt å vurdere samsvar mellom bevilgninger og satsingsområder i de to periodene hver for seg.

En oversikt over prosjekter i perioden 2004–2008 etter region og formålskategori er vist i tabell 4.5.

Tabell 4.5: Prosjekter i perioden 2004–2009 etter region og formålskategori. 1000 kr

Tildelte midler pr. region, 1000 kroner		Drammen	Hallingdal	Kongsberg	Midt Busk	Ringerike	Totalt
Klima og energi	1	775	0	0	400	670	1845
Samferdsel med kollektivtrafikk		213	450	1400	2650	1250	5963
Næringsutvikling	Arbeidskraft	0	836	929	113	650	2527
	Forskning og innovasjon	7265	1620	7082	1000	1610	18577
	Reiseliv	4283	4224	4585	2160	2000	17252
	Kulturnæring	3951	552	1310	1100	865	7778
	Kunst og kultur	2326	310	550	1630	2654	7470
Næringsutvikling	Totalt	17824	7541	14456	6003	7779	53603
Læring hele livet		528	0	0	0	125	653
Kommuner med nedgang i folketallet		0	600	200	300	0	1100
Hardangervidda		0	0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		1737	594	0	0	0	2331
Folkehelse		0	0	0	0	0	0
Annet		935	575	3630	1315	300	6755
Totalt		22011	9760	19686	10668	10124	72248

For å vurdere samsvar mellom bevilgninger og satsingsområder i denne perioden, bør man bruke fylkesplanens kategorier, supplert med regionenes egne strategier der slike fantes, slik de framgår i de regionale partnerskapsavtalene. Ordbruken varierer her litt mellom regionene, men dekker i hovedsak følgende seks områder:

- Infrastruktur, samferdsel og transport
- Innovasjon og entreprenørskap
- Utdanning og kompetanse
- Regional næringsutvikling
- Stedsutvikling
- Reiseliv og kultur

I tillegg skal partnerskapsavtalene i følge formålsparagrafen bidra til å utvikle regionen i et bærekraftig perspektiv.

Vurderes disse formålskategoriene opp mot Regional planstrategis kategorier i tabell 4.5, som altså databasen er sortert etter, finner en at Infrastruktur, samferdsel og transport samsvarer godt med tabellens kategori Samferdsel med kollektivtransport, Innovasjon og entreprenørskap samsvarer godt med Forskning og innovasjon, Utdanning og kompetanse dekker kategoriene Arbeidskraft og Læring hele livet, og Reiseliv og kultur dekker Reiseliv, Kulturnæring og Kunst og kultur. Regional næringsutvikling generelt er dels dekket gjennom disse og dels av kategorien Annet.

Det eneste kriteriet i partnerskapsavtalene 2004–2008 som ikke er spesifisert i tabell 4.5 er Stedsutvikling. I tabellen inngår dette under Annet. En gransking av databasen viser at til sammen 3,5 mill kr er brukt til dette formål, så dette samarbeidsområdet er likevel dekket.

En ser videre at samarbeidsområdet Innovasjon og entreprenørskap er godt dekket med bevilgninger i perioden for vel 18, 5 mill kr. Det samme gjelder Reiseliv og kultur med til sammen 32,5 mill kr. Utdanning og kompetanse er også dekket med

bevilgninger for vel 3 mill kr, mens Regional næringsutvikling har fått bevilgninger på 1,7 mill kr som i tabell 4.5 er rubrisert som Annet, og temmelig sikkert også har prosjekter som i tabellen inngår under kategorien reiseliv og kultur.

Prosjekter for 2,3 mill kr til Vassdrag/Vassbruk i tabell 4.5 viser seg i databasen i hovedsak å være miljøprosjekter. Disse er ikke dekket inn under fylkesplanens samarbeidskategorier, men kan likevel sies å gå inn under partnerskapsordningens overordnede perspektiv om en bærekraftig utvikling.

Oppsummert finner en her at det for perioden 2004–2008 i all hovedsak er et godt samsvar mellom de satsingsområder som er nedfelt i Fylkesplanen 2004–2007 og i de regionale partnerskapsavtalene, og de bevilgninger som er foretatt. Det er bare seks prosjekter og bevilgninger for 1,5 mill kr som ser ut til å falle utenfor de oppsatte samarbeidsområdene, og flere av disse prosjektene kan med en viss velvilje sikkert tolkes inn under et av samarbeidsområdene ovenfor.

Dette resultatet er for øvrig ikke veldig overraskende. Så vidtfnende som samarbeidsområdene er formulert i partnerskapsavtalene for 2004–2008, skal det egentlig godt gjøres å falle utenfor.

#### 4.2.5 Samsvar mellom bevilgninger og satsingsområder 2009-2011

En oversikt over bevilgede midler i perioden 2009–2011, fordelt på formålskategori og region er vist i tabell 4.6.

Tabell 4.6: Prosjekter i perioden 2009–2011 etter region og formålskategori. 1000 kr

Tildelte midler pr. region, 1000 kroner		Drammen	Hallingdal	Kongsberg	Midt Busk	Ringerike	Totalt
Klima og energi	1	0	0	0	0	0	0
Samferdsel med kollektivtrafikk		250	300	130	0	0	680
Næringsutvikling	Arbeidskraft	923	1185	1905	0	2828	6840
	Forskning og innovasjon	2300	350	350	62	1850	4912
	Reiseliv	1525	6314	1350	2805	250	12244
	Kulturnæring	2640	1125	0	918	915	5598
	Kunst og kultur	100	80	0	100	360	640
Næringsutvikling	Totalt	7488	9054	3605	3885	6203	30234
Læring hele livet		0	995	250	0	0	1245
Kommuner med nedgang i folketallet		0	0	480	300	0	780
Hardangervidda		0	0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		0	0	250	0	0	250
Folkehelse		0	0	0	0	0	0
Annet		1845	0	300	0	2187	4332
Totalt		9583	10349	5015	4185	8390	37521

Formålskategoriene i tabell 4.6 er hentet direkte fra satsingsområdene Regional planstrategi 2009–2012, slik at her er det fullt samsvar mellom de to begrepene. Dette er altså de satsingsområdene som bevilgningene i perioden 2009–2011 skulle holde seg innenfor. Flere av regionene har i sine partnerskapsavtaler utelatt kategoriene Kommuner med nedgang i folketallet, Hardangervidda og Vassdrag/Vannbruk der dette ikke er aktuelt. Drammensregionen har i tillegg fått inn omdømme som et satsingsområde, og har ellers en litt annen ordlyd på sine satsingsområder, men ordlyden samsvarer så godt med satsingsområdene i tabellen at dette ikke gir tolkningsproblemer av betydning.

En ser av tabell 4.6 at overgangen til nye partnerskapsavtaler har ført til en klar spissing av prosjektene mot ulike former for næringsutvikling. Mer enn 80 % av de bevilgede midlene i perioden 2009–2012 faller innenfor dette begrepet. Reiseliv har de siste årene vært det dominerende satsingsområdet innenfor næringsutvikling, med over 12 mill kr i bevilgninger. Arbeidskraft, Kulturnæring og Forskning og innovasjon har vært andre viktige satsingsområder innenfor Næringsutvikling, mens Kunst og kultur bare har fått små bevilgninger.

Utover næringsutvikling ser en av tabell 4.6 at satsingsområdene Klima og energi, Hardangervidda og Folkehelse ikke har fått bevilgninger i det hele tatt. For klima og energi er dette litt overraskende siden et par av regionene faktisk hadde prioritert dette området i sine gjennomføringsplaner. Når det gjelder Hardangervidda og Folkehelse, så har det ikke vært interesse for disse satsingsområdene innenfor partnerskapsordningen i det hele tatt, verken i første eller andre periode.

Når det gjelder andre samarbeidsområder finner en at Samferdsel med kollektivtransport bare har hatt tre mindre prosjekter i perioden, mens Læring hele livet har hatt to noe større prosjekter. Kommuner med nedgang i folketallet har bare hatt tre mindre prosjekter, mens satsingsområdet Vassdrag/Vassbruk bare har hatt et.

Kategorien Annet er her interessant. En gjennomgang av selve prosjekt databasen viser at Drammensregionen innenfor denne kategorien har hatt seks prosjekter med en samlet bevilgning på 1,8 mill kr. Rundt halvparten av dette har gått til Omdømmeutvikling, som er et av Drammensregionens satsingsområder. Mye har ellers gått til stedsutvikling som var et satsingsområde i perioden før, men som ikke lenger er det. Når det gjelder Ringeriksregionen, så fikk man der rundt 3 mill kr i omstillingsmidler fra KR D i forbindelse med nedleggelsen av Follum. Disse midlene inngikk i partnerskapsordningen, men hadde egne føringer, og prosjektene har holdt seg innenfor disse.

For å spisse bruken av de regionale utviklingsmidlene mot store og kraftfulle prosjekter, er regionene i partnerskapsavtalene pålagt å prioritere maks fire av satsingsområdene i tabellen i de årlige gjennomføringsavtalene. Hvilke satsingsområder som prioriteres varierer noe mellom regionene. I flere av regionene er også satsingsområdene endret over tid.

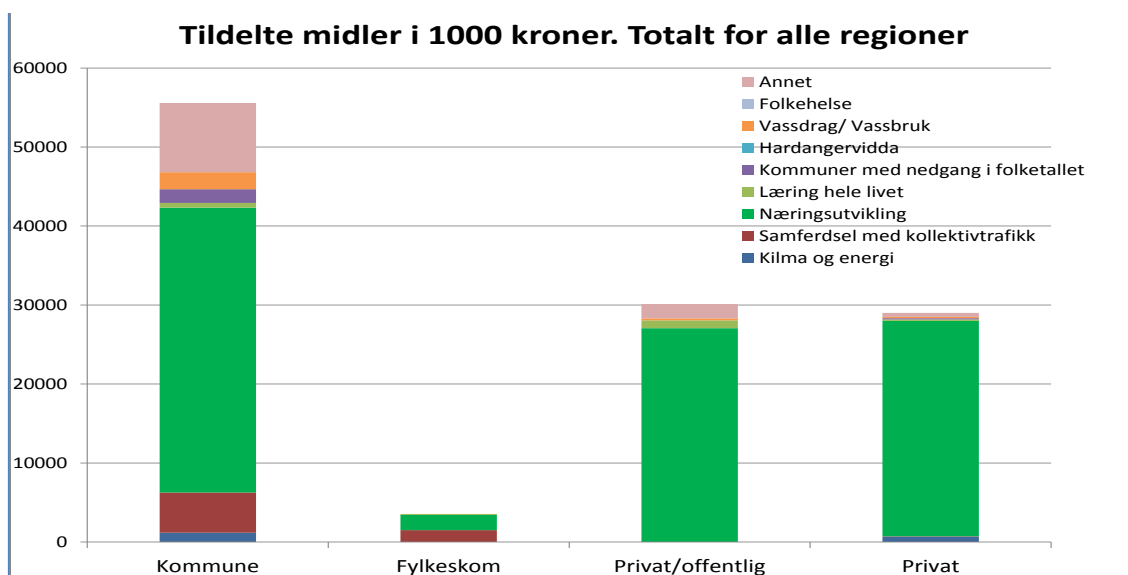
Ser en prosjektporteføljen opp mot de enkelte regionenes satsingsområder, finner en stort sett meget godt samsvar, faktisk så godt samsvar at det kan se ut som om prioriteringen av satsingsområder det enkelte år er tilpasset de prosjektsøknader man ute i regionene det året ønsket å støtte. Det er derfor vanskelig å foreta noen videre tolkning av dette.

Konklusjonen er uansett at bevilgningene for alle fem regionene i perioden 2009–2012 i all hovedsak har holdt seg innenfor de satsingsområdene som framgår av partnerskapsavtalene. Satsingen har i denne perioden vært sterkt konsentrert om ulike former for Næringsutvikling. Noen føringer på at dette har vært ønskelig har en ikke funnet verken i grunnlagsdokumentene eller i intervjuene. Uansett har dette imidlertid blitt resultatet.

#### **4.2.6 Tildelte midler fordelt på prosjekter**

Tildelte midler fordelt på prosjekter er vist i figur 4.3. og tabell 4.7 Regionrådene selv inngår her under eierform kommune.

En ser av figur 4.3 og tabell 4.7 at kommunene, inkludert regionrådene er klart største prosjekter med bevilgninger på vel 49 mill kr, og også den eier som har prosjekter innenfor flest formålskategorier. Hele sju av ni formålskategorier er her representert. De øvrige midlerne fordeler seg i hovedsak på Privat/Offentlige samarbeidsprosjekter og Private prosjekter, hver med rundt 27 mill kr i bevilgninger, og da i all hovedsak til ulike former for næringsutvikling. Fylkeskommunen er som en ser bare en svært beskjeden aktør når det gjelder bruk av disse midlene, og da bare på næringsutvikling og samferdsel.

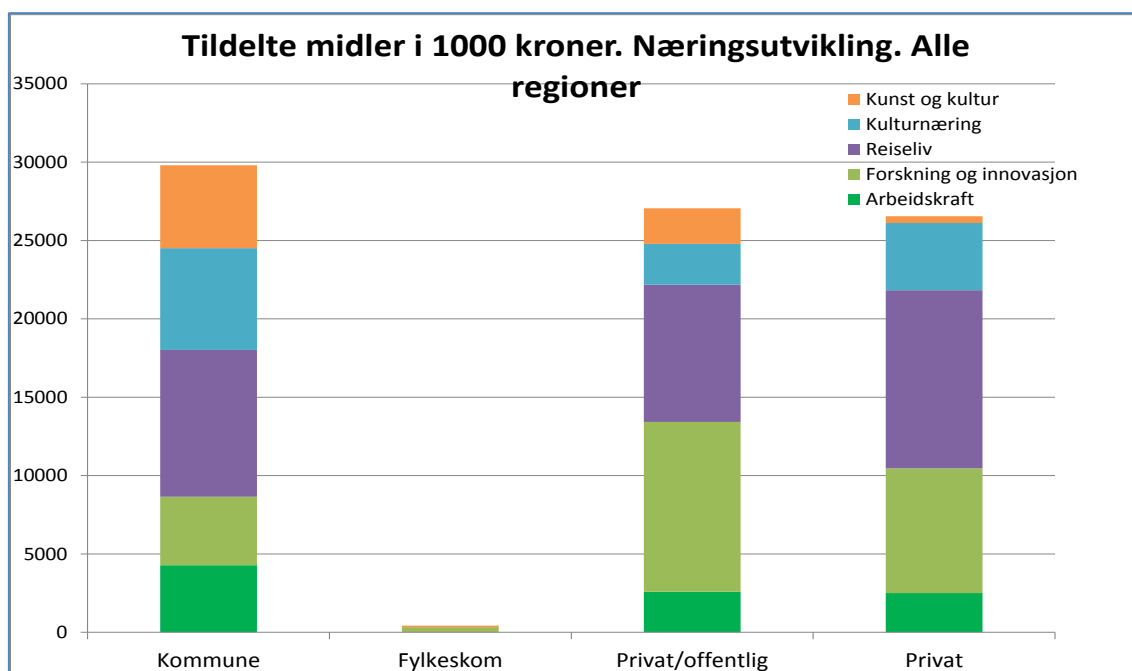


Figur 4.3: Tildelte midler i perioden 2004–2011 fordelt på prosjekter og region

Tabell 4.7: Tildelte midler i perioden 2004–2011 fordelt på prosjekter og region

Tildelte midler, alle regioner. 1000 kr		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		1175	0	0	670	1845
Samferdsel med kollektivtrafikk		5093	1500	0	50	6643
Næringsutvikling	Arbeidskraft	4275	0	2591	2502	9367
	Forskning og innovasjon	4376	325	10828	7960	23489
	Reiseliv	9368	0	8762	11367	29496
	Kulturnæring	6491	0	2602	4283	13375
	Kunst og kultur	5290	100	2280	440	8110
Næringsutvikling Totalt		36067	1925	27061	27271	92324
Læring hele livet		595	125	995	183	1898
Kommuner med nedgang i folketallet		1730	0	0	150	1880
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		2154	0	250	177	2581
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		8762	0	1825	500	11087
Totalt		49307	2050	30131	28281	109769

Næringsutviklingsprosjekter er som en ser den klart største formålskategorien. En oppsplitting av denne på ulike former for næringsutvikling er vist i figur 4.4.



Figur 4.4: Tildelte midler til næringsutvikling fordelt på type næringsutvikling og prosjekter

En ser av figur 4.4 at de kommunale prosjektene fordeler seg forholdsvis jevnt på de fem næringskategoriene, med en liten overvekt på reiselivsprosjekter. Privat/offentlige prosjekter har en hovedvekt på forskning og innovasjon, fulgt av reiselivsprosjekter, mens det for private prosjekter er omvendt. Fylkeskommunale prosjekter dreier seg i hovedsak om forskning og innovasjon ved videregående skoler. Her inngår også et lite høgskoleprosjekt som mangler en egnet prosjekteierkategori.

At fylkeskommunen er en så beskjedne aktør er ellers interessant siden fylkeskommunens interne evaluering av partnerskapsordningen i 2007 pekte på at fylkeskommunen selv burde ta et større initiativ til prosjekter i regionene. Dette ser det ikke ut til å ha blitt noe av. Mens fylkeskommunen i perioden 2004–2008 gjennomførte seks prosjekter til vel 2 mill kr innenfor partnerskapsordningen, har de i perioden 2009–2011 bare vært prosjekteier for et bitte lite prosjekt.

Uten at det framgår av datamaterialet kan det imidlertid godt tenkes at fylkeskommunen har deltatt i en del Offentlig/Private samarbeidsprosjekter i tillegg, og at denne deltakelsen har økt de siste årene.

### **4.3 Hovedresultater fra prosjektgjennomgangen**

#### **4.3.1 Har partnerskapsordningen styrket det regionale samarbeidet i Buskerud?**

Et av fylkeskommunens hovedspørsmål til evalueringen er om partnerskapsordningen kan sies å ha styrket det regionale samarbeidet mellom kommunene i de fem regionene.

Svaret på dette er etter vår mening helt klart ja! Det eksisterte riktignok ulike former for regionalt nærings samarbeid også før partnerskapsordningen ble opprettet, særlig i Hallingdal, men også i Numedal, på Ringerike og i Drammensområdet. Partnerskapsavtalen og ønsket om større kontroll over regionale utviklingsmidler var imidlertid mye av årsaken til dannelsen av dagens formelle kommuneregioner. Kravet om kommuneovergripende prosjekter førte videre til et bredere samarbeid mellom kommunene i regionen, og ifølge intervjuene, større forståelse for at man deler et felles arbeidsmarked og har felles ansvar for næringsutviklingen i dette. Et slikt regionalt nærings samarbeid hadde kanskje kommet uansett, men partnerskapsavtalen var utvilsomt et viktig element i å initiere dette, og danne formelle kommuneregioner.

Partnerskapsavtalen har også vært til fordel for alle kommuneregionene. Kommunene innenfor det distriktpolitiske virkeområdet har som følge av ordningen fått bedre kontroll over bruken av regionale utviklingsmidler enn de hadde tidligere, og har også fått tilgang på noen fylkeskommunale midler i tillegg. Kommunene utenfor det distriktpolitiske virkeområdet har på sin side fått kontroll over deler av fylkeskommunens egne utviklingsmidler, noe de ikke hadde før ordningen ble innført. Selv om distriktskommunene som følge av tilgang på kapittel 551 post 60 midler fortsatt får mest regionale utviklingsmidler pr innbygger, bør likevel alle regionene være fornøyd med ordningen.

Utover prosjektsamarbeidet har kommuneregionene hatt forskjellig utvikling med hensyn til hvor tett det regionale samarbeidet skal være og hvilke områder det skal omfatte. Særlig Kongsbergregionen har utviklet et bredt administrativt kommunesamarbeid, og lagt mange oppgaver til et felles regionalt sekretariat der også partnerskapsordningen inngår. Hallingdalregionen og fram til nå også Drammensregionen har brukt ressurser på faste og faglig kompetente sekretariater for

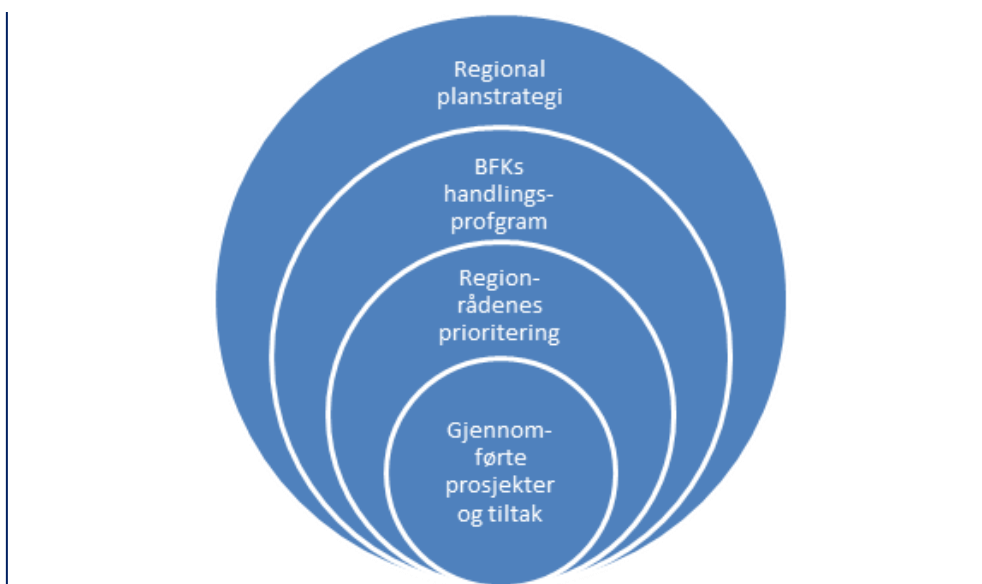


partnerskapsordningen, som også har ivaretatt andre næringsrelaterte oppgaver for regionen, særlig av strategisk art. I Ringeriksregionen og Midt-Buskerud har det regionale samarbeidet rundt partnerskapsordningen vært mindre omfattende, og særlig for Midt-Buskerud bare blitt holdt på et minimumsnivå. Her har en i stedet benyttet andre arenaer til samarbeid kommunene imellom.

Uansett hvor tett regionsamarbeidet er, vurderer vi det imidlertid slik at partnerskapsordningen har gitt et viktig bidrag til å skape en verdifull regional identitet i de fem kommuneregionene, så det er liten tvil om at partnerskapsordningen har styrket det regionale samarbeidet mellom kommunene i Buskerud. Denne vurderingen støttes også gjennom intervjuene. Alle de intervjuede representantene fra kommuneregionene mener at partnerskapsordningen har vært viktig, og ønsker at den skal fortsette og gjerne styrkes.

#### 4.3.2 Er det samsvar mellom prioriteringene i styringsdokumenter og gjennomførte prosjekter?

Et annet sentralt spørsmål i evalueringen er om det er samsvar mellom prioriteringene i styringsdokumenter på forskjellige nivåer og de gjennomførte prosjektene. En metode for å vurdere dette kan framstilles som vist i figur 4.5.



Figur 4.5: Samsvar mellom styringsdokumenter og prosjekter

Det første en må vurdere er om det er samsvar mellom fylkeskommunens overordnede styringsdokumenter og de gjennomførte prosjekter. Dernest må en vurdere om det er samsvar mellom føringer og prioriteringer i fylkeskommunens handlingsprogram og de gjennomførte partnerskapsprosjektene, og tilslutt om det også er samsvar mellom regionrådene egne prioriteringer og de prosjektene de har igangsatt.

Når det gjelder fylkeskommunens overordnede styringsdokumenter, så var disse de første fem årene Buskeruds fylkesplan 2004–2007, og de neste tre årene Regional planstrategi 2009–2012. Begge disse overordnede styringsdokumentene inneholdt målsettinger og konkrete satsingsområder som lå til grunn for partnerskapsavtalene.

Prosjektporteføljen i de to periodene bør dermed være i samsvar med disse målene og satsingsområdene.

Som en ser av prosjektgjennomgangen ovenfor, så er da også det tilfelle. Både i perioden 2004–2008 og i perioden 2009–2011, faller både igangsatte prosjekter og

bevilgningene til disse, helt klart i innenfor de oppsatte målene og satsingsområdene, og det er svært få, om noen, prosjekter og bevilgninger som faller utenfor. Det er dermed ingen tvil om at bruken av de regionale utviklingsmidlene har vært i tråd med fylkeskommunens overordnede styringsdokumenter.

Det samme gjelder også satsingsområder og føringer i fylkeskommunens handlingsprogram. Prioriteringer og føringer i handlingsprogrammet nedfelles i de årlige gjennomføringsavtalene med regionene, og suppleres der med regionenes egne prioriterte satsingsområder, der slike foreligger.

Som en ser av prosjektgjennomgangen ovenfor er de prioriterte satsingsområdene og fylkeskommunens føringer i all hovedsak fulgt opp og reflekteres i de igangsatte prosjektene og bevilgningene til disse. Føringer i partnerskapsavtalene for 2009–2012 om sterkere satsing på store og kraftfulle prosjekter ser også ut til å være fulgt godt opp.

Det som foreløpig ikke ser ut til å ha hatt gjennomslag er fylkeskommunens ønske i intern-evalueringen fra 2007 om at fylkeskommunen i større grad bør initiere egne prosjekter i regionene. Dette har imidlertid ikke vært noen føring verken i partnerskapsavtalene eller i de årlige gjennomføringsavtalene med regionene.

Når det til slutt gjelder samsvar mellom regionenes egne prioriteringer og de gjennomførte prosjektene, ser en av prosjektgjennomgangen at også dette har fått gjennomslag. Egne prioriteringer fra regionene er enten nedfelt i partnerskapsavtalene eller i prioriterte satsingsområder i de årlige gjennomføringsavtalene. Gjennomgangen ovenfor viser at igangsatte prosjektene og bevilgningene til disse, følger disse prioriteringene. En ser her for eksempel at Drammensregionens satsing på omdømme-prosjekter har fått gjennomslag, det samme gjelder Kongsbergregionens satsing på forskning og innovasjon, Ringeriksregionens satsing på utvikling av en bioklynge og kanskje særlig Hallingdals satsing på reiseliv.

Oppsummert er det ingen tvil om at det på alle tre nivåer, og i begge partnerskapsperiodene, har vært godt samsvar mellom partnerskapsordningens styringsdokumenter og de gjennomførte prosjektene.

## 5 Er forvaltning og organisering av partnerskapet effektiv og hensiktsmessig?

### 5.1 Metodikk for å undersøke god forvaltningspraksis

#### 5.1.1 Kjennetegn ved god forvaltning

Oppdragsgiver ønsker en vurdering av forvaltningen av de delegerte utviklingsmidlene. Direktoratet for økonomistyring (tidl SSØ) har laget en veileder for evaluering av forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Opplegget i denne evalueringen bygger i stor grad på veilederen.

Utgangspunktet er at en god forvaltning av utviklingsmidlene skal sikre at:

- Midlene tildeles mottakere/tiltak som faller innenfor målgruppen.
- Midlene tildeles mottakere/tiltak som er gode, sett i forhold de mål som er satt gjennom fylkeskommunens og regionrådenes strategiplaner og handlingsprogram
- Mottakere av midler tildeles tilskuddsbeløp i som bidrar til å utløse aktivitet som gir effekt
- Mottakere av midlene anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse).

Forvaltningen av tilskuddsordningen må også ivareta kravet til effektiv ressursbruk (kostnadseffektivitet). Med dette mener vi at de ressurser som går med til selve tilskuddsforvaltningen, ikke skal være større enn hva som strengt tatt er nødvendig for å nå målene med forvaltningen av utviklingsmidlene.

#### 5.1.2 Hovedtrinnene i en evaluering av forvaltningen av utviklingsmidlene

Utviklingsmidlene har vært bevilget siden 2004, og det er naturlig at det har vært en utvikling i måten forvaltningen har blitt gjennomført. Utviklingen i forvaltningen er i hovedtrekk vist i gjennomgangen av partnerskapsordningen i kapittel 2, og tidligere forvaltningspraksis er ikke like relevant i dag. I samsvar med prosjektets referansegruppe har en derfor valgt å la historie være historie, og vil i hovedsak vurdere forvaltningen slik den er i dag.

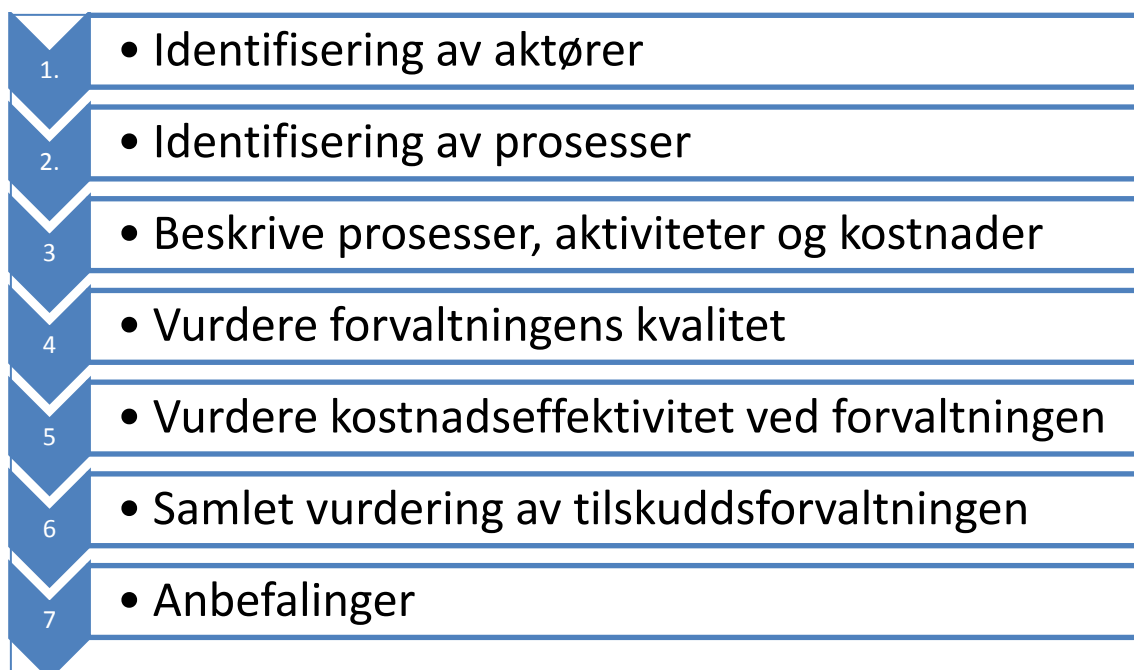
Evalueringsprosessen skal gi grunnlag for å besvare om tilskuddsforvaltningen oppfyller kravene over, og i tillegg innfrir kravet om kostnadseffektivitet. Evalueringen bør ideelt sett inkludere følgende prosesser, slik som vist i figur 5.1 nedenfor.

#### Identifisering av aktører

Første trinn i evalueringsprosessen er å kartlegge hvem som er aktørene i rundt ordningen. I dette tilfelle er de mest sentrale partene Buskerud fylkeskommune, regionrådene og deres sekretariater og mottakerne av tilskudd. Mottakerne varierer, men kan i prinsippet være kommuner, fylkeskommunen selv, offentlig/private samarbeidskonstellasjoner og private bedrifter og organisasjoner.

#### Identifisering av prosesser

Etter å ha identifisert de relevante aktørene i forvaltningen av midlene, vil vi kartlegge prosessene rundt tildeling av midler. Er det forskjeller i praksis mellom regionrådene, eller følges det en felles praksis? Er det klare sentralt gitte rutiner, eller mangler slike. Vi har her basert oss på intervjuer og dokumentasjon.



Figur 5.1: Trinnene i en vurdering av forvaltningens kvalitet

### Vurdere forvaltningens kvalitet

Opplysningene og systematikken fra kartleggingen av prosesser og enkeltaktiviteter benyttes for å vurdere om forvalterne av midlene har utført sine oppgaver i tråd med kriteriene for god forvaltning. Hva en bør legge til grunn for å ta stilling til hvor gode de ulike prosesser og aktiviteter er, vil i mange sammenhenger være basert på skjønn. Datainnsamlingen her er i hovedsak basert på intervjuer

### Er forvaltningen av utviklingsmidlene kostnadseffektiv?

Kartleggingen i tidligere trinn skal samlet gi et grunnlag for å anslå hvilke kostnader som er knyttet til forvaltningen av tilskuddsordningen, inkludert kostnadene som mottaker har. I utgangspunktet bør kostnaden ved å forvalte ordningen være langt lavere enn samlet tilskuddsbeløp. I tilfeller der det er svært små tilskuddsbeløp, kan man imidlertid oppleve at det er vanskelig å unngå at forvaltningskostnaden utgjør en høy andel av total kostnaden ved tilskuddsordningen. For øvrig må tiltak for å redusere kostnadene ses opp mot økt risiko for at målene med forvaltningen av ordningen ikke nås. Her vil vi baserte oss på intervjuer og foreliggende dokumentasjon.

### Samlet vurdering av forvaltningen

Avslutningsvis vil vi å gjøre en helhetlig vurdering av forvaltningen av utviklingsmidlene. Hovedoppgaven i denne delen av evalueringsarbeidet er å oppsummere hva som fungerer godt i forvaltningen, og hva som ikke fungerer i samsvar med krav og rimelige forventninger. I den grad det er mulig søker vi å være tydelig på hva som er konsekvensene av de registrerte avvik eller ulemper.

### Anbefalinger

Resultatene ovenfor legger grunnlaget for å komme med anbefalinger til forvaltningens videre utvikling. Det kan enten være ikke å foreta noen endring eller å fremme forslag til tiltak for å forbedre forvaltningen.

## 5.2 Er forvaltningen av midlene effektiv og hensiktsmessig?

### 5.2.1 Vurdering av forvaltningen av midlene

#### Faller mottakerne av regionale utviklingsmidler innenfor partnerskapsordningens målgrupper?

Gjennomgangen av prosjektdatabasen i kapittel 4 viser at de regionale utviklingsmidlene er tildelt enten kommuner, fylkeskommunen selv, offentlig/private samarbeidsprosjekter eller private virksomheter, vanligvis aksjeselskaper, institusjoner og organisasjoner.

Hvilke typer virksomheter som er målgruppen for mottak av regionale utviklingsmidler, er ikke klart definert verken i partnerskapsavtalene eller i gjennomføringsavtalene. Det framgår riktignok i begge avtaler at en eller flere kommuner kan motta slike midler, og at kommunene kan søke medfinansiering hos andre samarbeidspartnere, uten at disse er nærmere definert. Det framgår videre av fylkeskommunens føringer til partnerskapsavtalene fra 2009, slik de framgår i fylkeskommunens internevaluering av samarbeidet fra 2007( FT sak 084/07), at også fylkeskommunen selv bør være en aktør. Kommunene, fylkeskommunen og offentlig/private samarbeidsprosjekter er derfor helt klart målgrupper for mottak av regionale utviklingsmidler.

Hvorvidt private bedrifter, institusjoner og organisasjoner også inngår i målgruppen framgår så vidt en kan se ikke i klartekst i noen styringsdokumenter. Det er imidlertid et krav i partnerskapsavtalene om en offentlig utlysning av midlene, og fylkesrådmannen foreslår i FT sak 084/07 at også private organisasjoner, selskaper, halvoffentlige organisasjoner og andre inviteres i utlysingen til å søke støtte fra regionale utviklingsmidler til sine prosjekter. Slike virksomheter må dermed også regnes for å inngå i målgruppen, ellers måtte noe annet vært klart presisert og det hadde ikke vært noen hensikt med partnerskapsavtalenes krav om offentlig utlysning.

Legger en dette til grunn, er det dermed helt klart at de regionale utviklingsmidlene under partnerskapsordningen i perioden 2004–2011 er tildelt mottakere som faller innenfor ordningens målgruppe.

Når det gjelder spørsmålet om de *prosjektene* som har fått bevilgninger gjennom partnerskapsordningen faller innenfor målgruppen, så viser prosjektgjennomgangen i kapittel 4 at dette i stor grad er tilfelle. Både for perioden 2004–2008 og perioden 2009–2011 viste gjennomgangen av prosjektdatabasen at så godt som alle prosjektene falt innenfor de oppsatte satsingsområdene.

Dette er ikke spesielt overraskende siden satsingsområdene i begge perioder er så mange og vidtfavnende at det nesten skal godt gjøres å falle utenfor. Fylkeskommunen forsøkte i forhandlingene om nye partnerskapsavtaler i 2009 å begrense antall satsingsområder, men møtte motstand mot dette i regionrådene.

I partnerskapsavtalene for 2009–2012 ble det derfor lagt inn et krav om at regionrådene skal prioritere maksimum fire satsingsområder for sine prosjekter hvert år. Prosjektgjennomgangen viser at de prosjektene som har fått støtte de enkelte år i all hovedsak har holdt seg innenfor disse prioriterte satsingsområdene. En kan imidlertid mistenke enkelte regioner for i noen tilfeller å ha tilpasset prioriteringen av satsingsområder til de prosjektene en ønsket å få gjennomført. Dette er det imidlertid åpning for i partnerskapsavtalene.

I all hovedsak kan en dermed konkludere med at de regionale utviklingsmidlene i perioden 2004–2011 er tildelt både mottakere og prosjekter som faller innenfor ordningens målgruppe.

I en videreføring av partnerskapsavtalene kan det imidlertid være hensiktsmessig at målgruppene defineres klart i avtalene, og at satsingsområdene for hver region snevres inn til bare å omfatte områder som fylkeskommunen og regionrådet i fellesskap velger å prioritere.

### **Er de igangsatte prosjektene “gode” i forhold til partnerskapsavtalenes mål?**

At prosjektene i all hovedsak faller innenfor gjennomføringsavtalenes prioriterte satsingsområder, er altså klart. Spørsmålet er da om prosjektene også følger partnerskapsavtalenes øvrige mål og føringer.

Det første som bør vurderes her er hvordan søknadsprosessen og behandlingen av søknadene foregår. I henhold til partnerskapsavtalene skal støtteordningen utlyses i lokal- og regionalpressen i samarbeid med fylkeskommunen, med angivelse av ordningens formål, prioriterte satsingsområder, en eventuell søknadsfrist, hvem som kan søke og hvordan man søker. I tillegg blir dette lagt ut på regionens hjemmeside. Noen regioner har en søknadsfrist, andre mottar søknader fortløpende.

Regionenes sekretariater mottar søknadene, setter opp søknadslistene, og sjekker at prosjektene er innenfor prioriterte satsingsområder. Deretter varierer praksis noe mellom regionene, avhengig av sekretariatets kompetanse og kapasitet.

I de fleste regioner driver sekretariatene ifølge intervjuene en utstrakt prosjektbearbeiding, også av kommunale prosjekter, før de innstiller overfor regionrådet. De diskuterer med prosjektleder prosjektets vinkling og relevans i forhold til prioriterte satsingsområder, sjekker at finansieringen følger regelverket og sjekker at prosjektet har et tilfredsstillende organisatorisk nivå. En bearbeidet søknad fremmes deretter for regionrådet med sekretariatets innstilling. Sekretariatet i Drammensregionen har fram til nå i tillegg hatt innstillingsrett direkte overfor fylkesutvalget, uten noen form for politisk behandling i regionen. I Midt-Buskerud har man ikke kapasitet til særlig saksbehandling, og overlater i stor grad en eventuell prosjektbearbeiding til rådmennene, som igjen innstiller overfor regionrådet.

Spørsmålet er nå: Sikrer disse rutinene at man får fram “gode” prosjekter i forhold til mål og satsingsområder?

For det første er det viktig at prosjektene utlyses bredt, slik at alle interesserte har mulighet til å søke, og man får et mangfold av søknader. Det ser nå ut til å skje i alle regionene. Om det gir best resultat å sette en fast søknadsfrist, eller å motta søknader løpende, er en vurderingssak. En fast frist gir en enklere prioritering. En løpende frist er mer tidsbesparende for prosjektutviklingen.

Uansett er det imidlertid viktig at man innenfor de prioriterte satsingsområdene forsøker å få fram et mangfold av søknader, også fra private og privat/offentlige samarbeidsordninger, slik at man har noe å utvikle og velge mellom. Det kan det godt hende man har fått. Prosjektdatabasen viser imidlertid at i tre av regionene har prosjekter med kommuner som prosjekteiere likevel i perioden 2004–2011 fått 50–60 % av de samlede bevilgede midlene. Det er etter vår mening en vel stor andel i en partnerskapsordning der hensikten er at man skal også utløse private midler. I stedet har altså regionrådene i stor grad prioritert å bevilge pengene til sine egne prosjekter. Det utløser ingen særlig innsats-addisjonalitet utenfor offentlige budsjetter.

Partnerskapsavtalene krever minst 50 % egenfinansiering av prosjekter som får støtte gjennom partnerskapsordningen. Helst bør egenfinansieringen være større, særlig dersom andre offentlige støtteordninger er inne i bildet. For private prosjekter kan egenfinansieringen både være penger og egen arbeidsinnsats, avregnet etter timelister og en angitt timesats. Hvordan egen arbeidsinnsats kan kontrolleres er naturligvis et spørsmål, men det er ifølge regionene hevet over tvil at en del prosjektledere jobber svært mye med sine prosjekter.

Kravet om 50 % egeninnsats ble strammet inn i de nye partnerskapsavtalene fra 2009, og alle regionene mener nå ifølge intervjuene at dette kravet følges strengt, og bare avvikes i spesielle og forhåndsavtale tilfeller. Det er bra, for da utløses i alle fall innsats-addisjonalitet i private prosjekter og i privat/offentlige samarbeidsprosjekter.

Alle regionrådene hevder også bestemt at graden av offentlig dobbeltfinansiering normalt er liten. Man er svært oppmerksom på dette, og reduserer vanligvis støtteandelen over partnerskapsordningen der andre offentlige støtteordninger er inne.

En ny føring i partnerskapsavtalene fra 2009 er som tidligere nevnt et ønske om bruk av minst 80 % av de regionale utviklingsmidlene til store og kraftfulle prosjekter. Som vist i kapittel 4 ovenfor, ser denne føringen ut til å ha fungert etter hensikten, særlig i Hallingdal, men også i de andre regionene, unntatt i Kongsbergregionen.

En nærmere gransking av prosjektporteføljen tyder imidlertid på at man i stedet for enkeltprosjekter, nå fremmer store, flerårige satsinger innenfor for eksempel reiseliv, og bruker disse som paraplyprosjekter der mange mindre underprosjekter inngår. Dette ser det ikke ut som om Kongsbergregionen har gjort i like stor grad, men regionen har gjennomført enkelte store prosjekter som for eksempel LUP de siste årene, og vil om de ønsker også kunne lage større prosjekter innenfor for eksempel teknologiutvikling. Regionen har for øvrig allerede en slik storsatsing på NCE, men denne er finansiert utenfor partnerskapsordningen.

Om slike store flerårige satsinger gir store, kraftfulle prosjekter, kan naturligvis diskuteres, men man får i alle fall samordnet prosjektene til en kraftfull innsats innenfor prioriterte satsingsområder, og det i seg selv bør kunne gi bedre resultater enn tidligere.

Konklusjonen her blir at innstramningen av partnerskapsordningen i 2009 i all hovedsak synes å ha fungert etter hensikten. Søknadsbehandlingen ute i regionene synes å ha blitt bedre enn før, selv om prosedyrene flere steder fortsatt har et forbedringspotensial, og de føringer partnerskapsavtalene inneholder med hensyn til større og kraftfulle prosjekter synes i hovedsak å være fulgt.

### **5.2.2 Er dette en effektiv og hensiktsmessig forvaltning?**

Spørsmålet er her for det første om partnerskapsordningen slik den i dag fungerer, tar en uforholdsmessig stor del av de regionale utviklingsmidlene. I et litt større perspektiv er det imidlertid vel så viktig å vurdere om dagens partnerskapsordning er effektiv og hensiktsmessig med hensyn til samlet administrativ bruk av ressurser.

Når det gjelder det første spørsmålet, er det klart at partnerskapsordningen i så måte fungerer svært effektivt, i den forstand at det stort sett ikke brukes regionale utviklingsmidler til regional administrasjon av ordningen i det hele tatt. Utgiftene til drift av ordningen og sekretariatsfunksjonene tas i stedet som spleiselag over kommunebudsjettene. Et unntak her er Ringeriksregionen, som i en periode har brukt av utviklingsmidlene til å drive Ringerike Utvikling for å få til en bedre prosjekt-

oppfølging og forvaltning. Dette skal imidlertid nå avvikles, og kostnadene skal igjen tas over kommunebudsjettene.

At kostnadene til drift av partnerskapsordningen tas over andre kommunebudsjettene og ikke over de regionale utviklingsmidlene, gjør imidlertid ikke ordningen effektiv og hensiktsmessig. Her er det den totale ressursbruken til forvaltning av ordningen som er avgjørende, og den er delt mellom regionene på den ene siden og fylkeskommunen på den andre.

Egentlig er dagens forvaltning av de regionale utviklingsmidlene en litt merkelig konstruksjon. Regionene, ved deres sekretariater, har ansvar for innhenting, bearbeiding og utvelgelse av prosjektene, og får gjennom dette et godt kjennskap til aktørene og planene. Deretter overlater de prosjektene til fylkeskommunens utviklingsavdeling, og ser normalt ikke mer til hvordan prosjektene utvikler seg og hva som er resultatet av dem, før de eventuelt får en sluttrapport.

Fylkeskommunes utviklingsavdeling ved regionkontaktene har på sin side, i de fleste regionene, vanligvis lite med bearbeidingen og prioriteringen av prosjektene å gjøre, og må når de senere overtar gjennomføringsansvaret for disse, skaffe seg en tilsvarende kjennskap som regionsekretariatene allerede har både til prosjektplanene og til aktørene.

Denne kunnskapen om prosjekter og aktører må dermed framskaffes i to omganger, og krever betydelige ressurser begge steder. Forvaltningsmessig sett kan dette vanskelig sies å være en ressurseffektiv og hensiktsmessig ordning. Tvert imot medfører den et betydelig dobbeltarbeid, med tilsvarende ressursbruk. Ressursmessig sett hadde det derfor etter vår mening vært bedre om enten regionene eller fylkeskommunen hadde hatt ansvaret for å følge prosjektene hele veien.

### **5.2.3 Bør man ha en mer likeartet praksis i forvaltningen?**

Regionene i Buskerud har selv fått velge hvordan de skal organisere seg og hva regionsamarbeidet skal omfatte, så måten regionene fungerer på er svært forskjellig. Disse forskjellene har vært ønsket, og kan godt bestå uansett hva man velger å gjøre med partnerskapsordningen.

Dersom regionene i årene framover fortsatt helt eller delvis skal ha et ansvar for forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene, hadde det imidlertid etter vår mening vært ønskelig å få en mer lik praksis når det gjelder:

- Søknadsprosess og prosjektbearbeiding
- Beslutningsprosessen i regionene
- Oppfølging av prosjektene overfor prosjekteier og prosjektleder
- Kommunikasjon mellom fylkeskommunen og regionene i gjennomføringsfasen
- Resultatrapportering av prosjektene

Utlysning av de regionale utviklingsmidlene bør helst skje etter samme mønster og til samme tid. Det som da vil variere mellom regionene er bevilgningens størrelse og hvilke satsingsområder som prioriteres. Om alle regionene skal ha en fast søknadsfrist, eller behandle søknader løpende, får man vurdere nærmere. Begge deler har sine fortrinn.

Prosjektbearbeidingen bør videre etter vår mening ha noe mer standardiserte rutiner enn det man har i dag både med hensyn til sekretariatenes kommunikasjon med



prosjektsøkerne og med fylkeskommunen. Sekretariatene i alle regionene bør videre ha en tilstrekkelig personellressurs til at de er i stand til å foreta en god prosjektbearbeiding. Det har de neppe i alle regionene i dag.

Videre bør forvaltningspraksis videre til regionrådene være den samme i alle regionene, enten at sekretariatene prioriterer prosjekter og innstiller direkte overfor regionrådet, eller at dette skjer via et rådmannsutvalg. Det som er viktig er at regionrådet behandler søknadene og eventuelt innstiller videre til fylkesutvalget. Skal regionene ha ansvaret for dette, bør prioriteringen av prosjekter være underlagt folkevalgt kontroll. Den bør ikke kunne delegeres til sekretariatet, slik tilfellet har vært i Drammensregionen.

Oppfølging av igangsatte prosjekter bør også etter vår mening være mer standardisert enn i dag, enten det skal være regionene eller fylkeskommunens som har ansvaret for dette. Det bør etableres faste milepæler der prosjektene rapporterer om ressursforbruk, framdrift og resultater, og disse rapportene bør rutinemessig tilflyte både regionrådene og fylkeskommunen, slik at man har et godt grunnlag for kommunikasjon i prosjektenes gjennomføringsfase.

Endelig bør man ha et fast, standardisert opplegg for sluttrapportering av prosjektene, med reviderte regnskaper og resultatvurdering ut fra faste kriterier, både inn i fylkeskommunens datasystemer og overfor KRD når det gjelder bruk av kapittel 551 post 60 midler. Dette bør være likt for alle regionale utviklingsprosjekter, uansett om det er fylkeskommunen eller regionene som har ansvar for rapporteringen.

Med hensyn til fylkeskommunens rapporteringssystemer anbefales det å videreføre den prosjektdatabasen som er utviklet i forbindelse med denne evalueringen, og supplere den med prioriterte samarbeidsområder i hver region og resultatvurderingskoder som samsvarer med resultatkodene i KRDs kapittel 551 post 60 database. Dette vil gi en lett tilgjengelig oversikt over prosjektene og et godt utgangspunkt for framtidige evalueringer av ordningen.

Merk ellers at når det gjelder rapportering til KRD om bruken av kapittel 551 post 60 midlene, så er det ifølge KRDs tildelingsbrev fylkeskommunen som har ansvaret for dette uansett om det er fylkeskommunen eller regionene som fysisk legger data inn i databasen.

## **5.3 Er organiseringen av partnerskapet hensiktsmessig**

### **5.3.1 Har partnerskapsordningen styrket det regionale samarbeidet i kommuneregionene?**

Da partnerskapsordningen ble opprettet i 2004–2005, ble den designet for å styrke det regionale samarbeidet mellom kommunene i Buskerud. Noen steder, som for eksempel i Hallingdal, førte partnerskapsordningen til at et eksisterende kommunesamarbeid ble videreført med nye oppgaver. Andre steder, som for eksempel i Kongsbergregionen og Midt-Buskerud førte partnerskapsordningen til at nye kommuneregioner ble opprettet for å forvalte regionale utviklingsmidler.

Hvilke arbeidsoppgaver som senere er tillagt kommuneregionene i tillegg til partnerskapsordningen varierer mye. I Kongsbergregionen omfatter det regionale samarbeidet i dag en lang rekke områder, mens regionsamarbeidet i Midt-Buskerud i hovedsak er begrenset til forvaltning av utviklingsmidlene.

Uansett viser imidlertid intervjurunden at man ute i regionene stort sett mener at partnerskapsordningen har vært viktig for å utvikle en regional identitet og et godt

regionalt samarbeid kommunene i mellom. Et mulig unntak er Drammensområdet, der Drammen nylig har meldt seg ut av regionsamarbeidet og tydeligvis mener at et konsensusbasert regionsamarbeid med nabokommunene ikke lenger fremmer byens interesser. Hva Drammen ønsker i stedet, er fortsatt noe uklart.

### **5.3.2 Kan partnerskapsordningen forbedres?**

Selv om de fleste synes å være enige om at partnerskapsordningen har vært positiv for å styrke det regionale samarbeidet i kommuneregionene, mangler det ikke på forslag fra regionenes side til forbedringer.

#### **Selve partnerskapsordningen er stort sett akseptert**

Selve partnerskapsordningen synes man stort sett fungerer bra. At fylkeskommunen har to politiske representanter i regionrådene synes man er greit, særlig der disse representantene møter opp og deltar aktivt. Det er imidlertid ikke alltid lenger tilfellet. Det var bedre for noen år siden da regionalisering stod høyere på den politiske dagsordenen. Flere regioner ønsket i intervjuene at den politiske statusen til regionrepresentantene blir hevet, og at mer engasjerte politikere blir valgt inn i disse vervene. Slik det er i dag er det valgte regionrepresentanter fra fylkestinget som ennå ikke har møtt i sine regionråd. Dette bør trolig fylkeskommunen ta tak i, for dette svekker partnerskapet.

#### **Hvem som bør forvalte de regionale utviklingsmidlene kan diskuteres**

Når det gjelder forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene har man ute i regionene klare forslag til forbedringer. Representanter for alle fem regionene uttrykte i intervjuene at de ønsker at regionrådene og ikke fylkesutvalget, innenfor gitte regler og budsjetter, skal ha myndighet til å vedta hvilke prosjekter som skal få regionale utviklingsmidler, og hvordan budsjettet skal fordeles mellom disse. Dette mener regionene vil gi et mer balansert partnerskap der fylkeskommunens interesser blir tilstrekkelig ivaretatt av deres valgte representanter i regionrådene. Dessuten vil en slik vedtaksrett etter regionenes mening gi en raskere og mer effektiv beslutningsprosess enn det man har i dag, hvor en må vente på endelige vedtak i fylkesutvalget, som svært sjelden avviker fra regionrådenes innstilling.

Tanken om å overføre vedtaksretten til regionrådene er for øvrig ikke ny. I fylkestingsak FT 084/07 om evaluering av samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommuneregionrådene, argumenterte fylkesrådmannen for det samme, og fremmet forslag om å gi fylkeskommunens representanter i regionrådene fullmakt til, sammen med regionrådet, å vedta de årlige handlingsprogrammene, dersom de prosjektene som inngår i dette er i samsvar med partnerskapsavtalens satsingsområder.

Fylkesutvalget gikk imidlertid mot dette, og vedtok at forhandlingsresultatet fortsatt skulle sluttbehandles i fylkesutvalget. Fylkestinget sluttet seg enstemmig til dette.

Forvaltningsmessig er dette spørsmålet interessant. Slik ordningen er i dag, overfører fylkeskommunen i realiteten ingen regionale utviklingsmidler til regionene. Beslutningsmyndigheten over midlene ligger hele tiden til fylkesutvalget. Det man overfører til regionene er bare en rett til å foreslå og prioritere hvilke prosjekter som bør inngå i den årlige gjennomføringsavtalen, og hvordan de budsjetterte regionale utviklingsmidlene skal fordeles mellom disse prosjektene. Innstillingen fra regionrådene står det så i prinsippet fylkesutvalget fritt til å vedta eller endre, samtidig som det er fylkeskommunens ansvar å følge opp bruken av midlene.

Forvaltningsmessig er dette helt greit. Fylkesutvalget vedtar bruken av de regionale utviklingsmidlene, og tar samtidig ansvar for bruk av midlene, oppfølging av prosjektene og rapportering av resultatene fra disse.

Skulle man imidlertid velge å overføre vedtaksmyndigheten over de regionale utviklingsmidlene til regionrådene, får man forvaltningsmessig en mye mer betenkelig ordning. Da overfører man formelt forvaltningen av midlene til regionrådene og gir disse rett til, innenfor avtalte budsjett og satsingsområder, å vedta hvilke prosjekter som skal få støtte, og hvor mye de skal få. Deretter fritas imidlertid regionene for ethvert ansvar for gjennomføring, oppfølging og rapportering av de vedtatte prosjektene. Dette skal fortsatt fylkeskommunen ta ansvar for, uten at fylkeskommunen kan påvirke hvilke prosjekter som skal gjennomføres.

Forvaltningsmessig er dette etter vår mening svært betenkelig. Skal man først overføre forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene til regionrådene, bør man også samtidig overføre ansvaret for gjennomføring, oppfølging og rapportering av prosjektene. Først da får man en ryddig ordning der forvaltningsmyndigheten og gjennomføringsansvaret ligger på samme sted.

Full overføring av beslutningsmyndighet og ansvar kan imidlertid godt være en egnet modell for hvordan de regionale utviklingsmidlene skal forvaltes. Alle regionene med unntak av Midt-Buskerud, mente i intervjuene at dette ville være en utmerket modell, kanskje til og med bedre enn bare å få vedtaksmyndigheten.

### **Men hva med det faglige innholdet i ordningen?**

Den tunge fagkompetansen innenfor forvaltning av regionale utviklingsmidler ligger i dag i fylkeskommunen. Utviklingsavdelingen har ikke bare generell kompetanse på feltet, men også en betydelig spesialistkompetanse på sentrale felt som teknologiutvikling, reiseliv mv. Denne fagkompetansen brukes dels i fylkeskommunens forvaltning av egne regionovergripende prosjekter, og dels som støtte til ulike utviklingsprogrammer. På forespørsel vil også regionene kunne dra nytte av denne kompetansen.

Faglig sett mener fylkeskommunens utviklingsavdeling at den beste forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene hadde vært at de ble forvaltet sentralt, sammen med fylkeskommunens øvrige midler. Dette ville etter administrasjonens mening gitt større og mer målrettede utviklingsprogrammer med større faglig tyngde enn hva som er mulig å få til ute i regionene.

Man ser riktignok at flere av regionene i dag har godt utbygde sekretariater med god fagkompetanse. Dette blir imidlertid nødvendigvis i hovedsak en generalistkompetanse. Det samme gjelder for fylkeskommunens regionkontakter som i første rekke skal bistå regionene.

Faglig sett mener derfor fylkeskommunens utviklingsavdeling at en modell der de regionale utviklingsmidlene trekkes tilbake og forvaltes sentralt sammen med fylkeskommunens øvrige utviklingsmidler, vil være en bedre modell enn dagens ordning. De vil dermed primært ønske en slik løsning. Forvaltningsmessig er denne helt grei. Både bevilgningsmyndighet og oppfølgingsansvar ligger i en slik modell på samme sted.

## 5.4 Modeller for videreføring av partnerskapet

### 5.4.1 Modeller for en videreføring av forvaltningsordningen

I henhold til gjennomgangen ovenfor synes tre mulige modeller å peke seg ut for en videreføring av forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene

- Videreføre dagens modell med mer ensartede rutiner, og uten å overføre vedtaksmyndigheten til regionene
- Overføre hele forvaltningen av midlene til regionene, herunder vedtaksmyndighet, og ansvar for oppfølging av prosjektene og resultatrapportering av disse.
- Avvikle ordningen og la de regionale utviklingsmidlene inngå i fylkeskommunens øvrige regionale utviklingsarbeid.

Merk her at regionene og regionrådene godt kan fortsette sitt arbeid selv om de regionale utviklingsmidlene trekkes tilbake. Det er imidlertid liten tvil om at en slik tilbaketrekking vil svekke det regionale samarbeidet i Buskerud.

### 5.4.2 Mulige kriterier for en god og effektiv ordning

For å få et grunnlag for å vurdere de tre mest aktuelle modellene opp mot hverandre har en nedenfor satt opp en del viktige kriterier som en god forvaltning av regionale utviklingsmidler etter vår mening bør oppfylle. Disse er:

- Forvaltningsmessig ryddig
- Kostnadseffektiv saksbehandling og oppfølging
- Faglighet i tildeling og oppfølging
- Egned til å styrke regionalt samarbeid
- Nærhet til regionale prioriteringer
- Oppfyller BFKs mål og satsingsområder

Andre kriterier kan naturligvis tilføyes, men disse bør likevel etter vår mening være de viktigste. Vurderer en egnetheten til de tre aktuelle modellene for videreføring av forvaltningsordningen opp mot disse kriteriene, framkommer en matrise som vist i figur 5.2.

En ser av figur 5.2 at modellenes egnethet innenfor hvert vurderingskriterium, er vurdert ut fra en tredelt skala fra mindre godt egnet, via akseptabelt til godt egnet, med hver sin fargekode. En nærmere forklaring på fargevalget er gjengitt nedenfor.

### 5.4.3 Fordeler og ulemper ved de ulike modellene

#### Forvaltningsmessig ryddighet

Med hensyn til forvaltningsmessig ryddighet, ser en av figur 5.2 at alle tre modellene vurderes som godt egnet, og dermed er gitt fargekode grønn.

At fylkeskommunen forvalter de regionale utviklingsmidlene selv og samtidig har fullt ansvar for oppfølging og rapportering av igangsatte prosjekter, er forvaltningsmessig helt greit. Tildelingsmyndighet og oppfølgingsansvar er her på samme sted.

Akkurat det samme gjelder dersom regionene får overføre både tildelingsmyndighet og oppfølgings- og rapporteringsansvar. Dette er også forvaltningsmessig helt greit.

Figur 5.2: Vurdering av ulike modeller for bruk av regionale utviklingsmidler

Vurderingskriterium	FK tildeler midlene	Dagens ordning	Reg tildeler midlene
Forvaltningsmessig ryddighet			
Effektiv saksbehandling og oppfølging			
Faglighet i tildeling og oppfølging			
Styrking av regionalt samarbeid			
Nærhet til regionale prioriteringer			
Oppfylging av FKs mål og satsingsområder			
<b>Egnethet</b>	<b>Fargekode</b>		
Mindre godt egnet			
Akseptabel			
Godt egnet			

Dagens ordning er også forvaltningsmessig grei så lenge fylkeskommunen både har tildelingsmyndighet og oppfølgingsansvar. Først dersom disse to forholdene skilles, ved å overføre tildelingsansvaret til regionene uten at oppfølgingsansvaret følger med, blir dette forvaltningsmessig vanskelig.

Ut fra kriteriet forvaltningsmessig ryddighet, er det dermed vanskelig å skille de tre modellene fra hverandre. Alle tre er godt egnet.

### Effektiv saksbehandling og oppfølging

En ser av figur 5.2, at med hensyn til effektiv saksbehandling og oppfølging, er både modellen der fylkeskommunen tildeler de regionale utviklingsmidlene, og modellen der regionene gjør dette, vurdert som godt egnet, og gitt fargekode grønn. Dagens modell regnes derimot ut fra dette vurderingskriteriet å være mindre godt egnet.

Årsaken til dette er at dagens modell langt på vei krever dobbelt saksbehandling, både i fylkeskommunen og i regionene. I begge de to andre modellene skjer saksbehandlingen bare en gang, og da i samme organ. Ut fra et effektivitetssynspunkt vurderes dette til å være en langt bedre løsning enn dagens ordning der det er et betydelig dobbeltarbeid.

### Faglighet i tildeling og oppfølging

Med hensyn til faglighet i tildeling og oppfølging, er modellen der de regionale utviklingsmidlene trekkes tilbake og inngår i fylkeskommunens øvrige regionale arbeid, vurdert som godt egnet og gitt fargen grønn. Årsaken til dette er at man i denne modellen har full tilgang på utviklingsavdelingens samlede kompetanse og kan dra nytte av avdelingens faglige spesialekspertise på viktige satsingsområder.

Dagens modell vurderes i denne sammenheng som akseptabel og er gitt fargen gul. Regionene som i praksis står for utvelgelse av prosjektene har vanligvis ikke den samme faglige spesialkompetansen som fylkeskommunen, og regionkontaktene som har ansvar for oppfølging av prosjektene, må også i stor grad være generalister. Begge parter, og særlig regionkontaktene, kan selvfølgelig forsøke å trekke vekslers på fylkeskommunens ekspertise på viktige satsingsområder, men dette blir i praksis ikke like lett som om fylkeskommunen selv samordnet bruken av de regionale utviklingsmidlene.

Enda vanskeligere blir det å få til en god faglighet dersom regionene får fullt ansvar for utvelgelse av regionale utviklingsprosjekter og oppfølging av disse. Da måtte en i flere av regionene hatt en helt annen faglig kompetanse i sekretariatene enn det en har i dag, og selv om man fikk det, ville dette i hovedsak vært en generalistkompetanse. Det er også vanskeligere for regionene enn for fylkeskommunens regionkontakter å skaffe

seg tilgang til fylkeskommunens spesialkompetanse på ulike satsingsområder, så vurdert ut fra faglighet i tildeling og oppfølging, er denne modellen vurdert som mindre godt egnet, og gitt fargen rød.

### **Styrking av regionalt samarbeid**

Når det gjelder styrking av det regionale samarbeidet i kommuneregionene, ser en av figur 5.2 at modellen der regionene selv tar fullt ansvar for bruken av de regionale utviklingsmidlene er vurdert som godt egnet og gitt fargen grønn. Årsaken til dette er at man i denne modellen får et bedre regionalt eierskap til utviklingsmidlene enn det man har i dag. Ansvaret for oppfølging av prosjektene vil også kreve et større sekretariat, og generelt styrke regional identitet og det regionale samarbeidet.

Dagens modell vurderes ut fra dette kriteriet som akseptabel, og er gitt fargen gul. Regionene har her forslagsrett, og et regionalt samarbeid rundt denne, men ikke den samme kontroll som om de selv kunne vedta bruken av midlene. Denne modellen vurderes derfor som noe mindre godt egnet enn modellen ovenfor, når det gjelder å styrke det regionale samarbeidet i regionene.

Enda mindre egnet til å styrke det regionale samarbeidet, vurderes modellen der fylkeskommunen disponerer midlene å være. Her fratras regionene et viktig område som de i dag samarbeider om, noe som temmelig sikkert vil svekke, og ikke styrke, samarbeidet i regionene. Ut fra dette kriteriet vurderes derfor denne modellen som mindre godt egnet, og er i figuren gitt fargen rød.

### **Nærhet til regionale prioriteringer**

Nærhet hos beslutningstakerne til regionale prioriteringer og satsingsområder er viktig for å skape utvikling i regionene. Ut fra dette kriteriet vurderes den modellen der regionene overtar fullt ansvar for tildeling og oppfølging av de regionale utviklingsmidlene som godt egnet, og får derfor fargen grønn. Regionene kan her trolig i noe større grad enn i dag legge sine egne prioriteringer og satsinger til grunn for utvelgelsen av prosjekter, selv om de nok fortsatt vil måtte holde seg innenfor avtalte fylkeskommunale strategier.

Godt egnet med hensyn til nærhet, med farge grønn, er også dagens modell, fordi regionen har forslagsrett, og kan så lenge de følger avtalte fylkeskommunale strategier, i stor grad prioritere sine egne satsingsområder.

Modellen der fylkeskommunen disponerer de regionale utviklingsmidlene sammen med sine egne midler, vurderes som en ser som mindre godt egnet når det gjelder nærhet til regionale prioriteringer, og får derfor farge rød i tabell 5.2. Årsaken til dette er at man med denne modellen må vente å få store regionovergripende utviklingsprosjekter, der regionene har liten mulighet til å fremme sine egne særinteresser og satsinger.

### **Oppfylling av fylkeskommunes mål og satsingsområder**

Det siste vurderingskriteriet i figur 5.2 er modellenes evne til å oppfylle fylkeskommunens mål og satsingsområder. Her vurderes som en ser modellen der fylkeskommunen trekker tilbake de regionale utviklingsmidlene som godt egnet og er gitt fargen grønn. Årsaken til dette er at man her har full fylkeskommunal råderett over de regionale utviklingsmidlene, og kan bruke dem sammen med egne midler til å gjennomføre store, koordinerte satsinger som man selv prioriterer. Man kan da lettere få til store og kraftfulle prosjekter som har vært et av målene ved partnerskapsavtalene.

Dagens modell er i denne sammenheng vurdert som akseptabel, og er gitt fargen gul. Fylkeskommunen kan her gjennom partnerskapsavtalene og de årlige gjennomføringsavtalene, legge inn sine mål og satsingsområder, men har ikke like stor grad kontroll over prosjektene og heller ikke like stor evne til å gjennomføre store, koordinerte satsinger som i den modellen der de selv disponerer midlene.

Dette er i enda større grad tilfellet i den modellen der regionene har fullt ansvar for utvelgelse og oppfølging av prosjekter. Også her kan fylkeskommunen legge inn sine mål og satsingsområder gjennom partnerskapsavtalene, men de har ingen direkte kontroll over hvilke prosjekter som gjennomføres, og kan neppe regne med å få til store koordinerte satsinger der også de regionale utviklingsmidlene inngår. Denne modellen har derfor på dette kriteriet fått fargen rød.

Samlet får en da et bilde som vist i figur 5.2. En ser av figuren at dagens modell der regionene velger prosjektene og overlater til fylkeskommunen å følge dem opp, ser ut til å komme noe dårligere ut enn de to andre modellene når den vurderes opp mot disse kriteriene. Dette betyr ikke at dagens modell er dårlig. Bare at de to andre modellene vurderes som noe bedre ut fra de kriteriene som er satt opp.

Nå er det ikke slik at en bare kan summere grønne felt og få et resultat. Hvilke kriterier en legger mest vekt på vil her være svært avgjørende. Det ser en tydelig i figur 5.2 når man vurderer de to andre modellene opp mot hverandre.

Legger man mest vekt på en faglig god forvaltning, med store og godt koordinerte utviklingsprogrammer som er spesialtilpasset for å implementere fylkeskommunens mål og utviklingsstrategier, så faller man trolig ned på den modellen der fylkeskommunen selv forvalter utviklingsmidlene.

Legger man i stedet vekt på å styrke den regionale identitet og samarbeidet i regionene, og samtidig ønsker at midlene skal brukes slik at de skaper nærhet til regionale prioriteringer og satsingsområder, så vurderer man trolig den modellen der regionene selv får ansvar for utvelgelse og oppfølging av prosjekter som best.

Stort lenger er det ikke mulig å komme i en faglig vurdering, siden det ut fra vurderingskriteriene ovenfor ikke ser ut til å være en modell som klart peker seg ut som den beste. Avgjørelsen blir derved et spørsmål om hvilke vurderingskriterier man legger mest vekt på, og det er en ren politisk vurdering.

#### **5.4.4 Konsekvenser av ulike valg av modell**

Avhengig av hvilken modell man til slutt velger, får dette konsekvenser både for fylkeskommunens organisasjon og for regionene.

For fylkeskommunen får modellen der man selv overtar forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene forholdsvis små konsekvenser. Utviklingsavdelingen er allerede godt rustet til å forvalte disse midlene sammen de midlene de allerede har rådighet over, og ordningen med regionkontakter kan trolig avvikles. Så får man heller forhandle seg fram til nye partnerskapsavtaler med regionene, der en forsøker å legge inn regionale satsingsområder og prioriteringer i fylkeskommunens bruk av utviklingsmidler.

For regionene får imidlertid denne modellen betydelige konsekvenser, da regionene mister et viktig samarbeidsområde og trolig også en drivkraft i regionsamarbeidet. Videre kan dette få konsekvenser for sekretariatsfunksjonene i regionene som må innskrenkes eller få nye arbeidsoppgaver.

En videreføring av dagens ordning, gir i utgangspunktet små konsekvenser for fylkeskommunen, bortsett fra at en må finne en løsning på situasjonen i Drammens-

regionen, og utnevne en eller flere nye fylkeskontakter. Videre må det arbeides med å styrke flere av regionenes sekretariater, slik at de kan bli i stand til å gjennomføre en mer enhetlig og faglig søknadsprosess og prosjektutvikling. Muligens må deler av de regionale utviklingsmidlene i en periode brukes til dette formål for å få nødvendige sekretariatsfunksjoner på plass.

En overføring av hele forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene til regionene, medfører at man må forhandle fram nye partnerskapsavtaler med mer spissede fylkeskommunale føringer og satsingsområder. Fylkeskommunens representasjon i regionrådene kan for så vidt fortsette som nå, dersom dette skulle være ønskelig, det samme gjelder regionkontaktene. Videre må det lages enhetlige rutiner for regionenes forvaltning av utviklingsmidlene, og for prosjektoppfølgning og resultatrapportering.

For regionene blir konsekvensen av denne modellen at de får betydelig større oppgaver på prosjektoppfølgning og rapportering. Sekretariatene må da bemannes for å ta seg av disse oppgavene og drive en enhetlig forvaltning av utviklingsmidlene etter fylkeskommunens regler. Også her må man trolig bruke deler av de regionale utviklingsmidlene i en periode for å få disse sekretariatsfunksjonene på plass.



## 6 Gir bruken av de regionale utviklingsmidlene tilstrekkelig addisjonalitet?

### 6.1 Valg av etterprøvningsprosjekter

En har ovenfor vurdert om dagens partnerskapsordning er kostnadseffektiv og organisatorisk hensiktsmessig.

En annen side av partnerskapsordningens hensiktsmessighet og effektivitet er om den også har gitt konkrete og helst også varige resultater.

Så lenge det bare i svært beskjeden grad foreligger resultatvurderinger i prosjektenes sluttrapporter, kan ikke informasjon om resultater trekkes ut verken fra fylkeskommunens eller KRDs prosjektdatabaser. For å vurdere resultater i form av ulike typer addisjonalitet, har en derfor nedenfor valgt ut åtte etterprøvningsprosjekter eller case prosjekter, som følges opp nærmere gjennom dokumentstudier, og intervjuer med prosjektledelsen og fylkeskontaktene om deres syn på resultatene.

For å få størst mulig bredde i etterprøvningsprosjektene, har en forsøkt å spre utvalget på ulike regioner, store og små prosjekter, oppstartsår, type prosjekteier og formålskategori. En har også forsøkt å velge ut noen antatt vellykkede og mindre vellykkede prosjekter.

### 6.2 Nærmere om ulike typer addisjonalitet

Resultater av case-prosjektene, i den grad de lar seg konkretisere, blir forsøkt vurdert opp mot tre typer addisjonalitet:

- Innsats-addisjonalitet – om tilskuddet har bidratt til å utløse egeninnsats fra de som har fått støtten
- Resultat-addisjonalitet – om tilskuddet har gitt resultater i form av f.eks. verdiskapning, produkter eller kunnskap og kompetanse som ikke ellers ville framkommet. Det er vanlig å anta at innsats-addisjonalitet er en forutsetning for å oppnå resultat-addisjonalitet
- Adferds-addisjonalitet – om tilskuddet fører til endringer i måten en handler på som over tid leder til utvikling og innovasjon. Adferds-addisjonalitet er som oftest ikke i seg selv et mål for offentlig næringspolitikk, men kan indirekte bidra til innsats eller resultat-addisjonalitet.

I sammenheng med denne evalueringen har vi brukt disse typene addisjonalitet i vår tilnærming til vurdering av hensiktsmessighet. Jo høyere innslag av innsats- og resultat-addisjonalitet en finner i prosjektene, desto større vil vi anta at hensiktsmessigheten av bruk av offentlige midler til disse prosjektene er.

### 6.3 Kort gjennomgang av etterprøvningsprosjektene

#### Visit Norefjell

Visit Norefjell ble etablert i 2010, i første omgang som et treårig prosjekt, men med sikte på å bli en permanent felles markedsføringsorganisasjon for alle reiselivsaktiviteter på og rundt Norefjell. Viktige karakteristika ved prosjektet er vist i figur 6.1.

Prosjekteier er Norefjell Destinasjon AS, på vegne av seg selv, Sigdal og Eggedal turistservice, Modum næringsforening og Vassfaret Bjørnepark i Flå. Videre deltar

<b>Prosjektnavn:</b>	<b>Prosjekteier:</b>
<b>Visit Norefjell</b>	<b>Norefjell Destinasjon AS</b>
	Norefjell Destinasjon, Sigdal og Eggedal turistservice, Modum Næringsråd Vassfaret Bjørnepark AS og Midt-Buskerud Regionråd
<b>Formålskategori</b>	<b>Eierkategori</b>
5. Reiselivsutvikling	3. Offentlig/Privat samarbeid
<b>Innenfor prioritert satsingsområde</b>	<b>Prosjektet har et regionale perspektiv</b>
Ja	Ja
<b>Prosjektbeskrivelse</b>	
Visit Norefjell er et treårig reiselivsprosjekt for utvikling og markedsføring av reiselivsaktiviteter i Norefjellområdet	
Hovedaktiviteter er kompetanseutvikling i medlemsbedriftene og felles markedsføring, særlig mot utlandet	
<b>Finansiering:</b>	
Budsjett ca 2 mill kr pr år i perioden 2010-2012, hvorav 1 mill kr pr år fra regionale utviklingsmidler. Første år kom resten fra eierne og gjennom salg av produkter. Senere er eierne andel betydelig redusert, og erstattet av midler fra BFK og Innovasjon Norge	
<b>Tre viktigste effekter:</b>	
Øket antall gjestedøgn på overnattingsbedrifter og besøk i opplevelsesbedrifter	
Kompetanseheving i medlemsbedriftene gjennom kurs i samarbeid med Innovasjon Norge	
Web basert profilering av Norefjell som reiselivsmål, særlig mot utlandet	
<b>Addisjonlitet</b>	
En del innsatsaddisjonlitet, særlig det første året, mindre etter hvert. Betydelig resultataddisjonlitet i form av økt besøk, trolig også adferdsaddisjonlitet gjennom kompetanseheving i næringen	
<b>Videreføring:</b>	
Prosjektet ønskes videreført som et permanent reiselivsorgan med redusert offentlig støtte og betydelig større innsats fra medlemsbedrifter og organisasjoner	

Figur 6.1. Visit Norefjell

Midt-Buskerud regionråd i Visit Norefjells styrende organer. Eierne representerer over 60 reiselivsbedrifter på og rundt Norefjell.

Prosjektet ligger innenfor gjennomføringsavtalenes avtalte satsingsområder og har et regionalt perspektiv. Videre må det karakteriseres som et stort og kraftfullt prosjekt.

Hensikten med prosjektet er å etablere et felles markedsføringsorgan for reiselivsbedriftene i området, særlig med sikte på utlandet. Både sommer og vinteraktiviteter markedsføres gjennom kampanjer, magasiner, deltakelse på reiselivsmesser og gjennom web baserte kanaler. I tillegg drives kompetansehevende kursvirksomhet for medlemsbedriftene i samarbeid med Innovasjon Norge.

Visit Norefjell har fått støtte over de regionale utviklingsmidlene på 1 mill kr pr år i tre år. I prosjektsøknaden var det skissert en tilsvarende privat andel i form av lønnsmidler fra Norefjell Destinasjon, egeninnsats fra medlemsbedrifter i form av deltakelse i komiteer og aktiviteter, og salg av annonser mv for deltakerbedriftene i egenproduserte magasiner. I utgangspunktet hadde man dermed oppfylt kravet til 50 % egenfinansiering. Senere ser dette imidlertid ut til å ha endret seg betydelig. I budsjettet for 2011 er mer enn tre fjerdedeler av inntektene offentlige midler, mens resten i hovedsak er annonseinntekter og deltakeravgift fra medlemsbedriftene på messer og kompetansegivende kurs. I tillegg kommer trolig en ikke-spesifisert egeninnsats fra medlemsbedrifter.

De viktigste effektene av prosjektet er ifølge prosjektleder at antall gjestedøgn og besøk har økt til dels betydelig i medlemsbedriftene i en periode der andre reiselivsdestinasjoner sliter. Videre har kursvirksomheten ført til en betydelig kompetanseheving i medlemsbedriftene når det gjelder vertskapsfunksjonen og bærekraftig utvikling. En har også fått til en god internasjonal markedsføring som en venter skal gi resultater på sikt.

Innsats-addisjonlitet i dette prosjektet synes klart å ha vært størst det første året. En har imidlertid fått til en betydelig resultat-addisjonlitet i form av økt besøk på reiselivsdestinasjoner og kompetanseoppbygging i reiselivsbedriftene. Videre har en

fått en adferds-addisjonalitet i en felles satsing på markedsføring som en tidligere ikke hadde.

Prosjektet utløper i 2012, men vil bli forsøkt videreført som en permanent virksomhet med betydelig større økonomisk bistand fra medlemsbedriftene gjennom medlemsavgifter, og en nedtrapping av bistand fra det offentlige.

### Etableringsprosjektet Norsk Fjellmatsenter SA

Hensikten med prosjektet var å opprette en samfunnsmessig stiftelse som kunne fungere som nasjonalt markedsføringsorgan og kompetansesenter for mindre fjellmatprodusenter over hele landet. Initiativtaker var firmaet Hallingkost, i samarbeid med blant annet Hol kommune og regionrådet i Hallingdal. De viktigste karakteristika ved prosjektet framgår av figur 6.2.

<b>Prosjektnavn:</b>	<b>Prosjekteier:</b>
<b>Etableringsprosjektet</b>	<b>Hallingkost</b>
<b>Norsk Fjellmatsenter SA</b>	
<b>Formålskategori</b>	<b>Eierkategori</b>
5. Reiseliv (eventuelt 6. Kulturnæring)	4. Privat
<b>Innenfor prioritert satsingsområde</b>	<b>Prosjektet har et regionalt perspektiv</b>
Ja	Ja, regionalt og nasjonalt
<b>Prosjektbeskrivelse</b>	
Prosjektet delfinansierte opprettelsen av Stiftelsen Norsk Fjellmatsenter, som skulle samle norske fjellmatprodusenter og fungere som nasjonalt kompetansesenter og overbygning over disse i klyngedannelse, internasjonal markedsføring mv.	
<b>Finansiering:</b>	
Etableringsprosjektet hadde et budsjett på rundt 2 mill kr, hvorav 380 000 over regionale utviklingsmidler, og 200 000 over fylkeskommunens regionovergripende midler. Innovasjon Norge skulle vært inne med 400 000, men trakk seg ut. Fylkesmannen og fylkeskommunen økte da sine bevilgninger for å få senteret etablert. Hol kommune bidro med hus til fjellmatsenteret Betydelig egeninnsats fra Hallingkost, men bare 60 000 i private midler	
<b>Tre viktigste effekter:</b>	
Stiftelsen ble etablert i september 2010. Hovedsatsingsområdene var:	
1. Prosjekter for utvikling og markedsføring av fjellmatprodukter	
2. Drift av Fjellmatbutikk på Geilo	
3. Nasjonal klyngedannelse	
<b>Addisjonalitet</b>	
Betydelig innsatsaddisjonalitet fra Hallingkosta side. Resultataddisjonalitet i form av god profilering av fjellmat og bedre markedsadgang for fjellmatprodusenter.	
<b>Videreføring:</b>	
Fjellmatsenteret ble etablert i nye lokaler, bygget av Hol kommune. Fjellmatbutikken gikk bra. Prosjektene ga imidlertid bare små inntekter, så økonomien var dårlig. Den nasjonale satsingen ble mest vyer. Ingen tok ordentlig tak i dette.	
Stiftelsen gikk konkurs i juni 2012	
Private aktører har nå kjøpt navnet Norsk Fjellmatsenter, og driver butikken, og delvis også de andre aktivitetene videre.	

Figur 6.2 Etableringsprosjektet Norsk Fjellmatsenter

Etableringsprosjektet hadde et budsjett på rundt 2 mill kr, hvorav 380 000 over regionale utviklingsmidler og 200 000 fra fylkeskommunens regionovergripende midler. I tillegg bidro fylkesmannen. Private midler inn i prosjektet var 60 000 kr fra Hallingkost i tillegg til en betydelig egeninnsats. Hol kommune bidro med husvære på Geilo, der fjellmatbutikken og en mindre restaurant ble etablert.

Stiftelsen ble opprettet i september 2010, og daglig leder ansatt. Driftsopplegget for stiftelsen var at man i tillegg til å drive fjellmatbutikken på Geilo, også skulle drive internasjonal markedsføring av norsk fjellmat, og bistå mindre fjellmatprodusenter i kompetanseoppbygging og produktutvikling.

Slik gikk det ikke helt. Fjellmatbutikken gikk bra, men de budsjetterte prosjektinntektene sviktet, og man fikk aldri til noen nasjonal klyngedannelse av fjellmatprodusenter. Stiftelsen gikk derfor konkurs i juni 2012. Private aktører har imidlertid kjøpt navnet og har startet opp butikken på Geilo igjen, med flere leverandørbedrifter

enn før. Man forsøker også å markedsføre fjellmat internasjonalt, blant annet på Grüner Woche i Tyskland.

Prosjektideen her var etter vår mening god. Det offentlige skulle bidra til etablering av stiftelsen, som så skulle drive videre på kommersiell basis. Det var utvilsomt en betydelig innsats-addisjonalitet fra flere aktører i etableringsfasen, og man fikk også noe resultat-addisjonalitet gjennom bedre profilering og markedsføring av fjellmatprodusenter, i alle fall regionalt i Hallingdal. Om en gjennom nye eiere også får til en mer nasjonal satsing og en internasjonal markedsføring, gjenstår å se.

**Utvikling og implementering av entreprenørskap**

Kommunene i Drammensområdet skulle i skoleåret 2007/08 gjennomføre flere forsøk med en ny helhetlig læreplan kalt Programfag til valg, som skulle implementeres på ungdomsskoletrinnet i alle kommunene. Det ble også igangsatt forsøk med flere programmer på barnetrinnet. NHO hadde i flere år vært samarbeidspartner for kommunene innenfor entreprenørskap og kontakt med arbeidslivet, og søkte om midler fra regionrådet for å bistå skolene med implementering av disse nye fagene, og med nødvendig opplæring av lærere. Prosjektet er nærmere beskrevet i figur 6.3.

<b>Prosjektnavn:</b>	<b>Prosjekteier:</b>
<b>Utvikling og implementering av entreprenørskap</b>	<b>NHO Buskerud</b>
<b>Formålskategori</b>	<b>Eierkategori</b>
4. forskning og innovasjon	4. Privat (3. Offentlig/privat)
<b>Innenfor prioritert satsingsområde</b>	<b>Prosjektet har et regionale perspektiv</b>
Ja	Ja, de fleste kommunene deltok
<b>Prosjektbeskrivelse</b>	
Prosjektet retter seg mot elever i grunnskolen, både barnetrinnet og ungdomstrinnet. På barnetrinnet implementeres programmene Vårt lokalsamfunn og SMART. På ungdomstrinnet implementeres to delområder av Drammensregiones kunnskaps løft Programfag til valg, entreprenørskap og kunnskap om arbeidsliv. En har også opplæring av lærere i å kjøre disse programmene.	
<b>Finansiering:</b>	
To års prosjekt med budsjett 400 000 kr pr år, hvorav 165 000 pr år fra regionale utviklingsmidler og like mye fra kommunene i Drammensregionen. Resten er egeninnsats fra NHO	
<b>Tre viktigste effekter:</b>	
Utprøving av læreprogrammene på langt flere skoler	
Kompetanseoppbygging hos lærerne	
Ungdom får kjennskap til arbeidslivet gjennom å være med på jobb en uke (Jobbskygging)	
<b>Addisjonalitet</b>	
Stor innsatsaddisjonalitet fra NHO og skolene. Resultataddisjonalitet i form av økt kunnskap om entreprenørskap og arbeidsliv hos elevene, særlig i ungdomsskolen. Adferdsaddisjonalitet særlig hos lærere som deltok i opplæringsprogrammet	
<b>Videreføring:</b>	
Prosjektet ble i all hovedsak gjennomført etter programmet. Videreføring av programmene skjer i skolenes regi	
Det er også videreført et samarbeid med lærerutdanningen på høgskolen i Buskerud	

Figur 6.3: Utvikling og implementering av entreprenørskap mv.

Prosjektet er registrert som et prosjekt med privat prosjekteier (NHO), men er i praksis et offentlig/privat samarbeid mellom NHO og kommunene i Drammensområdet. Budsjettet var på 400 000 kr pr år i to år, finansiert med 165 000 kr pr år fra regionale utviklingsmidler, like mye fra kommunene og 30 000 kr pr år fra NHO.

Egen prosjektleder ble engasjert og prosjektet ble gjennomført omtrent etter planen. Læreprogrammene ble implementert på en lang rekke skoler og mange lærere ble kurset i disse programmene. Ungdomsskoleelevene på entreprenørfaget ble videre engasjert i konkurransen Innovation Camp, og det ble arrangert arbeidsuker i næringslivet for elever. Det ble også arrangert leksehjelp på ungdomsskolene, drevet av elever fra videregående.

Prosjektet har ifølge prosjektleder gitt en betydelig innsats-addisjonalitet i NHO og på skolene. Resultat-addisjonalitet må særlig være økt kunnskap om entreprenørskap og næringsliv hos elevene, samtidig som også lærerne har fått økt kunnskap om dette.

De aktuelle læreprogrammene er nå implementert på skolene og drives i regi av disse.

### Profilering Ringeriksregionen 2009

Profileringsprosjektet ble startet opp i regi av regionrådet i 2009 som et stort og kraftfullt prosjekt i henhold til den nye partnerskapsavtalen. Regionrådets sekretariat var ikke spesielt egnet for selv å gjennomføre utviklingsprosjekter, så en opprettet Ringerike Utvikling for dette formål i 2010, og overførte prosjektet dit. Viktige forhold ved profileringprosjektet framgår av figur 6.4.

<b>Prosjektnavn:</b>	<b>Prosjekteier:</b>
<b>Profilering Ringeriksregionen 2009</b>	<b>Rådet for Ringeriksregionen/Ringerike Utvikling</b>
<b>Formålskategori</b>	<b>Eierkategori</b>
3. Arbeidskraft	1. Kommunalt prosjekt
<b>Innenfor prioritert satsingsområde</b>	<b>Prosjektet har et regionale perspektiv</b>
Ja	Ja, hele regionen
<b>Prosjektbeskrivelse</b>	
Hensikten med prosjektet var å lage et stort og kraftfullt prosjekt for en bedre profilering av Ringeriksregionen. Prosjektet ble fra start drevet i regi av Regionrådet, men da Ringerike Utvikling ble opprettet i 2010, ble prosjektet overført dit. Hovedaktiviteter i prosjektet var å lage en proff markedsportal på internett, starte opp en treårig kommunikasjonsstrategi og en omdømmeanalyse. Det ble også utgitt et profileringsmagasin, og diverse brosjyremateriell mv.	
<b>Finansiering:</b>	
1 277 000 fra Regionale Utviklingsmidler pluss midler fra kommunen og fra private bedrifter på enkeltprosjekter. 50 % egenfinansiering var ikke realistisk, så kravet ble fraveket.	
<b>Tre viktigste effekter:</b>	
En profesjonell internettportal <a href="http://www.ringeriksregionen.no">www.ringeriksregionen.no</a>	
En god strategi for markedsføring av Ringerike	
En omdømmeanalyse egnet for å gjentas slik at en kan se utviklingen over tid	
<b>Addisjonalitet</b>	
Begrenset innsatsaddisjonalitet på profileringsprosjektet. Prosjektleder har tro på resultataddisjonalitet på sikt.	
Neppe adferdsaddisjonalitet av betydning	
<b>Videreføring:</b>	
Profileringsprosjektet fortsatte i 2011 med nye 650 000 kr i regionale utviklingsmidler, og ventes også å ville fortsette i årene framover. Er nå et av flere prosjekter i regi av Ringerike Utvikling.	

Figur 6.4. Profilering Ringerike 2009.

Noe finansieringsbudsjett for prosjektet foreligger ikke, men 50 % egenfinansiering var i følge prosjektleder ikke realistisk på et slikt prosjekt, så det kravet ble fraveket. Dette kunne man gjøre fordi Ringerike hadde fått 3 mill kr i omstillingsmidler fra KRD i forbindelse med nedleggingen av Follum. Disse midlene inngikk i partnerskapsordningen, men hadde egne føringer som ikke krevde 50 % egenfinansiering.

Prosjektet ble gjennomført etter planen, med opprettelse av en internettportal, utvikling av en treårig kommunikasjonsstrategi og utarbeidelse av diverse markedsføringsmateriell. Det ble også gjennomført en omdømmeanalyse for Ringerike.

Innsats-addisjonalitet i prosjektet var trolig noe begrenset, og en eventuell resultat-addisjonalitet blir først synlig over tid. Noe adferds-addisjonalitet kan man trolig ikke forvente.

Profileringsprosjektet ble videreført i 2011 og 2012 med mer penger fra regionale utviklingsmidler. Det ventes også å bli videreført i 2013.

### Bioriket Ringerike

Mange bedrifter på Ringerike arbeidet med planer om å utnytte biomasse til varmeproduksjon, kraftproduksjon og gassproduksjon. Tanken var å lage et nettverk

for dette, med sikte på en eventuell senere klyngedannelse og et NCE som kunne profilere Ringeriksregionen og skape nye arbeidsplasser.

En ekstern prosjektleder fra SINTEF MRB i Oslo ble engasjert for å få dette i gang, og prosjektet ble gjennomført i tre faser i perioden 2008–2011. Et nettverk ble etablert med 14 bedrifter i regionen, problemstillingen ble avgjort satt på dagsordenen og prosjektgjennomføringen var profesjonell. Ingen av bedriftene var imidlertid tilstrekkelig interessert i å drive dette nettverket videre etter avslutning av prosjektet. I stedet utvikler flere av deltakerbedriftene sine egne prosjekter alene eller i samarbeid med andre, blant annet med sikte på å etablere en industri-inkubator.

<b>Prosjektnavn:</b>	<b>Prosjekteier:</b>
<b>Bioriket Ringerike fase 2 og 3</b>	<b>Ringerike Næringsforum</b>
<b>Formålskategori</b>	<b>Eierkategori</b>
4. Forskning og innovasjon	3. Offentlig/privat samarbeidsprosjekt
<b>Innenfor prioritert satsingsområde</b>	<b>Prosjektet har et regionale perspektiv</b>
Ja	Ja, bedrifter fra hele regionen er involvert
<b>Prosjektbeskrivelse</b>	
Prosjektet skulle bygge nettverk for bioressursbaserte bedrifter i Ringeriksregionen, med sikte på en senere klyngedannelse og et biobasert NCE (Norwegian Center of Expertise). Fase 2 skulle kartlegge grunnlaget for et slikt nettverk. Fase 3 skulle implementere og drifte dette nettverket. En skulle også drive kompetanseoppbygging i medlemsbedriftene.	
<b>Finansiering:</b>	
Finansieringsplanen baserte seg på støtte fra Regionale Utviklingsmidler i flere omganger, til sammen 1 350 000 kr. I tillegg egen innsats fra medlemsbedriftene til nettverksamlinger og ekskursjoner. Lite risikokapital fra bedriftenes side.	
Tvilstomt om kravet til 50 % egeninnsats i praksis ble oppfylt.	
<b>Tre viktigste effekter:</b>	
Man opprettet et fellesskap, og et biobasert nettverk med 14 bedrifter i regionen	
Bedriftene fikk kunnskap og inspirasjon for egne satsinger	
Det skjedde en betydelig kompetanseoppbygging i bedriftene om biobasert virksomhet	
<b>Addisjonalitet</b>	
Trolig begrenset innsatsaddisjonalitet i praksis. Noe resultataddisjonalitet i form av satsinger fra enkeltbedrifter, og noe adferdsaddisjonalitet i form av kompetanseoppbygging	
<b>Videreføring:</b>	
Prosjektet var avhengig av en ekstern prosjektledelse i regi av SINTEF MRB, og viste seg vanskelig å drive videre i regi av bedriftene	
Det ble mer en møteplass enn en bedriftsklynge, men satte bioproduksjon på dagsordenen. Deler av dette drives videre i regi av enkeltbedrifter, men ingen var tilstrekkelig interessert i en samordnet satsing til å drive nettverket videre.	

Figur 6.5. Bioriket Ringerike

Finansieringen av prosjektet var basert på offentlige midler og egeninnsats fra deltakerbedriftenes side, pluss litt fra Sparebank i stiftelsen. Budsjetten forutsetter 50 % egeninnsats, men det er svært tvilstomt om dette i praksis ble oppfylt.

Hvor stor innsats-addisjonalitet prosjektet i praksis gav, kan trolig diskuteres. Det ble et prosjekt som ble drevet utenfra, og ikke som følge av et genuint samarbeidsbehov i deltakerbedriftene. Imidlertid driver flere bedrifter sine egne prosjekter videre, så noen resultater har prosjektet gitt. En har også trolig fått noe adferds-addisjonalitet gjennom kompetanseoppbygging i bedriftene, og ideen med prosjektet var god; Ringerike trenger en framtidrettet næringsprofil.

### Leverandørutviklingsprosjektet LUP

LUP ble startet opp som et toårig forprosjekt i 2008, med sikte på å bygge nettverk mellom de store teknologibedriftene på Kongsberg og aktuelle regionale underleverandørbedrifter. Prosjektet ble videreført i 2010 og 2011 ved at hovedfokus endret seg til å initiere samarbeid mellom leverandørbedrifter for å skape større systemleveranser, kombinert med kvalifiserings og sertifiseringstiltak for å kunne konkurrere på det internasjonale leverandørmarkedet. Prosjekteier for LUP var i utgangspunktet Kongsbergregionen, senere Notodden Utvikling, mens NCE er prosjekteier i dag. Viktige forhold med prosjektet framgår av figur 6.6.

<b>Prosjektnavn:</b>	<b>Prosjekteier:</b>
<b>Leverandørutviklingsprosjekt LUP</b>	<b>Kongsbergregionen/Notodden Utvikling/ NCE</b>
<b>Formålskategori</b>	<b>Eierkategori</b>
4. Forskning og innovasjon	3. Offentlig/Privat samarbeid
<b>Innenfor prioritert satsingsområde</b>	<b>Prosjektet har et regionale perspektiv</b>
Ja	Ja
<b>Prosjektbeskrivelse</b>	
LUP begynte som i 2008 som et forprosjekt som skulle lage et leverandørnettverk for de store teknologilokomotivene på Kongsberg, Kongsberg Maritime, FMC og Kongsberg Defence & Aerospace. Rundt 20 regionale bedrifter deltok i et to årig kvalifiseringsprogram. Profilen på LUP ble justert underveis med sikte på å identifisere storbedriftenes behov for underleveranser og hvilke kvalitetskrav som gjelder. Videre gjennom bedriftssamarbeid å skape noen få internasjonalt konkurransedyktige system og modul leverandører. LUP drives i dag i regi av NCE.	
<b>Finansiering:</b>	
LUP har hele tiden vært et stort spleiselag mellom de store systemleverandørbedriftene på Kongsberg, Innovasjon Norge og regionale utviklingsmidler gjennom Kongsbergregionen. Næringslivet egenandel har hele tiden vært stor, trolig mer enn 50 %. Til sammen har prosjektet over fire år fått 650 000 kr over regionale utviklingsmidler	
<b>Tre viktigste effekter:</b>	
Mindre leverandørbedrifter samarbeider om kvalifiseringstiltak og systemleveranser	
Skapt betydelig innovasjon i leverandørindustrien, og internasjonalt konkurransedyktige leverandører	
Skapt vekst i leverandørindustrien også andre steder enn i Kongsberg, særlig i Notodden	
<b>Addisjonalitet</b>	
En stor innsatsaddisjonalitet fra deltakerbedriftenes side, både penger og egeninnsats	
Resultataddisjonalitet i form av konkurransedyktige underleverandørbedrifter	
Adferdsaddisjonalitet gjennom leverandørsamarbeid og kvalifiseringstiltak	
<b>Videreføring:</b>	
LUP drives i dag i regi av NCE, med alle de store systembedriftene på Kongsberg som partnere	

Figur 6.6: LUP

LUP er et stort spleiselag der 20 leverandørbedrifter og alle de store teknologi-bedriftene på Kongsberg deltar, sammen med Innovasjon Norge, NCE og Kongsberg-regionen. Finansiering over regionale utviklingsmidler er bare en liten del av budsjettet.

LUP er et forsknings- og innovasjonsprosjekt, og dermed midt i det sentrale satsingsområdet til Kongsbergregionen. Prosjektet omfatter i dag bedrifter både i og utenfor Kongsbergregionen, og har utvilsomt et regionalt perspektiv. Dessuten må det uten tvil karakteriseres som et stort og kraftfullt prosjekt.

De tre viktigste effektene av LUP er ifølge Kongsbergregionen at man har fått mindre regionale leverandørbedrifter til å samarbeide om større leveransepakker, og kvalifisere seg for deltakelse på det internasjonale markedet. Samarbeidet med de store teknologibedriftene har ført til en betydelig innovasjon og kompetanseheving, som har skapt vekst i bedriftene både i Kongsbergområdet og andre steder.

LUP har hele tiden hatt en stor egeninnsats både fra underleverandørbedriftenes side og fra de store teknologibedriftene. Dette har utvilsomt gitt en betydelig innsats-addisjonalitet. Man har også fått en betydelig resultat-addisjonalitet ved å skape flere internasjonalt konkurransedyktige systemleverandører, samtidig som man har fått adferds-addisjonalitet ved å få mindre bedrifter til å samarbeide om leveranser, sertifiseringstiltak og kvalifiseringstiltak.

LUP videreføres i 2012 i regi av NCE, og vil fortsette også i 2013.

### Kongsberg turistservice, Reiselivsutvikling 2008

Reiselivsutviklingsprosjektet var et flerårig program for å utvikle Kongsberg som reisemål, dels gjennom egne produkter og dels gjennom samarbeid med andre reiselivsmål. Viktige karakteristika ved prosjektet, framgår av figur 6.7.

<b>Prosjektnavn:</b>	<b>Prosjekteier:</b>
<b>Reiselivsutvikling 2008</b>	<b>Kongsberg Turistservice</b>
<b>Formålskategori</b>	<b>Eierkategori</b>
5. Reiselivsutvikling	3. Offentlig/privat samarbeid
<b>Innenfor prioritert satsingsområde</b>	<b>Prosjektet har et regionale perspektiv</b>
Ja	Ja, flere kommuner
<b>Prosjektbeskrivelse</b>	
Prosjektet er en del av et flerårig program for utvikling av reiselivsprodukter på Kongsberg, og utvikling av reiselivspakker, gjennom samarbeid med andre reiselivsmål. I 2008 var satsingsområdet utvikling og profilering av sølvgruvene som reiselivsprodukt tilpasset barn, samr å videreutvikle reiselivssamarbeidet med reiselivsmål som Bø Sommerland og Langedrag. I tillegg skulle man utvikle reiselivsprodukter for voksne uten barn.	
<b>Finansiering:</b>	
Regionale utviklingsmidler bidro med 200 000 kr av et samlet budsjett på 800 000 kr. Hvem de øvrige bidragsyterne var framgår ikke av foreliggende dokumenter.	
<b>Tre viktigste effekter:</b>	
Utvikling av sølvgruvene som reiselivsmål for barn	
Samarbeid med andre reiselivsmål og pakkeløsninger	
Utvikle reiselivsmål for voksne uten barn	
<b>Addisjonalitet</b>	
Noe innsatsaddisjonalitet fra prosjekteiers og sølvgruvenes side. Noe resultataddisjonalitet for sølvgruvene.	
Trolig litt adferdsaddisjonalitet gjennom utvikling av samarbeidspakker.	
<b>Videreføring:</b>	
Reiselivsutvikling i Kongsbergregionen foregår fortsatt, men de senere år uten støtte fra regionale utviklingsmidler.	

Figur 6.7. Kongsberg turistservice, Reiselivsutvikling 2008

Prosjektet er klart innenfor Kongsbergregionens prioriterte satsingsområder, og kan kanskje med en viss velvilje sies å ha et regionalt perspektiv gjennom utvikling av reiselivsprodukter i samarbeid med andre destinasjoner, særlig Bø Sommerland.

Reiselivsprosjektet hadde i 2008 et budsjett på 800 000 kr, og fikk 200 000 kr av regionale utviklingsmidler som delfinansiering. Noen oppstilling av øvrig finansiering foreligger ikke verken i søknaden eller prosjektrapporten.

Prosjektrapporten angir at prosjektet har hatt resultat-addisjonalitet i form av et oppgradert tilbud for barn i sølvgruvene. Videre noe adferds-addisjonalitet gjennom utvikling av samarbeidet med Bø Sommerland.

### Den digitale historieforteller

Den digitale historieforteller tok sikte på å formidle Drammensvassdragets betydning for Drammens utvikling, med tømmerfløting, papirproduksjon og industriell utvikling. Dette skulle skje på en ny måte ved hjelp av digitale framvisningsmetoder i en gammel teglsteinsilo på Papirbredden. Viktige forhold ved prosjektet framgår av figur 6.8.

Av et budsjett på 1 100 000 kr, ble det bevilget 300 000 kr fra regionale utviklingsmidler. I tillegg deltok Drammen kommune med egne midler, mens 500 000 kr var forutsatt å komme fra ulike sponsorer. De inntektene materialiserte seg dessverre ikke, så prosjektet stoppet opp. Prosjektet ble imidlertid gjenopptatt i 2012, med redusert budsjett, og ventes ferdigstilt med åpning av utstillingen i desember 2012.

Slik det ser ut til å ende opp, har prosjektet faktisk mer enn 50 % egenfinansiering, og gir en grei innsats-addisjonalitet fra Drammen kommune og Papirbredden Eiendoms side. En får også en betydelig resultat-addisjonalitet i form av et nytt kulturbygg og reisemål i Drammen.



<b>Prosjektnavn:</b>	<b>Prosjekteier:</b>
<b>Den digitale historiefortetter</b>	<b>Drammensbiblioteket</b>
<b>Formålskategori</b>	<b>Eierkategori</b>
7. Kunst og kultur	1. Kommune
<b>Innenfor prioritert satsingsområde</b>	<b>Prosjektet har et regionale perspektiv</b>
Ja, kultur var et satsingsområde	Ja, Drammensvassdraget
<b>Prosjektbeskrivelse</b>	
Prosjektet tok sikte på å utvikle en gammel teglsteinsilo på Papirbredden til et utstillingslokale som skulle formidle Drammensvassdragets og tømmerets betydning for Drammens utvikling. Utstillingen skulle baseres på digitale framstillingsmetoder, med utprøving av nye metoder for historiefortelling. Prosjektet ble utsatt da finansieringsplanen sviktet, men er nå i gang igjen, og tar sikte på oppstart av utstillingen i desember 2012.	
<b>Finansiering:</b>	
Prosjektet hadde et budsjett på 1 100 000 kr, hvorav 300 000 fra regionale utviklingsmidler, 150 000 fra Drammen kommune og 500 000 i sponsormidler. Sponsormidlene sviktet, så budsjettet er redusert til 610 000 kr, hvorav 285 000 fra Drammen kommune og 25 000 fra Papirbredden Eiendom.	
<b>Tre viktigste effekter:</b>	
Etablering av et kulturlokale for formidling av Drammensvassdragets historie	
Å ta i bruk nye former for digital historiefortelling	
Å skape et nytt turistmål i Drammen	
<b>Addisjonalitet</b>	
Innsatsaddisjonalitet fra Drammen kommune og Papirbredden Eiendom i form av penger	
Resultataddisjonalitet i form av et nytt kulturlokale og reisemål	
<b>Videreføring:</b>	
Anlegget starter opp i midten av desember med en fire timers digital historiefortelling projisert på siloveggen	

Figur 6.8. Den digitale historieforteller

## 6.4 Gir prosjektene en reell innsats-addisjonalitet

Et så lite antall etterprøvningsprosjekter som vist ovenfor gir naturligvis bare et begrenset innblikk i finansieringen av de 305 prosjektene i prosjektdatabasen, og hvilke resultater prosjektene har gitt. Likevel er det enkelte trekk ved de omtalte etterprøvningsprosjektene som det er interessant å se nærmere på.

### 6.4.1 Følges reglene for egenfinansiering, og hva består denne egeninnsatsen av?

En forutsetning for å få støtte over regionale utviklingsmidler, er at prosjektene framlegger et budsjett som viser minst 50 % egenfinansiering. Dette kravet har vært gjeldende hele tiden, men ble innskjerpet på ny i partnerskapsavtalene fra 2009. De fleste regionene sier i intervjuene at dette er et krav de normalt ikke fraviker. I et par av etterprøvningsprosjektene ser vi imidlertid at dette likevel er gjort, selv om prosjektene på Ringerike nok i stor grad ble finansiert over omstillingsmidler om ikke hadde like strenge krav til egenandel som de regionale utviklingsmidlene.

En ting er dessuten å ha et budsjett som viser 50 % egenfinansiering. En helt annen sak er hvor realistisk dette budsjettet er, og hvilke typer egeninnsats det inneholder.

I regelverket er det åpnet for at egen arbeidsinnsats kan regnes inn i egenandelen. Egeninnsatsen kan dels være i form av prosjektledelse, og dels i form av at deltakere i prosjektet gjør en innsats i markedsføringsarbeid, produktutvikling mv. Egeninnsatsen dokumenteres gjennom timelister, med en på forhånd godkjent timepris.

Så langt er dette greit. Det gjøres utvilsomt en betydelig arbeidsinnsats i mange utviklingsprosjekter, særlig i de private prosjektene. Det som er bekymringsverdig er imidlertid når mesteparten eller kanskje til og med hele egenfinansieringen består av arbeidsinnsats, og det ikke finnes annen risikokapital i prosjektet enn det man får fra de regionale utviklingsmidlene. Da får prosjektet lett preg av i hovedsak å være et sysselsettingstiltak for prosjektleder, der resultatene kommer i annen rekke, samtidig som prosjekteiers egen kritiske vurdering av prosjektideen svekkes. Dette er uheldig.

Enda mer bekymringsverdig blir det når en stor del, kanskje hoveddelen, av egenfinansieringen i budsjettet baserer seg på forespeilede sponsormidler fra ukjente og ikke forespurte givere, eller på salgsinntekter fra produkter eller tjenester som ennå ikke er utviklet og som man ikke vet om det er etterspørsel etter i markedet. Begge deler har man eksempler på i etterprøvningsprosjektene ovenfor. Her blir budsjettet i stor grad en lek med tall, hvor anslag på slike inntekter lett kan oppfattes å være tilpasset for å fylle kravet om egeninnsats.

Dette er etter vår mening lite tilfredsstillende. Det bør stilles større krav til realismen i budsjettene enn det man ser her. Egenandelen bør ha en sikker og avklart finansiering før prosjektene godkjennes. Det ville videre vært en klar fordel om man i tillegg til å kreve 50 % egenfinansiering også krevde at for eksempel halvparten av denne skulle være økonomiske midler, slik at søker selv har en betydelig økonomisk interesse i prosjektet.

#### **6.4.2 Gir prosjektene reell innsats-addisjonalitet?**

Nå er nok trolig eksemplene ovenfor unntak. De fleste etterprøvningsprosjektene, og trolig de fleste prosjektene i databasen også, har sannsynligvis gitt en betydelig innsats-addisjonalitet, vanligvis i form av arbeidsinnsats. Denne kan være verdifullt nok, men det hadde altså etter vår mening vært ønskelig om det også hadde vært annen risikokapital inne i prosjektene enn bare støtten fra regionale utviklingsmidler.

### **6.5 Resultat- og adferds-addisjonalitet, vanskelig å vurdere**

#### **6.5.1 Hvilke prosjekter ser ut til å ha gitt resultat-addisjonalitet?**

Et utviklingsprosjekts resultat-addisjonalitet er ofte litt vanskelig å vurdere, fordi resultatene ofte først viser seg etter noen år. Likevel ser det ut til at de fleste etterprøvningsprosjektene har gitt konkrete resultater. Det gjelder for det første de tre forsknings- og innovasjonsprosjektene, der man i LUP prosjektet helt klart har fått betydelige og varige resultater innenfor leverandørutvikling, og der man i entreprenørskapsprosjektet har klart å implementere de nye undervisningsmetodene i skolene som planlagt. Hva man har fått av resultater fra Bioriket Ringerike er mer uklart, da det ikke var nok interesse i næringslivet til å føre nettverksprosjektet videre. Flere av deltakerbedriftene arbeider imidlertid videre med sine egne bioprosjekter, så noen resultater har man likevel oppnådd.

Det samme gjelder også for reiselivsprosjektene. Reiselivsutvikling Kongsberg ser i hovedsak ut til å ha gitt den planlagte produktutviklingen i sølvgruvene. Visit Norefjell har videre gitt resultater i form av en bedre besøksutvikling enn ved konkurrerende destinasjoner. Den store testen her blir imidlertid om reiselivsbedriftene er villige til å drive markedsføringsprosjektet videre i egen regi. Når det gjelder Norsk Fjellmat-senter, så ble det ikke noe av en nasjonal fjellmatklynge, men prosjektet har likevel gitt regionale fjellmatprodusenter en profilering og en markedskanal gjennom butikken på Geilo, og det kan også hende man etter hvert kan få til en internasjonal markedsføring.

#### **6.5.2 Hva skal til for å få til adferds-addisjonalitet?**

Adferds-addisjonalitet betyr som tidligere nevnt at folk endrer adferd på en måte som på sikt fører til utvikling og innovasjon. Ser en på etterprøvningsprosjektene, finner en at det i hovedsak er prosjekter som har fokus på kompetanseoppbygging, som ser ut til å gi adferds-addisjonalitet av betydning. Dette er noe en bør merke seg. Trolig er fokus på kompetanseutvikling hos deltakerbedriftene en forutsetning for at prosjektet skal gi adferds-addisjonalitet.

### **6.5.3 I hvilken grad kan så disse prosjektene sies å ha vært hensiktsmessige?**

Jo større innsats- og resultat-addisjonalitet et prosjekt gir, desto mer hensiktsmessig vurderer vi det til å være. Hensikten med å gjennomføre utviklingsprosjekter er jo nettopp å skape merverdier og resultater.

Ser en på etterprøvningsprosjektene, finner en at addisjonalitet og dermed også hensiktsmessighet, varierer betydelig. Store, flerårige millionprosjekter som LUP, der næringslivet har sterke interesser og er tungt inne på finansieringssiden, gir naturlig nok også den største innsats- og resultat-addisjonaliteten. Mindre prosjekter kan imidlertid også være hensiktsmessige. Entreprenørskapsprosjektet i Drammensregionen for eksempel ser ut til å være gjennomført helt etter planen og fullt ut ha gitt de forventende resultater. En kan dermed ikke generelt si at store kraftfulle prosjekter er mer hensiktsmessige enn små. Det en kan si er imidlertid at store kraftfulle prosjekter gir en klarere profil på regionens utviklingsarbeid, enn om man hadde fordelt midlene på mange små prosjekter innenfor forskjellige satsingsområder.

Andre prosjekter ser, slik det framgår ovenfor, ut til å være mer tvilsomme når det gjelder addisjonalitet. Det en kan lære av dette ser ut til å være, at jo større egeninnsats det loves i prosjektene, særlig av egne penger, og jo bedre budsjettet er fundert, desto sterkere egeninteresser er det knyttet til prosjektene, og desto større addisjonalitet synes de å gi.

For å få til mer hensiktsmessige prosjekter framover, synes det derfor fornuftig å stramme inn budsjettkravene til prosjektsøknader, ved å stå hardt på kravet om 50 % egenfinansiering, kreve at en bestemt andel av dette er egen risikokapital, og nekte å godta luftige budsjettposter som sponsorinntekter eller framtidige salgsinntekter.

## **6.6 Gir de regionale utviklingsprosjektene tilstrekkelig addisjonalitet?**

Et kjernesporsmål til slutt er om de regionale utviklingsprosjektene i perioden 2004–2011 kan sies å ha gitt tilstrekkelige resultater og addisjonalitet til å forsvare bruk av 110 mill kr til dette formål i løpet av åtte år, eller om en alternativ bruk av midlene hadde vært bedre.

Noe sikkert svar på dette er det naturligvis umulig å gi, fordi en ikke helt vet hva en alternativ bruk kunne være, og heller ikke hvilke resultater og addisjonalitet en slik alternativ bruk kunne gitt.

Det en imidlertid vet, er at partnerskapsordningen har ført til et betydelig sterkere regionalt samarbeid innenfor kommuneregionene enn det man hadde tidligere, og samtidig i flere regioner skapt en betydelig sterkere regional identitet. Hvis en antar at en alternativ bruk av midlene hadde vært at fylkeskommunen bestemte bruken av dem, ville en neppe fått til et regionalt samarbeid i like stor grad, siden en viktig del av det regionale samarbeidet mellom kommunene nettopp går ut på å bestemme bruken av de regionale utviklingsmidlene. Her ville derfor neppe en alternativ bruk av midlene gitt bedre resultater, snarere tvert i mot. Om en trengte å bruke 110 mill kr for å få til et slikt regionalt samarbeid, kan imidlertid diskuteres.

Når det gjelder addisjonalitet er spørsmålet vanskeligere å besvare. Hvis en fortsatt antar at en alternativ bruk av midlene hadde vært at fylkeskommunen bestemte bruken av dem, må en regne med at midlene hadde vært brukt til større og mer målrettede satsinger, og at det hadde vært færre små prosjekter. Nå tyder imidlertid resultatene av evalueringen på at mange småprosjekter, særlig i privat regi, har gitt en betydelig

innsats-addisjonalitet, kanskje større pr bevilget krone enn hva store offentlige prosjekter har gitt. Det er derfor sannsynlig at dagens ordning har gitt minst like god innsats-addisjonalitet som en alternativ bruk av midlene ville gitt.

Det er imidlertid trolig ikke tilfellet når det gjelder resultat-addisjonalitet og adferds-addisjonalitet. Her tyder resultatene på at store kraftfulle prosjekter nok vanligvis gir større addisjonalitet av disse typer pr bevilget krone, enn mindre prosjekter. Særlig hvis en innretter disse store prosjektene slik at de også inneholder betydelige elementer av kompetanseoppbygging. Når det gjelder resultat-addisjonalitet og adferd-addisjonalitet vil vi derfor tro at en alternativ bruk av de regionale utviklingsmidlene kunne gitt bedre resultater.

Et siste spørsmål er om størrelsen på de regionale utviklingsmidlene er optimal, eller om en større eller mindre bruk av slike midler ville gitt bedre resultater pr bevilget krone. Dette er det ikke enkelt å gi et kvalifisert svar på. En rasjonell bruk av regionenes bevilgede midler vil være at man bevilger penger til de beste prosjekt-ideene og de best finansierte prosjektene først, og så fyller på med mindre gode prosjekter om man har mer penger igjen.

Hvis det er tilfellet, har det neppe noen hensikt å øke bevilgningene til regionale utviklingsprosjekter. Tvert imot er det sannsynlig at en reduksjon i disse bevilgningene vil kunne gi en høyere kvalitet på prosjektene, og større forventede resultater pr bevilget krone enn det en har fått til nå. På den annen side er det åpenbart en terskel for hvor små de regionale bevilgningene kan være før de blir uinteressante for regionene å fordele. Flere av regionene vil trolig mene at man allerede i dag nærmer seg en slik terskel.



## 7 Vedlegg: Resultater fra prosjektdatabasen

Tabell V1. Drammensregionen, bevilget beløp, antall prosjekter og gjennomsnittlig prosjektstørrelse

Drammen		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		775	0	0	0	775
Samferdsel med kollektivtrafikk		463	0	0	0	463
Næringsutvikling	Arbeidskraft	773	0	0	150	923
	Forskning og innovasjon	850	85	3560	5070	9565
	Reiseliv	3258	0	550	2000	5808
	Kulturnæring	6041	0	300	250	6591
	Kunst og kultur	2226	100	0	100	2426
Totalt		13147	185	4410	7570	25312
Læring hele livet		345	0	0	183	528
Kommuner med nedgang i folketallet		0	0	0	0	0
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		1560	0	0	177	1737
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		2605	0	175	0	2780
Totalt		18894	185	4585	7929	31594
Antall prosjekter		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		5	0	0	0	5
Samferdsel med kollektivtrafikk		3	0	0	0	3
Næringsutvikling	Arbeidskraft	2	0	0	1	3
	Forskning og innovasjon	2	1	6	16	25
	Reiseliv	8	0	3	5	16
	Kulturnæring	7	0	1	1	9
	Kunst og kultur	7	1	0	1	9
Totalt		26	2	10	24	62
Læring hele livet		3	0	0	3	6
Kommuner med nedgang i folketallet		0	0	0	0	0
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		2	0	0	1	3
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		9	0	1	0	10
Totalt		48	2	11	28	89
Gjennomsnittlig prosjektstørrelse		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		155	0	0	0	155
Samferdsel med kollektivtrafikk		154	0	0	0	154
Næringsutvikling	Arbeidskraft	386	0	0	150	308
	Forskning og innovasjon	425	85	593	317	383
	Reiseliv	407	0	183	400	363
	Kulturnæring	863	0	300	250	732
	Kunst og kultur	318	100	0	100	270
Totalt		2399	185	1077	1217	2055
Læring hele livet		115	0	0	61	88
Kommuner med nedgang i folketallet		0	0	0	0	0
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		780	0	0	177	579
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		289	0	175	0	278
Totalt		394	93	417	283	355

Tabell V2. Hallingdal, bevilget beløp, antall prosjekter og gjennomsnittlig prosjektstørrelse

Hallingdal		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		0	0	0	0	0
Samferdsel med kollektivtrafikk		750	0	0	0	750
Næringsutvikling	Arbeidskraft	530	0	1491	0	2021
	Forskning og innovasjon	350	200	1393	28	1970
	Reiseliv	0	0	3422	7117	10538
	Kulturnæring	0	0	637	1040	1677
	Kunst og kultur	0	0	250	140	390
Totalt		880	200	7191	8324	16595
Læring hele livet		0	0	995	0	995
Kommuner med nedgang i folketallet		600	0	0	0	600
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		594	0	0	0	594
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		575	0	0	0	575
Totalt		3399	200	8186	8324	20109
Antall prosjekter		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		0	0	0	0	0
Samferdsel med kollektivtrafikk		3	0	0	0	3
Næringsutvikling	Arbeidskraft	3	0	5	0	8
	Forskning og innovasjon	1	1	2	1	5
	Reiseliv	0	0	16	7	23
	Kulturnæring	0	0	3	5	8
	Kunst og kultur	0	0	1	2	3
Totalt		4	1	27	15	47
Læring hele livet		0	0	1	0	1
Kommuner med nedgang i folketallet		1	0	0	0	1
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		2	0	0	0	2
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		4	0	0	0	4
Totalt		14	1	28	15	58
Gjennomsnittlig prosjektstørrelse		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		0	0	0	0	0
Samferdsel med kollektivtrafikk		250	0	0	0	250
Næringsutvikling	Arbeidskraft	177	0	298	0	253
	Forskning og innovasjon	350	200	696	28	394
	Reiseliv	0	0	214	1017	458
	Kulturnæring	0	0	212	208	210
	Kunst og kultur	0	0	250	70	130
Totalt		527	200	1670	1322	1444
Læring hele livet		0	0	995	0	995
Kommuner med nedgang i folketallet		600	0	0	0	600
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		297	0	0	0	297
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		144	0	0	0	144
Totalt		243	200	292	555	347

Tabell V3. Kongsbergregionen, bevilget beløp, antall prosjekter og gjennomsnittlig prosjektstørrelse

Kongsberg		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		0	0	0	0	0
Samferdsel med kollektivtrafikk		1530	0	0	0	1530
Næringsutvikling	Arbeidskraft	1082	0	450	1302	2834
	Forskning og innovasjon	1854	0	4525	1053	7432
	Reiseliv	1455	0	3430	1050	5935
	Kulturnæring	150	0	810	350	1310
	Kunst og kultur	350	0	200	0	550
Totalt		4891	0	9415	3755	18061
Læring hele livet		250	0	0	0	250
Kommuner med nedgang i folketallet		530	0	0	150	680
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		0	0	250	0	250
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		1780	0	1650	500	3930
Totalt		8981	0	11315	4405	24701
Antall prosjekter		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		0	0	0	0	0
Samferdsel med kollektivtrafikk		4	0	0	0	4
Næringsutvikling	Arbeidskraft	3	0	2	5	10
	Forskning og innovasjon	6	0	6	2	14
	Reiseliv	5	0	14	4	23
	Kulturnæring	1	0	3	2	6
	Kunst og kultur	2	0	1	0	3
Totalt		17	0	26	13	56
Læring hele livet		1	0	0	0	1
Kommuner med nedgang i folketallet		2	0	0	1	3
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		0	0	1	0	1
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		7	0	2	1	10
Totalt		31	0	29	15	75
Gjennomsnittlig prosjektstørrelse		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		0	0	0	0	0
Samferdsel med kollektivtrafikk		383	0	0	0	383
Næringsutvikling	Arbeidskraft	361	0	225	260	283
	Forskning og innovasjon	309	0	754	527	531
	Reiseliv	291	0	245	263	258
	Kulturnæring	150	0	270	175	218
	Kunst og kultur	175	0	200	0	183
Totalt		1286	0	1694	1224	1474
Læring hele livet		250	0	0	0	250
Kommuner med nedgang i folketallet		265	0	0	150	227
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		0	0	250	0	250
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		254	0	825	500	393
Totalt		290	0	390	294	329



Tabell V4. Midt-Buskerud, bevilget beløp, antall prosjekter og gjennomsnittlig prosjektstørrelse

Midt Busk		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		400	0	0	0	400
Samferdsel med kollektivtrafikk		1150	1500	0	0	2650
Næringsutvikling	Arbeidskraft	113	0	0	0	113
	Forskning og innovasjon	1022	40	0	0	1062
	Reiseliv	3155	0	1360	450	4965
	Kulturmæring	300	0	800	918	2018
	Kunst og kultur	600	0	1130	0	1730
Totalt		5190	40	3290	1368	9887
Læring hele livet		0	0	0	0	0
Kommuner med nedgang i folketallet		600	0	0	0	600
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		0	0	0	0	0
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		1315	0	0	0	1315
Totalt		8655	1540	3290	1368	14852
Antall prosjekter		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		3	0	0	0	3
Samferdsel med kollektivtrafikk		5	1	0	0	6
Næringsutvikling	Arbeidskraft	1	0	0	0	1
	Forskning og innovasjon	2	1	0	0	3
	Reiseliv	8	0	1	2	11
	Kulturmæring	2	0	4	2	8
	Kunst og kultur	1	0	3	0	4
Totalt		14	1	8	4	27
Læring hele livet		0	0	0	0	0
Kommuner med nedgang i folketallet		2	0	0	0	2
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		0	0	0	0	0
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		4	0	0	0	4
Totalt		28	2	8	4	42
Gjennomsnittlig prosjektstørrelse		Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi		133	0	0	0	133
Samferdsel med kollektivtrafikk		230	1500	0	0	442
Næringsutvikling	Arbeidskraft	113	0	0	0	113
	Forskning og innovasjon	511	40	0	0	354
	Reiseliv	394	0	1360	225	451
	Kulturmæring	150	0	200	459	252
	Kunst og kultur	600	0	377	0	433
Totalt		1768	40	1937	684	1603
Læring hele livet		0	0	0	0	0
Kommuner med nedgang i folketallet		300	0	0	0	300
Hardangervidda		0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk		0	0	0	0	0
Folkehelse		0	0	0	0	0
Annet		329	0	0	0	329
Totalt		309	770	411	342	354

Tabell V5. Ringeriksregionen, bevilget beløp, antall prosjekter og gjennomsnittlig prosjektstørrelse

Ringerike	Kommune	Fylkeskom	Privat/offentlig	Privat	Totalt
Kilma og energi	0	0	0	670	670
Samferdsel med kollektivtrafikk	1200	0	0	50	1250
Næringsutvikling	Arbeidskraft	1778	0	650	1050
	Forskning og innovasjon	300	0	1350	1810
	Reiseliv	1500	0	0	750
	Kulturmøring	0	0	55	1725
	Kunst og kultur	2114	0	700	200
<b>Totalt</b>	<b>5692</b>	<b>0</b>	<b>2755</b>	<b>5535</b>	<b>13982</b>
Læring hele livet	0	125	0	0	125
Kommuner med nedgang i folketallet	0	0	0	0	0
Hardangeridda	0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk	0	0	0	0	0
Folkehelse	0	0	0	0	0
Annet	2487	0	0	0	2487
<b>Totalt</b>	<b>9379</b>	<b>125</b>	<b>2755</b>	<b>6255</b>	<b>18514</b>
<b>Antall prosjekter</b>	<b>Kommune</b>	<b>Fylkeskom</b>	<b>Privat/offentlig</b>	<b>Privat</b>	<b>Totalt</b>
Kilma og energi	0	0	0	2	2
Samferdsel med kollektivtrafikk	2	0	0	1	3
Næringsutvikling	Arbeidskraft	2	0	1	1
	Forskning og innovasjon	1	0	1	4
	Reiseliv	1	0	0	5
	Kulturmøring	0	0	1	3
	Kunst og kultur	5	0	2	2
<b>Totalt</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>29</b>
Læring hele livet	0	2	0	0	2
Kommuner med nedgang i folketallet	0	0	0	0	0
Hardangeridda	0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk	0	0	0	0	0
Folkehelse	0	0	0	0	0
Annet	5	0	0	0	5
<b>Totalt</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>41</b>
<b>Gjennomsnittlig prosjektstørrelse</b>	<b>Kommune</b>	<b>Fylkeskom</b>	<b>Privat/offentlig</b>	<b>Privat</b>	<b>Totalt</b>
Kilma og energi	0	0	0	335	335
Samferdsel med kollektivtrafikk	600	0	0	50	417
Næringsutvikling	Arbeidskraft	889	0	650	1050
	Forskning og innovasjon	300	0	1350	453
	Reiseliv	1500	0	0	150
	Kulturmøring	0	0	55	575
	Kunst og kultur	423	0	350	100
<b>Totalt</b>	<b>3112</b>	<b>0</b>	<b>2405</b>	<b>2328</b>	<b>2601</b>
Læring hele livet	0	63	0	0	63
Kommuner med nedgang i folketallet	0	0	0	0	0
Hardangeridda	0	0	0	0	0
Vassdrag/ Vassbruk	0	0	0	0	0
Folkehelse	0	0	0	0	0
Annet	497	0	0	0	497
<b>Totalt</b>	<b>586</b>	<b>63</b>	<b>551</b>	<b>348</b>	<b>452</b>