

Kommunal- og regionaldepartementet

Sammendragsrapport

Februar 2012

SAMMENDRAGSRAPPORT **EVALUERING AV KOMMU- NALE OG REGIONALE NÆRINGSFOND**



SAMMENDRAGSRAPPORT EVALUERING AV KOMMUNALE OG REGIONALE NÆRINGSFOND

Rambøll Management Consulting
Besøksadr.: Hoffsvæien 4
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll-management.no

FORORD

Denne sammendragsrapporten er et resultat av evalueringsoppdraget om å vurdere de kommunale og regionale næringsfondenes bidrag til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Oppdraget er gjennomført av Rambøll Management Consulting i samarbeid med Agderforskning og Telemarkforskning, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

Oppdraget er gjennomført i perioden april 2011 – februar 2012. Denne sammendragsrapporten gir en sammenfattet fremstilling av underlagsrapporten levert i februar 2012, der funn i underlagsrapporten blir diskutert og tilført overordnede vurderinger og konklusjoner. Vi viser til underlagsrapporten for flere detaljer knyttet til oppdragets fremgangsmåter, analyser og funn.

Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av Steinar Johnsen og Silje Jansen fra Innovasjon Norge, Wenche Fresvik fra Aust-Agder fylkeskommune, Asbjørn Rasch fra Troms fylkeskommune, Willy Heimstad fra Ringeby kommune, Roy Skogsholm fra Herøy kommune og Torbjørn Wekre fra Distriktssenteret - Kompetansesenter for Distriktsutvikling, samt Kari Theting, Hans Henrik Bull og Gerd Slinning fra Regionalpolitisk avdeling i KRD.

Referansegruppen har hatt funksjon som faglige sparringspartnere underveis i forløpet. Referansegruppen er etablert av KRD.

Det har vært avholdt 3 møter med referansegruppen i løpet av prosjektperioden.

Vi takker for oppdraget og en god dialog underveis.

Oslo, februar 2012,

Henrik Stener Pedersen
Prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

	Forord	iii
1.	Innledning	1
1.1	Evalueringsens formål og rammer	1
1.2	Datagrunnlag	2
1.3	Metodiske presiseringer	2
1.4	Leseveiledning	3
2.	Sammendrag	4
3.	Bruken av midler etter ordningens formål	6
3.1	Formålet og forvaltningen av kommunale og regionale næringsfond	6
3.1.1	Formålet med næringsfondsmidlene	6
3.1.2	Forvaltning av næringsfondsmidlene	7
3.1.3	Innovasjon Norges rolle	8
3.2	Bruk av næringsfondsmidler i 2008-2009	8
3.3	Forventninger til effekt	12
4.	Resultater og effekter av innsatsen	16
4.1	Overordnede resultater og effekter av midlene	17
4.1.1	Addisjonalitet	18
4.2	Resultater og effekter av direkte støtte	19
4.2.1	Støtte til etablerte bedrifter	20
4.2.2	Direkte støtte til entreprenørskap	20
4.3	Resultater og effekter av tilretteleggende støtte	21
4.3.1	Resultater og effekter av støtte til stedsutvikling og profileringstiltak	21
4.3.2	Resultater og effekter av støtte til entreprenørskapskultur og infrastrukturelle initiativ	22
5.	Samspill i virkemiddelapparatet	24
5.1	Samarbeid med Innovasjon Norge	25
5.1.1	Kjennetegn på godt samarbeid med Innovasjon Norge	25
5.1.2	Utfordringer knyttet til samarbeid med Innovasjon Norge	26
5.2	Samarbeid med kommune og regionråd	26
5.3	Samarbeid med fylkeskommunen	27
6.	Avsluttende vurderinger	29
6.1	Samsvar mellom bruk av midlene og ordningens formål	29
6.2	Resultater og effekter av midlene	29
6.3	Samarbeid i virkemiddelapparatet	30

TABELLER

Tabell 3-1: Mål for distrikts- og regionalpolitikken	7
Tabell 3-2: Kjenntegn ved virkemiddelbruk over KNF	12
Tabell 4-1: Måloppnåelse (N=223 for alle kategorier)	17

FIGURER

Figur 3-1: Direkte støtte med underkategori per år	9
Figur 3-2: Tilretteleggende støtte med underkategori per år	10
Figur 3-3: Tilretteleggende næringsstøtte med underkategori per år	10
Figur 3-4: Hovedstrukturen av faktorer som påvirker lokal samfunnsutvikling	13
Figur 3-5: Utviklingsområder. Sirklene markerer tre ulike næringspolitiske strategiområder	14
Figur 3-6: Forventet effekt av direkte støtte	15
Figur 3-7: Forventet effekt av tilretteleggende støtte	15

1. INNLEDNING

Dette er sammendragsrapporten for evalueringen av kommunale og regionale næringsfond, gjennomført på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet av Rambøll Management Consulting i samarbeid med Telemarksforskning og Agderforskning. Sammendragsrapporten bygger på evalueringens underlagsrapport, og gir en sammenfattet fremstilling av denne gjennom å diskutere underlagsrapportens funn og binde dette sammen med evalueringens overordnede vurderinger og konklusjoner.

1.1 Evalueringens formål og rammer

I stortingsmeldingen *Hjarte for hele landet* (St.meld. nr. 21, 2005-2006) varslet regjeringen en ny kurs i distrikts- og regionalpolitikken: en mer aktiv næringspolitikk skulle styrke konkurranse-dyktige lokale og regionale nærings- og innovasjonsmiljø. Dette skulle gjøres gjennom økt satsing og styrket samarbeid mellom de nasjonale virkemiddelaktørene, Innovasjon Norge, SIVA og Forskningsrådet, regionale og lokale instanser (fylkeskommuner og kommuner), samt private aktører.

Et av virkemidlene som skal bidra til å oppnå nasjonale politiske mål er midler fordelt over kapittel 551 post 60. Johansen (2008) konkluderte med at midlene over kapittel 551 post 60 utgjør i overkant av 10 prosent av statlig finansierte distriktspolitiske virkemidler, totalt rundt 1,2 milliarder kroner i 2008. Arbeidsdelingen mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge, hvor fylkeskommunene fikk det strategiske ansvaret for regional utvikling, samtidig som de skulle forvalte tilretteleggende virkemidler, og Innovasjon Norge fikk ansvaret for forvaltning av bedriftsrettede virkemidler, ble innført i 1993. Ved innføring av ansvarsreformen i 2003 ble denne arbeidsdelingen videreført. Tilsagnet fylkeskommunene får fra kap. 551 post 60 fordeles dermed videre mellom fylkeskommunen selv (tilretteleggende midler) og Innovasjon Norge (direkte bedriftsstøtte), i tillegg til kommunale og regionale næringsfond. Midlene til næringsfondene utgjør således kun en liten andel av denne posten. Ser vi på tildelingen til kommunale og regionale næringsfond fra 2008 utgjør midlene eksempelvis 8 prosent av kap. 551 post 60 på 1,2 milliarder kroner. I 2011 var rammen på 60-posten på 1552,35 mill. kroner, hvorav 225 mill. til KNF, altså 14,5 prosent¹.

Formålet med denne evalueringen har vært å vurdere kommunale og regionale næringsfond, bevilget over kapittel 551 post 60, sitt bidrag til lokal nærings- og samfunnsutvikling. I tillegg har evalueringen fokusert på forvaltning av midlene i samspill med andre virkemiddelaktører med særlige grenseflater med midlene fordelt gjennom kommunale og regionale næringsfond; fylkeskommunens fordeling av andre midler over kapittel 551 post 60 (i hovedsak stedsutviklingsinitiativer) og Innovasjon Norges tjenester for lokalt næringsliv.

Denne sammendragsrapporten har til hensikt å oppsummere evalueringens detaljerte analyser, og sette disse i en kontekst som tar høyde for midlenes begrensede roller i forhold til øvrige distriktspolitiske midler. For detaljerte analyser henviser vi til underlagsrapporten for denne evalueringen, som også redegjør for det metodiske rammeverket for evalueringen.

Denne sammendragsrapporten er strukturert etter tre overordnede spørsmål:

1. Hvordan samsvarer **bruken av midler** over KNF i perioden 2008-2009 med **ordningens formål** og nasjonale politiske mål for distrikts- og lokalpolitikken?
2. Hvilke **resultater og effekter** har midlene gitt sammenlignet med andre ordninger (særlig ordninger forvaltet av Innovasjon Norge)?
3. Hvordan **påvirker for eksempel forholdene i ulike type kommuner** mulighetene for å drive lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid (særlig knyttet til samarbeid mellom kommunene og Innovasjon Norge / fylkeskommunene)?

¹ I tillegg har en rekke kommuner egne næringsfond finansiert av for eksempel kraftinntekter. Disse midlene inngår imidlertid ikke i den foreliggende evalueringen.

Når det gjelder evalueringsspørsmål tre, vil vi presisere at evalueringssoppgavet ikke innbefatter en vurdering av hvorvidt midlene er egnet til å møte spesifikke lokale utfordringer i de enkelte kommuner.

1.2 Datagrunnlag

Utgangspunktet for evalueringen har vært en rekke relevante publikasjoner og rapporter knyttet både til teoretiske perspektiver for lokal samfunns- og stedsutvikling på makro og mikronivå, og til empiriske funn. Førundersøkelsene til Innovasjon Norges kundeeffektmålinger for evalueringsperioden 2008-2009 har også vært brukt gjennomgående både i metodisk design og i analyse av resultater.

Det primære datagrunnlaget for evalueringen består av 56 strukturerte telefonintervjuer med kommunale og regionale forvaltningsaktører, samt en spørreundersøkelse blant tilskuddsmottakere som står i forhold til antall tiltak per kategori i innrapporterte data. Datagrunnlaget er å anse som representativt i forhold til variabler slik som type tiltak, størrelse og geografi. For å begrense "evalueringspresset" på populasjonen ble det gjennomført en systematisk utvelgelse av rundt 50 forvaltningsaktører (kommunale og regionale) og et tilfeldig utvalg av 1500 tiltak, basert på en innledende analyse som har tatt høyde for geografi, næringsstruktur og fordeling av midlene på direkte og tilretteleggende støttetiltak. For disse utvalgte tiltakene ble det samlet inn kontaktdata fra forvaltere, før undersøkelsen ble sendt til respondenter ansvarlige for 898 unike tiltak. Etter betydelig oppfølgingsinnsats oppnådde undersøkelsen en svarprosent på 51 prosent (alle besvarelser), der 31 prosent var komplette besvarelser.

Videre har Agderforskning gjennomført 4 casestudier blant utvalgte fond, bestående av semi-strukturerte intervjuer med et begrenset antall tilskuddsmottakere og andre relevante offentlige aktører. Virkningene av tilskuddene er vanskelig å måle, da de ikke så enkelt lar seg isolere fra virkninger av andre midler eller andre forhold i og utenfor kommunen og distriktet. Ulike kommuner/regioner har også brukt pengene på ulike måter, noe som medfører at de kan ha ulike effekter på ulike steder. Casestudier er en metode som fanger opp kvalitative forskjeller på en mer inngående måte, og som lar oss få tilgang på en "tykkere" beskrivelse av casene som studeres, og dermed mer innsikt i de mer kvalitative, indirekte eller "ikke-målbare" virkningene av fondsmidlene.

Telemarksforskning har bidratt med en kontekstbeskrivelse av nærings- og samfunnsmessige forhold og variasjon mellom kommuner i ulike deler av landet. Dette har tilført analysen en kunnskapsmodell for hvordan lokale forhold kan ses i sammenheng, og gitt grunnlag for en forståelse av hvordan forhold i ulike type kommuner påvirker deres muligheter for å drive målrettet lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid.

1.3 Metodiske presiseringer

Det er viktig å fremheve forhold som legger premisser for evalueringen. For det første har evalueringen et utelukkende fokus på tiltak finansiert i 2008 og 2009 (i hovedsak grunnet datakvalitet på tidligere rapportering). Dette betyr i praksis at det er kort tid siden tilskuddet ble gitt, og at det dermed vil kunne oppstå effekter av tilskuddene som det er for tidlig å avdekke per 2011.

For det andre vil analysene i denne rapporten vise at det ofte handler om mindre beløp til de enkelte tilskuddsmottakerne, og at det kan være vanskelig å isolere resultater og effekter av akkurat disse midlene. For det tredje er oppdraget avgrenset til å gjelde kapittel 551 post 60, det vil si at evalueringen ikke inkluderer midler over kapittel 551 post 61 eller andre nærliggende poster, eller andre inntekter i kommunene, slik som kraftinntekter.

For det fjerde ligger det klare føringer i at evalueringen skal fremskaffe sammenlignbare resultater med Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse og fylkeskommunes resultat- og effektrapportering. Disse har hatt direkte innvirkning på konkrete spørsmål og spørsmålsformuleringer i breddeundersøkelsen.

Det må også fremheves at evalueringstidspunktet (2-3 år etter mottatt støtte) ikke er identisk med kundeeffektundersøkelsen, som undersøker resultater og effekter fire år etter mottatt støtte. I analysene er det derfor fokusert på Innovasjon Norges førundersøkelser fra disse to årene.

Selv om dette fører til at materialet ikke er direkte sammenlignbart, konkluderer vi imidlertid med at det er et tilfredsstillende grunnlag for å gjøre vurderinger om samspillet mellom de to virkemiddelordningene.

Som grunnlag for evalueringen er det gjort tilgjengelig en ikke-uttømmende tiltaksdatabase, det vil si en database som inkluderer informasjon om innrapporterte tiltak. Databasen er utviklet av KRD på bakgrunn av innrapporterte skjemaer fra kommuner og regionråd, og kvalitetssikret og utvidet av evalueringsteamet.² Etter kvalitetssikring finner vi 2771 tiltak innrapportert i perioden 2008-2009 til en verdi av 145 millioner kroner. 1481 av disse mottok støtte i 2008 (71 millioner kroner), og 1290 (74 millioner kroner) i 2009. Tiltakene utgjør således 71 prosent av den skjønnsmessige tildelingen på 100 millioner kroner til kommunale og regionale næringsfond for 2008 og 51 prosent av skjønnsmessig tildeling på 145 millioner for 2009³. Det er ukjent hvor mye som er overført fra et år til et annet, og hvor mye som skyldes mangelfull rapportering.

1.4 Leseveiledning

Denne rapporten er konsentrert om tre kjernekapitler og et oppsummerende kapittel:

Kapittel 2 gir et kort sammendrag av rapporten

Kapittel 3 redegjør for bruken og forvaltningene av midlene i henhold til ordningens formål.

I Kapittel 4 presenterer vi resultater og effekter knyttet til bruk av midler over KNF, og går nærmere inn på resultater av ulike type tiltak, både direkte støtte til bedrifter og entreprenører, og av tilretteleggende støtte.

I kapittel 5 diskuterer vi evalueringsfunn knyttet til samspillet i virkemiddelapparatet og eventuell betydning for resultatene redegjort i kapittel 4. Dette inkluderer et særlig fokus på forholdet mellom fondsforvaltere og henholdsvis Innovasjon Norge og Fylkeskommunen.

Kapittel 6 oppsummerer evalueringens mest sentrale funn.

² Eksempelvis er det lagt til rapportering fra 1 kommune fra 2008 og 11 kommuner fra 2009 og fjernet 63 tiltak grunnet mangelfulle opplysninger. Vi gjør også oppmerksom på at KRDs egen kvalitetssikring ekskluderte innrapportering fra 7 forvaltere fra 2008 og 6 i 2009 grunnet mangelfull eller fraværende rapportering. For nærmere detaljer om kvalitetssikring av datagrunnlaget henvises til underlagsrapporten og dens vedlegg.

³ Se eks. http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/tilskuddsbrev/more_og_romsdal.pdf

2. SAMMENDRAG

Formålet med evalueringen har vært å vurdere hvordan kommunale og regionale næringsfond, bevilget over kapittel 551 post 60, har bidratt til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Evalueringen innbefatter også et fokus på forvaltning av midlene i samspill med andre virkemiddelaktører, da særlig Innovasjon Norges tjenester for lokalt næringsliv.

Sammendragrapporten dreier rundt tre overordnede evalueringsspørsmål, som igjen danner grunnlaget for rapportens tre hovedkapittel, nemlig hvorvidt midlene er brukt etter ordningens formål, hvorvidt innsatsen skaper positive resultater og effekter, og hvordan lokale og regionale variasjoner i samspill med virkemiddelapparatet påvirker effekten av midlene.

Når det gjelder hvorvidt midlene er brukt etter ordningens formål finner vi at de kommunale og regionale næringsfondene oppfyller dette punktet. Midlene har bidratt til å nå regjeringens distriktpolitiske målsetninger om å styrke lokal og regional vekstkraft. Bruken av midlene har vært variert, noe som samsvarer med målsetningene, og en overvekt av forvaltende kommuner har tildelt midler både direkte til bedrifter og til tilretteleggende formål, noe som viser bredde i bruken. De regionale fondene har hovedsakelig tildelt midler til tilretteleggende formål. Tre fjerdedeler av midlene er blitt benyttet til de tre formålene støtte til entreprenører/gründere, støtte til (mindre) bedrifter (nyetablerte og etablerte), og støtte til omdømme- og stedsutviklingsfremmende tiltak. En fjerdedel av midlene har blitt benyttet til en rekke ulike andre formål, slik som næringsrettede infrastrukturelle tiltak eller fremming av utdanningstilbud og/eller tjenester i lokalmiljøet. Regionale fond har på sin side i hovedsak konsentrert innsatsen om stedsutvikling og profileringstiltak. Det er vanlig at næringsfondsmidlene spiller sammen med andre offentlige og privat investerte midler.

I tråd med ordningens målsetninger, har direkte tilskudd hovedsakelig blitt tildelt mindre, yngre bedrifter og nye etablerere. En tredjedel av tilsagnene til direkte støtte har blitt tildelt bedrifter eldre enn fem år, og da ofte levebrødsbedrifter. Midlene til direkte støtte har som regel blitt fordelt slik at et stort antall bedrifter og gründere får tildelt mindre beløp.

Når det gjelder hvilke resultater fondene har medført og hvilken effekt de har hatt finner vi at næringsfondsmidlene særlig har bidratt til å styrke, sikre eller etablere arbeidsplasser, og styrke eller bevare overlevelsesnivået til lokale bedrifter og entreprenører, ofte i form av videreutvikling av etablerte bedrifter⁴. Midlene har også ført til økt attraktivitet for kommunen/regionen som reisemål, bosted og lokaliseringsvalg for bedrifter, men hatt begrenset innvirkning på bosetting og flyttestrømmer utover det å bidra til å fastholde eksisterende bosetning ved å støtte etablerte bedrifter.

Sammenlignet med midlene fra Innovasjon Norge, fører KNF-midlene i mindre grad til innovasjon, men av tilskuddsmottakerne blir KNF-midlene opplevd som enklere å tilpasse lokale forhold og behov. Midlene har hatt særlig verdi for mindre og mindre sentrale kommuner der sysselsetting er konsentrert i industri-, forretnings- eller besøksnæringen.

Næringsfondsmidlene spiller sammen med andre offentlige og privat investerte midler, slik som støtte fra Innovasjon Norge, og har hatt en utløsende effekt for annen finansiering. Resultater og effekter lar seg dermed vanskelig løsrive fra omkringliggende innsatser og faktorer, siden andre midler har hatt viktig innvirkning på resultatene frembrakt av KNF-midlene.

Når det gjelder hvordan lokale og regionale variasjoner i samspill med virkemiddelapparatet påvirker ordningen, har vi funnet at det er behov for tydelig ansvarsfordeling mellom de ulike involverte partene for å oppnå gode resultater, noe evalueringen viser at ikke alltid er tilfelle i dag. Videre finner vi at midlene har en særlig verdi for å styrke kommunen eller regionrådets rolle som pådriver for lokal nærings- og samfunnsutvikling, en verdi lokalt tilpassede løsninger i virkemiddelapparatet kan bidra til å øke. Virkningene av midlene er (ikke overraskende) størst der en opplever et godt samspill i virkemiddelapparatet, slik som at næringsfondsmidlene

⁴ Det kan her bemerkes at begrepet *etablerte bedrifter* også inkluderer unge nyetablerte bedrifter.

støtter tidlige initiativ og tidlig fase, mens Innovasjon Norge støtter prosjekter i en senere fase⁵. Et annet sentralt punkt er at å oppleve å få støtte, oppmuntring og oppmerksomhet i virkemiddelapparatet, av mange blir fremhevet som viktigere enn summen på de konkrete midlene. KNF-ordningen har dermed en rolle å spille som pådriver for lokal nærings- og samfunnsutvikling, i samspill med det øvrige virkemiddelapparatet.

⁵ Denne ansvarsfordelingen har blitt tydeligere etter at Innovasjon Norge i 2011 hevet sine krav til innovasjonshøyde i sit etablerertilskudd, i tillegg til å sette krav om et markedspotensial utover det lokale.

3. BRUKEN AV MIDLER ETTER ORDNINGENS FORMÅL

Dette kapitlet har til hensikt å gjøre rede for bruken av midler over KNF i henhold til ordningens formål. For å gjøre en slik vurdering innledes kapitlet med en kort oversikt over formålet med kommunale og regionale næringsfond, og deres relative plassering i det offentlige virkemiddelapparatet.

Denne oversikten etterfølges først av en vurdering av fordelingen av midlene på de enkelte kategoriene, og hva som kjennetegner de ulike gruppene, og deretter en vurdering av hva dette betyr for hvilke effekter en bør kunne forvente av innsatsen. Kapitlet gir således også et viktig grunnlag for å vurdere resultatene og effektene i neste kapittel.

Nedenfor oppsummeres først hovedfunn i dette kapitlet.

Evalueringen har gitt grunnlag for følgende konklusjoner knyttet til virkemiddelbruk:

- Det har vært variert bruk av midlene, i samsvar med målsetningene presisert for distrikts- og regionalpolitikken.
- Totalt har ca 75 % av midlene har gått til de tre formålene:
 - Støtte til entreprenører (ca 34 %)
 - Støtte til etablerte bedrifter (ca 21 %)
 - Tiltak for å fremme omdømme og stedsutvikling (ca 20 %)
- 25 % av midlene er benyttet til andre formål, eksempelvis infrastruktur og kommunale næringsarealer, nettverkstiltak, fremming av utdanningstilbud og/eller tjenester i lokalmiljøet.
- En klar majoritet av forvaltende kommuner har tildelt midler til både direkte og tilretteleggende formål, hvilket viser en bred bruk av midlene. En tredjedel av midlene er benyttet til forprosjekter. Regionale fond har på sin side i hovedsak konsentrert innsatsen om stedsutvikling og profileringstiltak.
- Direkte tilskudd til bedrifter og entreprenører har i størst grad vært konsentrert om yngre bedrifter og om nye etablerere, men rundt en tredjedel av tilsagn i denne gruppen er også gitt til bedrifter eldre enn fem år (ofte levebrødsbedrifter). Generelt er støtten tildelt mindre bedrifter.
- Det er vanlig at næringsfondsmidlene spiller sammen med andre offentlige og privat investerte midler. I hovedsak har KNF finansiert opp til 50 prosent

3.1 Formålet og forvaltningen av kommunale og regionale næringsfond

Vi vil i dette avsnittet gi en kort oversikt over formålet med kommunale og regionale næringsfond, før vi går nærmere inn på deres relative plassering i det offentlige virkemiddelapparatet.

3.1.1 Formålet med næringsfondsmidlene

De kommunale og regionale næringsfondene inngår som del av den nasjonale distrikts- og regionalpolitikken. Et av regjeringens mål er å "gi folk reell frihet til å velge hvor de vil bo, sikre likeverdige levekår og ta ressursene i hele landet i bruk". Videre vil regjeringen opprettholde et spredt bosetningsmønster og sikre verdiskapning i hele landet. St.meld. nr 25 (2008-2009) *Lokal*

⁶ Prop.1 S (2011-2012), s.34, Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/35168498/PDFS/PRP201120120001KRDDDDPDFS.pdf>

vekstkraft og framtidstru – om distrikts- og regionalpolitikken fastslår at regjeringa vil styrke lokal og regional vekstkraft i områder med lav økonomisk vekst, lang avstand til større markeder, ensidig næringsstruktur eller negativ utvikling i folketallet. Distrikts- og regionalpolitikken skal fremme en balansert utvikling mellom by og land gjennom blant annet å styrke innovasjons- og kompetansemiljøene i hele landet⁷. Nedenstående tabell hentet fra Statsbudsjettet 2010, viser med stor tydelighet de sammenvevde målene som i dag (fortsett) gjelder for norsk distrikts- og regionalpolitikk.

Tabell 3-1: Mål for distrikts- og regionalpolitikken

Kilde: Statsbudsjettet 2010

Tabell 3.2 Mål for distrikts- og regionalpolitikken

Hovedmål	Arbeidsmål
1 Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1 Styrke næringsmiljøer: utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping 1.2 Videreutvikle etablerte bedrifter: øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter 1.3 Entreprenørskap: øke omfanget av lønnsomme etableringer
2 Gode lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1 Kompetanse: styrke grunnlaget for kompetanseheving i befolkningen og i samfunns- og arbeidslivet 2.2 Infrastruktur: styrke fysisk infrastruktur og redusere avstandsulempen i områder med få innbyggere og små markeder
3 Utvikle attraktive regioner og sentra for befolkning og næringsliv	3.1 Tjenester: god tilgang til grunnleggende lokale tjenester til befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder 3.2 Stedsutvikling og profilering: gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted, og som lokaliseringsssted for bedrifter

Midlene over KRDs budsjett, programkategori 13.50, kalles gjerne den smale distrikts- og regionalpolitikken, eller en ekstrainsats for å nå regjeringens distrikts- og regionalpolitiske mål. Satsing mot næringslivet er eksplisitt nevnt under alle de tre hovedmålene i tabellen. Her må imidlertid bemerkes at tabellen ikke gjengir målene for næringspolitikken som sådan, men at næringspolitiske mål er inkludert i målene under programkategori 13.50⁸. En direkte satsning mot næringsutvikling er imidlertid eksplisitt nevnt under alle tre hovedmålene i tabellen.

3.1.2 Forvaltning av næringsfondsmidlene

Midlene til distrikts- og regionalpolitikk som forvaltes lokalt og regionalt, og som inngår i denne studien, bevilges over kap. 551.60 *Tilskudd til fylkeskommuner til regional utvikling* på KRDs budsjett. Fylkeskommunene delegerer videre deler av rammen til ulike aktører som Innovasjon Norge, kommunale og regionale næringsfond, og ved at de beholder deler av rammen til tilretteleggende tiltak.

Med innføringen av ansvarsreformen i 2003 fikk fylkeskommunen et større ansvar for forvaltningen av de regionale utviklingsmidlene over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, inkludert midler til kommunale næringsfond. "Fylkeskommunene [skulle] gjennom fylkesplanen selv fastsette egne mål, strategier og resultatkrav for bruk av midlene. Disse skal være i samsvar

⁷ St. meld. Nr. 25 (2008-2009). *Lokal vekstkraft og framtidstru – om distrikts- og regionalpolitikken*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/2175012/PDFS/STM200820090025000DDDPDFS.pdf>

⁸ Prop.1 S (2011-2012), Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/pages/35168498/PDFS/PRP201120120001KRDDDDPDFS.pdf>

med postens hovedmål og synliggjøres i fylkesplanens handlingsprogram og/eller regionale utviklingsprogram” (St.prp. 1 (2002-2003)).

Som en del av ansvarsreformen ble det fra 2003 opp til den enkelte fylkeskommune hvordan midlene eventuelt videreformidles til kommunale og/eller regionale næringsfond. Men i 2011 ble det satt krav om at fylkeskommunene måtte tildele midlene som ble satt av til KNF i sin helhet videre til kommuner/regionråd. Det er stor variasjon i den økonomiske rammen og bevilgningene mellom de ulike fondene. En undersøkelse gjennomført av Østlandsforskning i 2006 (Køhn et al 2006) viste for eksempel at enkelte fylkeskommuner, slik som Nordland, har en øvre grense på 300 000 kr for bruk av kommunale næringsfond for hver bedrift/entreprenør⁹. Enkelte fylkeskommuner har også innarbeidet insentivsystemer, der måloppnåelse for eksempel kan gi fastlagt uttelling. I undersøkelsen oppga fylkeskommunene at 65 prosent av tildelingen skjer etter kommunenes egne retningslinjer, som logisk sett vil medføre store variasjoner mellom fondene både i størrelse og i prosess. Undersøkelsen viste også at størrelsen på de ulike fondene varierer sterkt.

Kommunene kan på sin side tildele både bedriftstilskudd og tilretteleggende midler gjennom fondsordningen. Ifølge en kartlegging gjennomført av Østlandsforskning (2006) oppga 65 prosent av kommunene at tildeling fra kommunale næringsfond skjedde etter egne retningslinjer, mens 34 prosent oppga at tildelingen skjedde etter fylkeskommunale retningslinjer. Før ansvarsreformen trådte i kraft påla KRD kommunene å ha et kommunalt tiltaksapparat for å kunne få påfylling til kommunale næringsfond. Dette pålegget eksisterer ikke lenger.

Forholdet mellom forvaltningsnivåene ble i liten grad klarlagt ved ansvarsreformen, bortsett fra at omfanget av ordningen med kommunale næringsfond ble lagt til den enkelte fylkeskommune og at det ble stilt krav om at dette skulle foregå i en nær dialog med primærkommunene. I følge en kartlegging som Østlandsforskning foretok i 2006, signaliserte alle fylker at midlene brukes i samsvar med de målsettingene som enten ligger nedfelt i de regionale utviklingsprogrammene, fylkesplanens handlingsprogram eller i fylkesplanen. Nordregio/NIBR gjorde imidlertid en vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør etter innføringen av ansvarsreformen (2004), som viste blant annet at kommunens rolle på dette området ikke var helt avklart. Enkelte fylker inkluderte kommunene i partnerskapene, mens andre lot det være. Rapporten påpekte et behov for å undersøke mer systematisk representasjonen og mandatet som gjelder for kommunenes deltakelse i regionale partnerskap.

3.1.3 Innovasjon Norges rolle

Innovasjon Norge er en fremtredende aktør i regional næringslivsutvikling i Norge. I 2008 utgjorde deres totale innsats en innvilgning på 2,2 milliarder kroner i tilskudd og 2,1 milliarder kroner som lån og garantier til private foretak og enkeltpersoner. I tillegg rapporterte Innovasjon Norge prosjektkostnader knyttet til prosjekter som de gjennomførte på vegne av kundene på 437 millioner kroner. Innovasjon Norge spiller således en sentral rolle i norsk næringslivsutvikling innenfor en rekke ulike sektorer. Særlige prioriterte grupper inkluderer unge, kvinner og etablere/re/gründere, samtidig som virksomheten har en rekke tjenester for små og mellomstore bedrifter med vekstambisjoner og vekstpotensial. Sammen med aktører slik som SIVA og Forskningsrådet administrerer og forvalter Innovasjon Norge en rekke satsinger.

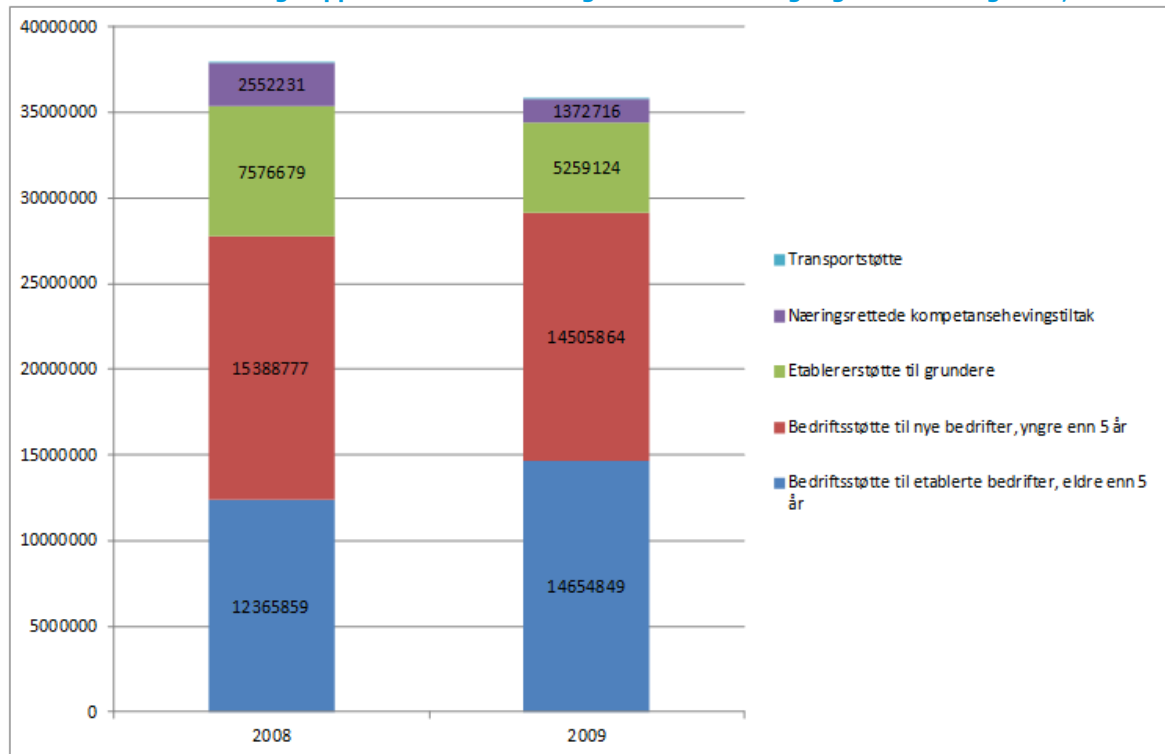
Av særlig relevans for denne evalueringen er *Etablererstipend*, *Distriktsrettede risikolån* og *Distriktsutviklingsmidler*. Alle disse ordningene dekkes av Innovasjon Norges *kundeeffektundersøkelse* som gjennomføres ved tilsagn og fire år etter tilsagn, og blir finansiert fra kap. 550 post 60.

3.2 Bruk av næringsfondsmidler i 2008-2009

Vi vil nå ta for oss bruken av næringsfondsmidlene i årene 2008-2009, der vi ser nærmere på hvilke tiltak midlene fordeler seg på.

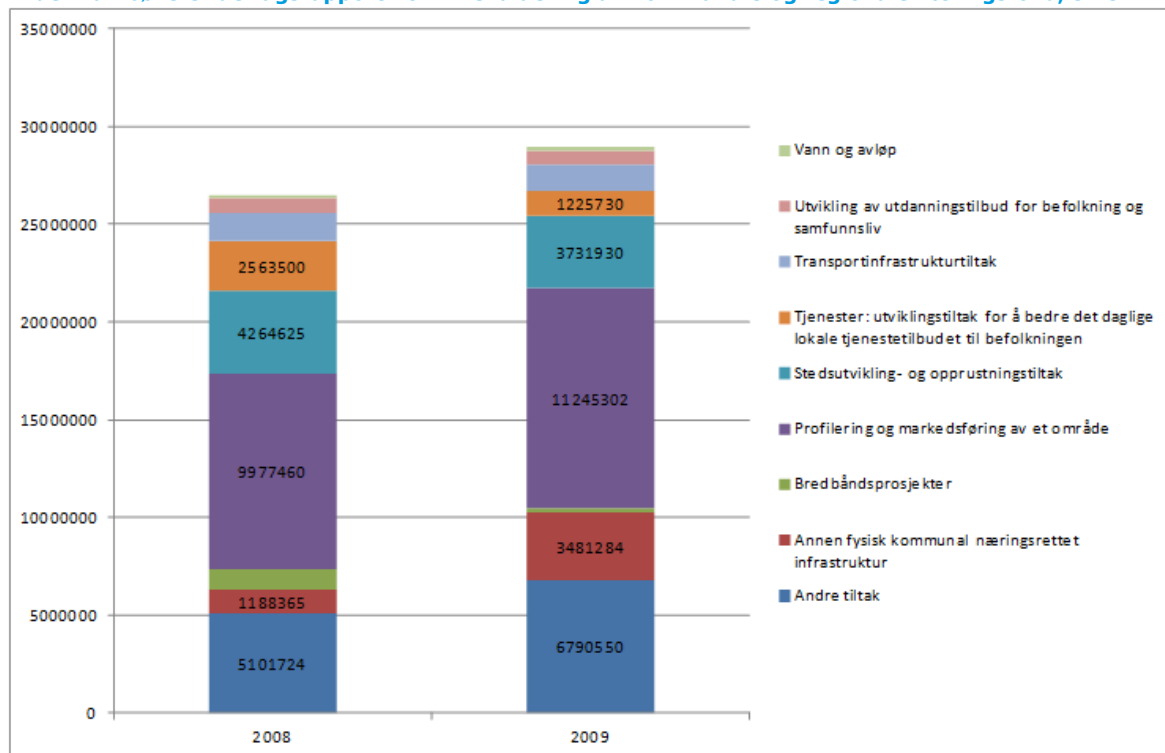
Når det gjelder midler til direkte støtte til bedrifter og entreprenører, fordeler midlene seg på denne måten:

⁹ Østlandsforskning, Rapport 04/06. *Kartlegging av kommunale næringsfond*. Tilgjengelig på: <http://www.ostforsk.no/rapport/pdf/042006.pdf>

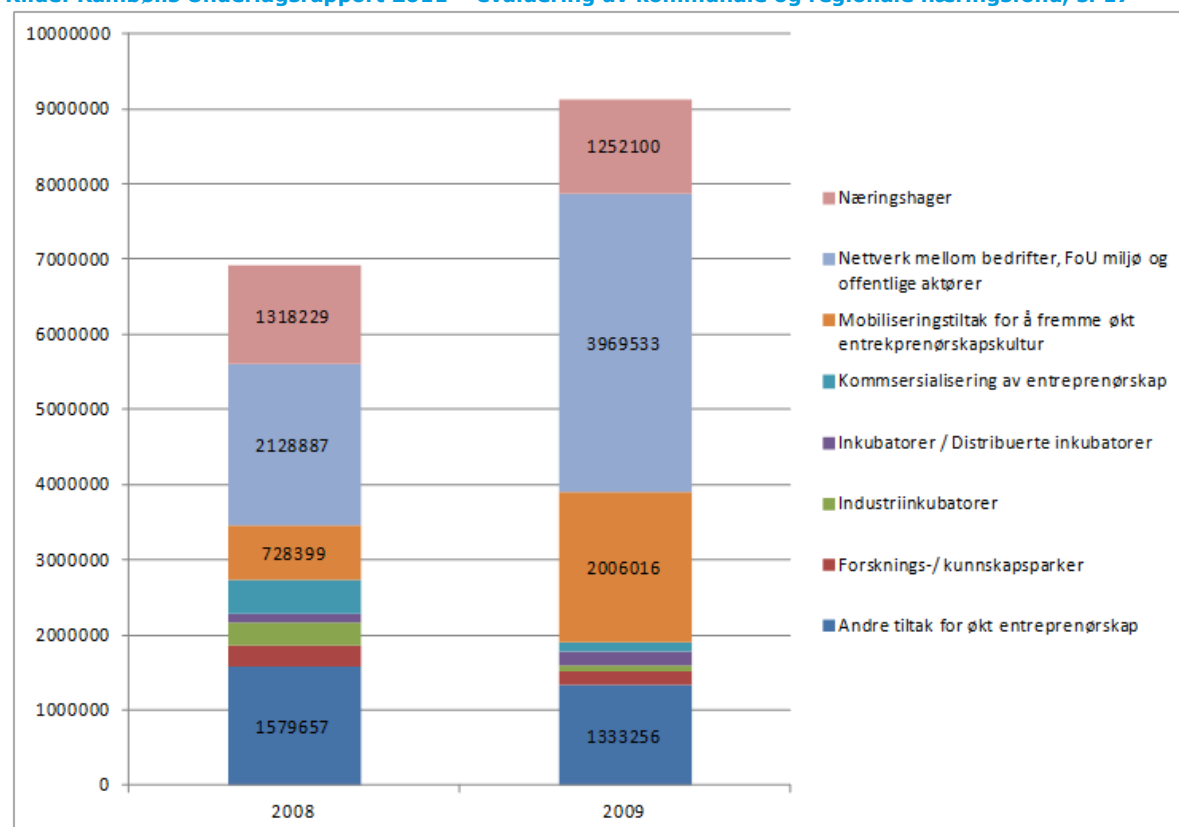
Figur 3-1: Direkte støtte med underkategori per år**Kilde: Rambølls Underlagsrapport 2011 – evaluering av kommunale og regionale næringsfond, s.16.**

Som det fremgår av figur 3-1, har over en tredjedel av de direkte tilskuddene til bedrifter og entreprenører vært konsentrert om yngre bedrifter og om nye etablerere, mens rundt en tredjedel er gitt til bedrifter eldre enn fem år. En slik fleksibel bruk av midlene underbygges i casestudiene i evalueringen og i intervjuene med forvaltere. Lokale strategier har vært fremtredende i prioriteringene, og midlene oppleves å benyttes der 'behovet har vært størst'. Felles for slike direkte tilskudd er imidlertid bedriftenes størrelse. Midlene har i all hovedsak vært tilført små bedrifter med mindre enn fem ansatte, og nærmere halvparten har vært enkeltpersonsforetak. En klar overvekt av har vært selvstendige virksomheter som ikke tilhører et konsern (88 prosent).

Når det gjelder tilretteleggende støtte, har den fordelt seg på denne måten:

Figur 3-2: Tilretteleggende støtte med underkategori per år**Kilde: Rambølls Underlagsrapport 2011 - evaluering av kommunale og regionale næringsfond, s.18**

Som det fremgår av figur 3-2, har over en tredjedel av den tilretteleggende støtten gått til profilering og markedsføring av et område. Figuren viser videre at den tilretteleggende støtten har fordelt seg utover en rekke ulike tiltak, hvorav en relativt stor del er uspesifisert (kategorien andre tiltak).

Figur 3-3: Tilretteleggende næringsstøtte med underkategori per år**Kilde: Rambølls Underlagsrapport 2011 - evaluering av kommunale og regionale næringsfond, s. 17**

Ser vi på tilretteleggende næringsstøtte, ser vi fra figur 3-3 over at en betydelig andel av støtten har gått til nettverksbygging mellom bedrifter, FoU-miljøer og offentlige bedrifter (rundt 30 prosent i 2008 og rundt 45 prosent i 2009). Nærmere analyse viser videre at slike nettverkstiltak ofte har vært knyttet til samarbeid mellom kommuner eller gjennom regionale fond, særlig i 2009. Mobiliseringstiltak for å fremme økt entreprenørskap har hatt en betydelig økning fra 2008 til 2009, med nesten en tredobling i antall kroner.

Samlet sett finner vi en variert bruk av midlene gjennom kommunale og regionale næringsfond, og at midlene har blitt fordelt utover mange ulike tiltak. Tre fjerdedeler av de kommunale fondene er fordelt på mer enn ti tiltak, og de er relativt jevnt fordelt mellom direkte og tilretteleggende tiltak. Et fåtall kommuner har brukt midlene kun til direkte støtte til bedrifter, mens enda færre har brukt midlene kun til tilretteleggende formål. Vi finner videre at fylkeskommunene i Troms, Nordland og Møre og Romsdal har utdelt mest midler.

Midlene er også benyttet til interne formål. Kvalitative funn viser at det ofte opprettes egne prosjektgrupper i kommuneadministrasjonen eller regionrådets administrasjon med ansvar for gjennomføring av prosjektet og med finansiering fordelt over flere år. Majoriteten av de internt organiserte tiltakene har hatt til hensikt å markedsføre eller profilere lokalmiljøet eller å bygge opp fysisk infrastruktur i kommunen. Nettverkstiltak har også vært vanlig i denne gruppen, både for å fremme kontakt mellom bedrifter og offentlige aktører, og mellom bedrifter, FoU miljøer og offentlige aktører. Det har også vært vanlig at stedsutviklings- og/eller profileringstiltak er administrert av interesseforeninger. Rundt halvparten av tilskuddene til interesseforeninger handler om slike tiltak.

Nærmere 30 prosent at midlene ble benyttet til forprosjekter, hvorav rundt 70 prosent av disse har videreført innsatsen over i nye pågående eller avsluttede prosjekter.

Tabell 3-2 nedenfor gir en systematisert oversikt over hovedfunn i evalueringen knyttet til innsatsens ulike formål:

Tabell 3-2: Kjennetegn ved virkemiddelbruk over KNF
Konsentrasjon av midlene uthevet i rødt

Kategori	Underkategorier	Kjennetegn
Utvikling av innovasjonssystemer og næringsrettede nettverk	Næringshager, inkubatorer, forsknings- / kunnskapspark, nettverks-tiltak	160 tiltak utgjorde 7 prosent av midlene over KNF i perioden. Over 60 prosent av disse midlene ble benyttet til nettverkstiltak. Innsatsen konsentrert på nordvestlandet, Trøndelagsfylkene og Nord-Norge, to tredjedeler på enkeltkommunenivå.
Videreutvikling av etablerte bedrifter: økonomisk bedriftsstøtte og næringsrettede kompetansehevingstiltak	Bedriftsstøtte til etablerte bedrifter, transportstøtte og næringsrettede kompetansehevende tiltak	603 tiltak utgjorde rundt 20 prosent av midlene over KNF i perioden. Rundt 90 prosent av midlene gitt som direkte støtte til bedrifter. Innsatsen fordelt på flere regioner og fylker, i hovedsak tildelt av enkeltkommuner.
Entreprenørskap: økonomisk bedriftsstøtte og andre entreprenørskaps-tiltak som øker omfanget av lønnsomme etableringer	Direkte støtte til yngre bedrifter og etablerere Tilretteleggende entreprenørskapstiltak	913 tiltak utgjorde 30 prosent av midlene over KNF i perioden. Innsatsen konsentrert på enkeltkommunenivå (særlig i Troms, Møre og Romsdal og Nordland) 125 tiltak utgjorde rundt 4 prosent av midlene over KNF i perioden. Overlapp med andre kategorier, slik som 'nettverks-tiltak' over og 'utvikling av utdanningstilbud' under.
Utvikling av utdannings-tilbud for befolkning og samfunnsliv	<i>Ingen</i>	45 tiltak utgjorde om lag 1 prosent av midlene over KNF i perioden. Midlene ble i større grad benyttet i samarbeid mellom kommuner eller av regionråd. Overlapp med andre kategorier, slik som 'tilretteleggende entreprenørskapstiltak'.
Infrastruktur: utvikling av infrastruktur og kommunale næringsarealer	Bredbåndsprosjekter, transport, vann og avløp, annen fysisk kommunal næringsrettet infrastruktur	109 tiltak utgjorde om lag 6 prosent av midlene over KNF i perioden. Rundt en tredjedel gjennomført som samarbeid mellom kommuner eller gjennom regionråd.
Tjenester: utviklingstiltak for å bedre det daglige lokale tjenestetilbudet til befolkningen	<i>Ingen</i>	45 tiltak utgjorde om lag 1 prosent av midlene over KNF i perioden. Midlene ble i større grad benyttet i samarbeid mellom kommuner eller av regionråd. Overlapp med andre kategorier, slik som stedsutviklingstiltak.
Stedsutvikling og profilering: fysiske opprustningstiltak og tilhørende utviklingsprosjekt, samt markedsføring og opplevelsestilbud	Stedsutviklings- og opprustningstiltak Profilering og markedsføring av et område	118 tiltak utgjorde om lag 6 prosent av midlene over KNF i perioden. En tredjedel av midlene benyttet i tverrkommunale samarbeid eller av regionråd. 437 tiltak utgjorde om lag 14 prosent av midlene over KNF i perioden. Nærmere halvparten av midlene benyttet i tverrkommunale samarbeid eller av regionråd.
Andre tiltak	<i>Ingen</i>	8 prosent av midlene over KNF, fordeles i hovedsak over kategoriene over. Ingen åpenbare signaler om at midlene brukes på andre formål.

Analysene i tabell 3-2 over viser en stor bredde i bruken av midlene, samtidig som to tredjedeler av midlene i 2008-2009 har konsentrert seg til å gjelde de røde, uthevede punktene. Disse punktene handler om direkte støtte til etablerte bedrifter og etablerere, samt stedsutvikling og profilering av kommuner eller områder. Disse områdene samsvarer med tre av arbeidsmålene for distrikts- og regionalpolitikken presentert i tabell 3-1, nemlig støtte til etablerte bedrifter (arbeidsmål 1.2), støtte til entreprenører (arbeidsmål 1.3) og finansiering av tiltak for å fremme omdømme og stedsutvikling (arbeidsmål 3.2). Den resterende tredjedelen er fordelt på en rekke kategorier, fra eksempelvis næringsrettede kompetansehevingstiltak til tiltak for å fremme nettverk mellom bedrifter, FoU miljø og / eller offentlige aktører. Midlene har i mindre grad vært benyttet til eksempelvis næringsrettede infrastrukturelle tiltak, eller å fremme utdanningstilbud og/eller tjenester i lokalmiljøet.

Regionale fond har på sin side i hovedsak konsentrert innsatsen om stedsutvikling og profileringstiltak, men midlene er også her benyttet til en rekke ulike formål.

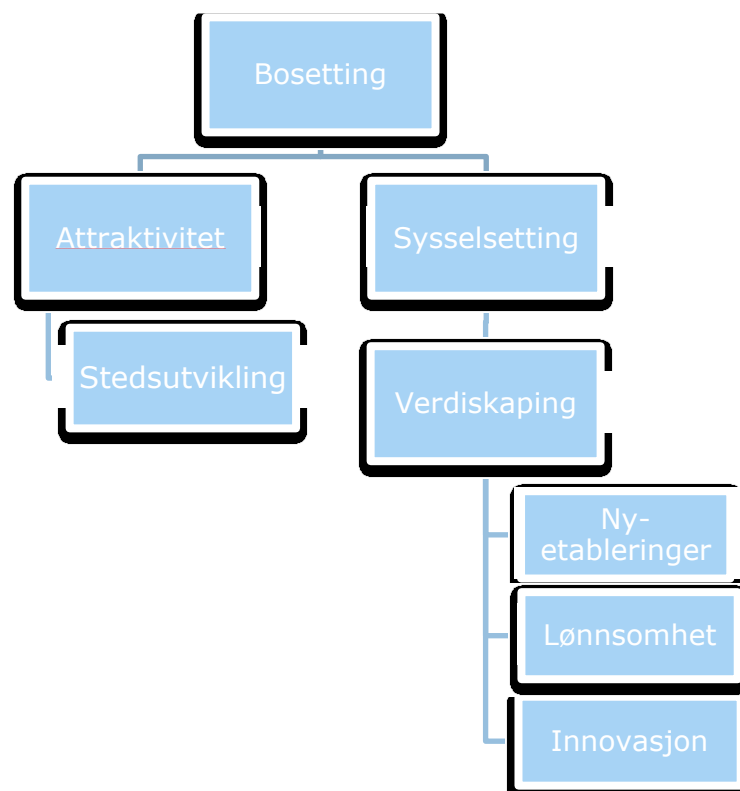
3.3 Forventninger til effekt

Analysene over viser flere viktige aspekter knyttet til å vurdere resultater og effekter av KNF midlene. På et samlet plan finner vi for eksempel at midlene i hovedsak er benyttet som støtte til yngre og eldre bedrifter (inkludert entreprenører). Videre analyser fra breddeundersøkelsen bekrefter at effekten av disse tiltakene i hovedsak kom i egen og eventuelt nærliggende kommuner. Ettersom dette handler i hovedsak om lokale, mindre bedrifter er dette en naturlig konklusjon.

En annen stor post for KNF midlene finner vi er stedsutvikling og profileringstiltak. Analyser av tiltaksdatabasen viser at slike tiltak i større grad preges av samarbeid på tvers av kommuner eller at tiltakene tildeles over regionale fond. Ser vi til breddeundersøkelsen finner vi imidlertid at slike tiltak knyttes i større grad til lokal effekt (fordelt jevnt mellom enkeltkommuner og i nærliggende kommuner).

Som et ledd i evalueringen har Telemarksforskning levert en kunnskapsstatus om fondenes rolle og mulige bidrag til lokal utvikling. Denne inneholder en egenutviklet kunnskapsmodell som søker å forklare hva som gjør at steder vokser og utvikler seg. Modellen tar utgangspunkt i at befolkningsutvikling er den viktigste indikatoren for regional utvikling. Bosetting i hele landet blir dermed hovedmålet for den kommunale næringspolitikken, mens sysselsetting, stedsutvikling og verdiskaping er avledete mål. Figuren nedenfor, utviklet av Telemarksforskning, gir en oversikt over utviklingsarbeid og utviklingsstrategier i kommunene:

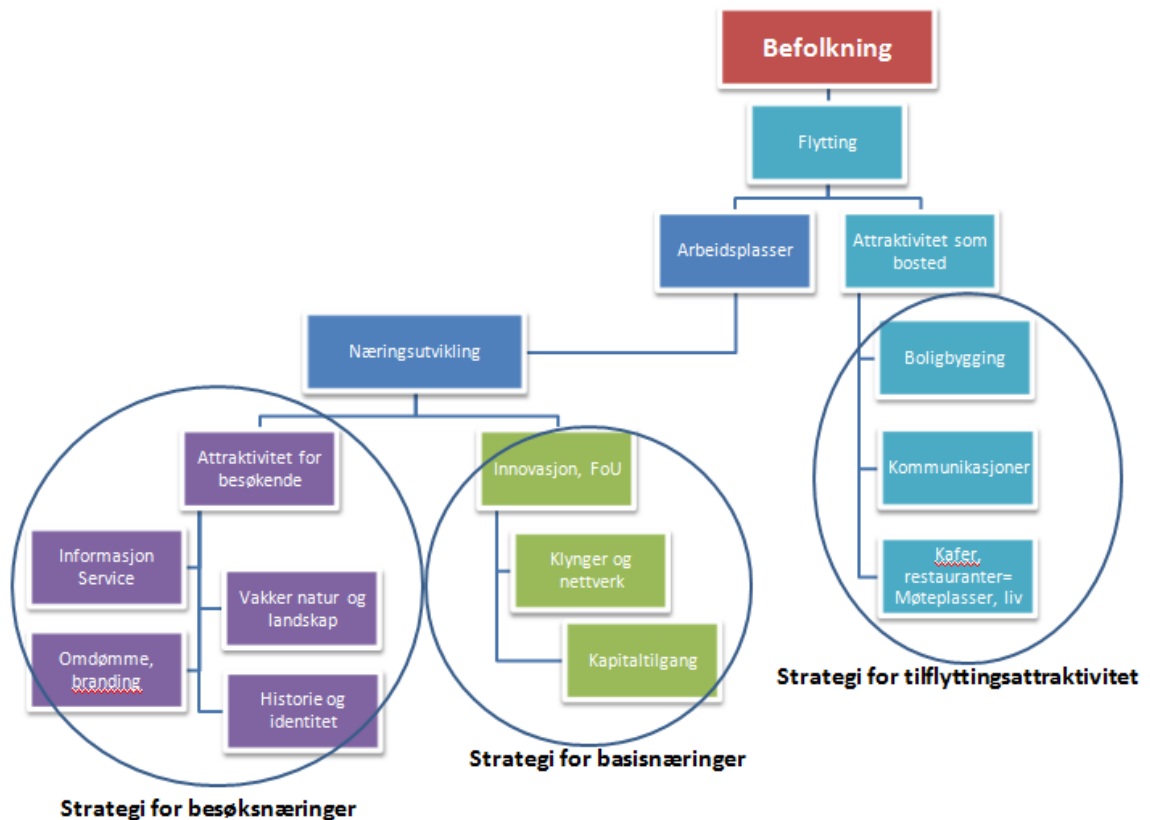
Figur 3-4: Hovedstrukturen av faktorer som påvirker lokal samfunnsutvikling
Kilde: Telemarksforskning; TF-notat 12/2011 s. 23.



Som figur 3-4 illustrerer, setter Telemarksforskning bosetting som det overordnede målet for den kommunale og regionale næringspolitikken. Figuren kan leses som en årsak/virkning-modell der en leser figuren nedenfra og opp (innovasjon, lønnsomhet og nyetableringer fører til verdiskaping, som igjen fører til sysselsetting osv.). Vi ser dermed at næringslivets betydning for bosettingen går via sysselsetting. Ulike aktører vil ha ulike handlingsvalg og påvirkningsmuligheter knyttet til de ulike boksene i figuren. Modellen kan også koples mer direkte til bruken av KNF-midlene, der sysselsettingssiden i stor grad korresponderer med tildeling av direkte støtte, og attraktivitet korresponderer med tildeling av tilretteleggende støtte.

Modellen er ytterligere videreutviklet i figur 3-5 under:

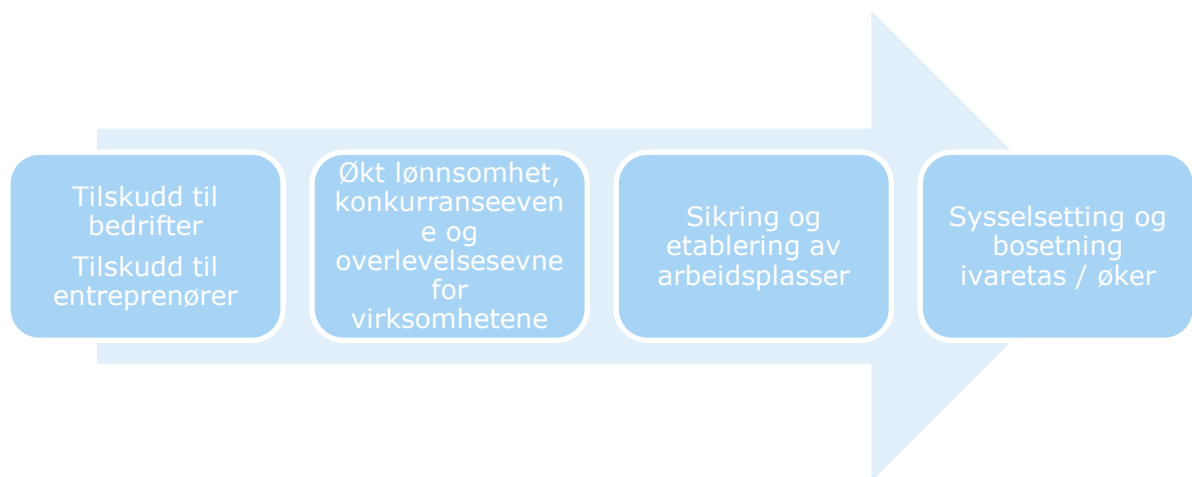
Figur 3-5: Utviklingsområder. Sirklene markerer tre ulike næringspolitiske strategiområder
 Kilde: Telemarksforskning; TF-notat 12/2011 s 32



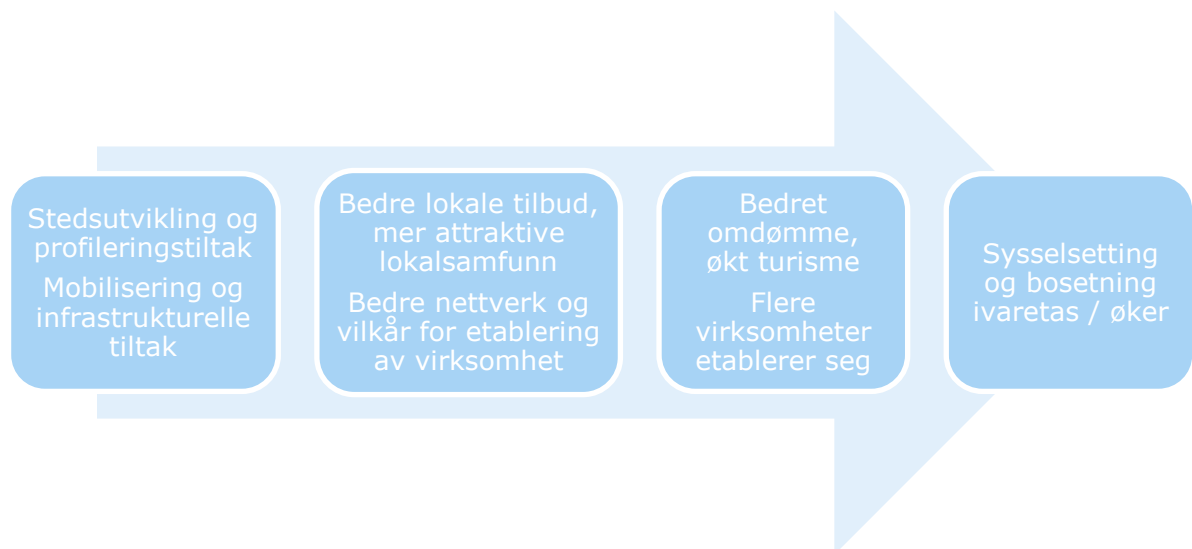
Telemarksforskningens figur 3-5 over gir oss et bilde av hvilke utviklingsområder og tilhørende utviklingsstrategier som kan føre til økt sysselsetting, økt attraktivitet som bosted og endelig økt bosetting. Sirklene markerer ulike næringspolitiske strategiområder. Figuren understreker hvordan en rekke strategier spiller sammen for å oppnå de overordnede målene. Telemarksforskning poengterer videre at ulike strategier må vokse frem lokalt og at gode strategier varierer fra sted til sted.

Etter Rambølls vurderinger vil det i denne evalueringen være viktig å se på bosetting og sysselsetting som to jevnbyrdige mål, som begge bidrar til å oppnå bærekraftige distrikter og lokalsamfunn. Både sysselsetting og bosetting er avgjørende for å skape levedyktige lokalsamfunn, og da er det ikke alltid i form av økt tilflytting, men heller å hindre fraflytting og bevare de arbeidsplassene og den befolkningen en har.

Et sentralt spørsmål er hvordan næringsfondsmidlene kan fungere som strategi for å oppnå de distriktpolitiske målene om bl.a. sysselsetting og bosetting? Til dette har vi utviklet to figurer; en som viser forventet effekt av midlene til direkte støtte (fig. 3-6), og en som viser forventet effekt av midlene til tilretteleggende støtte (fig. 3-7):

Figur 3-6: Forventet effekt av direkte støtte

Figur 3-6 over synliggjør hvilke effekter som forventes av direkte tilskudd til bedrifter og entreprenører. Disse utgjør samlet rundt halvparten av midlene over KNF, der det også er en rekke andre virkemidler som eventuelt er tilgjengelig for mottaker. Eksempelvis kan mottaker av disse midlene også kvalifisere til støtte fra Innovasjon Norge, som på samme måte som midlene fra KNF kan bidra til å realisere resultatskjeden over. Forenklet kan vi si at tilskuddene forventes å gi økt lønnsomhet og overlevelsessevne for bedrifter og entreprenører, noe som fører til tryggere arbeidsplasser og bedre forhold for å etablere nye arbeidsplasser, som igjen vil bidra til å ivareta eller øke sysselsetting og bosetting.

Figur 3-7: Forventet effekt av tilretteleggende støtte

Figur 3-7 over synliggjør hvilke effekter som forventes av tilretteleggende støtte, både med fokus på stedsutvikling og med fokus på mobilisering av entreprenøriell aktivitet. Den første gruppen utgjør om lag 20 prosent av midlene over KNF i evalueringsperioden (se også tabell 3-2). Den andre gruppen utgjør til sammen i underkant av 20 prosent. Her skal det imidlertid understrekes at tiltakene har høyst ulik karakter, og at det således er knyttet ulike forventninger til hva midlene skal bidra til. Tiltak fokusert på entreprenørskap i skolen vil for eksempel ha helt andre forventninger knyttet til seg enn bidrag til fysisk infrastruktur. I et langsiktig perspektiv vil vi imidlertid argumentere for at det er samme type effekter som forventes, nettopp at flere virksomheter etablerer seg og bidrar til at sysselsetting og bosetning ivaretas eller øker i området. Effekten forventes å være av mer regional karakter, der for eksempel tiltak som støtte til næringshager vil ha effekt for flere virksomheter og således ha et mer makroorientert nivå.

Beskrivelsene og analysene over gir oss grunnlag for å konkludere med at bruken av midlene over KNF bidrar til å nå de nasjonale politiske målene for distrikts- og regionalpolitikken. Dette legger grunnlaget for å vurdere hvilke resultater og effekter midlene har skapt, og i hvilket omfang. Dette utgjør hovedfokus for neste kapittel i denne rapporten.

4. RESULTATER OG EFFEKTER AV INNSATSEN

Mandatet for denne evalueringen inkluderte et særskilt fokus på resultater og effekter av innsatsen basert på tilbakemelding fra tilskuddsmottakerne. I dette kapitlet presenterer vi evalueringsresultater knyttet til resultater og effekter av midler over KNF. Vi ser først nærmere på midlenes overordnede betydning, før vi i de påfølgende avsnittene går mer i detalj på vurderte resultater og effekter av de ulike initiativene finansiert med KNF-midler, særlig i henhold til tilskuddsmottakerne selv. Kapitlet bygger på data fra spørreundersøkelsen blant utvalgte tilskuddsmottakere, og sammenligner der det er relevant med andre kilder slik som Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse.

Nedenfor oppsummeres våre hovedfunn i dette kapitlet:

Evalueringen har gitt grunnlag for følgende konklusjoner knyttet til resultater og effekter av midler over KNF:

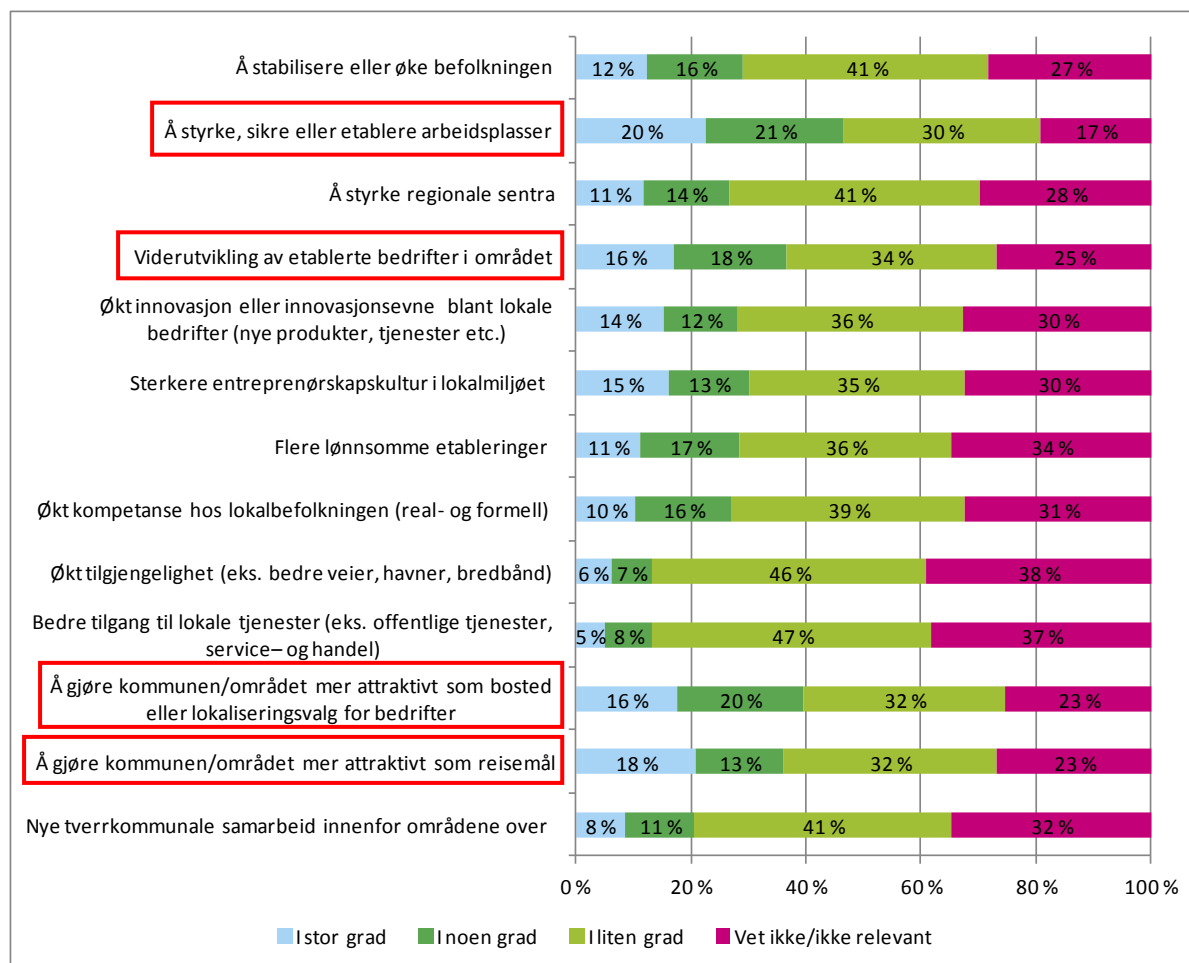
- Midlene har særlig bidratt til å sikre eller styrke arbeidsplasser, øke overlevelsesevnen og styrke det lokale næringslivet (ofte gjennom videreutvikling av etablerte bedrifter), samt øke attraktiviteten i kommunen/ regionen både som reisemål og som bosted eller lokaliseringsvalg for bedrifter. Midlene har hatt begrenset påvirkning på tilflytting og faktiske flyttestrømmer.
- Direkte tilskudd til bedrifter har i hovedsak bidratt til virksomhetens lønnsomhetsutvikling og overlevelsessevne, og har også i noen grad ført til lokal og/ eller regional innovasjon.
- Tilretteleggende tiltak har i hovedsak bidratt til stedsutvikling i form av utvikling av fysiske møteplasser og et bedre kultur- og fritidstilbud i nærmiljøet. Effektene begrenser seg imidlertid i hovedsak til lokalmiljøet (eks bedre om-dømme, sterkere sosiale nettverk, sterkere tilhørighet).
- Næringsfondsmidlene har hatt en utløsende effekt for annen finansiering, særlig for banklån og for støtte fra Innovasjon Norge (direkte tilskudd) og for finansiering fra fylkeskommunen eller annen kommunal finansiering. Andre midler (private og offentlige) har hatt viktig innvirkning på resultatene frem-brakt av KNF midler.
- Faktorer som sentralitet og næringsstruktur ser i liten grad ut til å påvirke re-sultatet av virkemiddelbruken, men kvalitative funn antyder at regionale fond og/ eller kommunale samarbeid har en positiv innvirkning på resultater av innsatsen. Midlene har hatt særlig verdi for mindre og mindre sentrale kom-muner der sysselsetting er konsentrert i industri-, forretnings- eller besøks-næringen.
- Addisjonaliteten har hatt betydning for resultatene av midlene, særlig når det gjelder utvikling av innovasjonssystemer og næringsrettede nettverk, og da spesielt for næringshage- og forskningsparkinitiativ og for nettverksinitiativ mellom lokale bedrifter og offentlige aktører. Lavest addisjonalitet finner vi blant etablerte virksomheter og blant initiativ for å fremme entreprenør-skapskultur i utdanningssystemet.
- Mindre støttebeløp har lavere addisjonalitet enn større beløp. Mindre støtte-beløp har også i større grad spilt sammen med andre offentlige kilder.

4.1 Overordnede resultater og effekter av midlene

I dette avsnittet diskuteres evalueringens funn knyttet til resultater og effekter av de kommunale og regionale næringsfondsmidlene, deretter vurderes midlenes addisjonalitet i henhold til ulike type tiltak. Videre presenteres evalueringens funn knyttet resultater og effekter av direkte støtte til bedrifter og entreprenører, samt resultater og effekter av tilretteleggende støtte.

Tabell 4-1 under viser respondentenes vurdering av i hvilken grad midlene har bidratt til å innfri ulike målsetninger.

Tabell 4-1: Måloppnåelse (N=223 for alle kategorier)



Som det fremgår av tabell 4-1 utmerker midlene seg særlig når det gjelder å bidra til å sikre, styrke eller etablere arbeidsplasser (41 prosent av respondentene oppgir at midlene i noen eller i stor grad har bidratt til dette). Videre utmerker midlene seg ved å ha bidratt til videreutvikling av etablerte bedrifter i området (36 prosent oppgir av midlene i noen eller i stor grad har bidratt til dette). Midlene har også bidratt til å øke attraktiviteten i kommunen/ regionen, både som reisemål og som bosted og lokaliseringsvalg for bedrifter (henholdsvis 36 og 31 prosent oppgir at midlene i noen eller stor grad har bidratt til dette).

Våre analyser viser ingen klare svar på at en type virkemiddelbruk generelt har bedre effekt enn en annen. Gode effekter finner man under et utvalg av tiltak. Dette taler for at fondene lar seg skreddersy til lokale utfordringer, og at dette har positiv effekt, noe som samsvarer med Telemarksforsknings tanke om at virkemiddelbruken må tilpasses lokale utfordringer og fortrinn, og at det ikke finnes en standardisert innretting som er riktig overalt.

Av resultatene fremgår det at næringshagesatsinger¹⁰ har ført til flere arbeidsplasser og at flere bedrifter har etablert seg i området, samt at en rekke entreprenører nå er godt etablerte og har fokus på vekst. Midlene har også bidratt til sterkere entreprenørskapskultur i lokalmiljøet, og eksempelvis styrket nettverk mellom etablerte bedrifter og mellom etablerte bedrifter og offentlige aktører.

Vi finner at direkte tilskudd til bedrifter har bidratt til virksomhetens lønnsomhetsutvikling, og slik også bidratt til å sikre arbeidsplasser. Midlene oppgis å ha gjort det mulig å gjennomføre prosjekter som ellers ikke ville ha blitt gjennomført, prosjekter som har påvirket sysselsetting i lokalmiljøet og sikret arbeidsplasser. Overordnet har dette ofte handlet om tiltak som har bidratt til bedre rammebetingelser for entreprenørskap, men tiltakene har i mindre grad vært knyttet til innovasjon. Sammenligner vi mottakerne med bedrifter som mottar støtte fra Innovasjon Norge, ser vi at bedriftene som mottar KNF-midlene sjeldnere har produkter/tjenester som er helt nye eller nye på det nasjonale markedet enn det vi finner hos bedrifter som får støtte fra Innovasjon Norge. Produktene/tjenestene kan heller betegnes som nye på det regionale markedet. Addisjonaliteten er imidlertid relativt lik tilskuddene fra Innovasjon Norge, særlig for større beløp.

Når det gjelder attraktivitet og stedsutvikling knyttes dette gjerne til fysiske møteplasser, og et bedre kultur- og fritidstilbud i nærmiljøet. Effektene fra midlene begrenser seg imidlertid i hovedsak til lokalmiljøet (eks bedre omdømme, sterkere sosiale nettverk, sterkere tilhørighet), og ser ut til å ha mindre effekt på faktiske flyttestrømmer. Flere mente imidlertid at midlene har ført til økt turisme. Vi finner videre at tilretteleggende tiltak oftere har hatt geografisk effekt utenfor enkeltkommuner, særlig tiltak administrert av regionale eller flerkommunale initiativ. Slike tiltak kan dermed sies å ha mer makro-orienterte effekter enn direkte støtte til bedrifter.

Vi finner også at tilretteleggende midler kan ha viktige ringvirkninger. Et eksempel finnes i profileringsmidlene som ble tildelt Trænafestivalen i perioden, som ble benyttet til å markedsføre festivalen. Midlene bidro til å øke besøkstallene for festivalen, og til å øke omsetningen for lokalt næringsliv, som ble vurdert til å omsette 'svært godt under festivalen'. Etter tilskuddet gikk festivalen inn i et regionalt utviklingsprosjekt der de fikk 200 000 i støtte hvert år i tre år. Sistnevnte understreker også midlenes utløsende effekt.

Ut i fra det vi kan se, har midlene i sin helhet hatt mindre effekt på tilflytting. De prosjektene som hatt slik effekt, består av en meget variert gruppe. De har vært finansiert både som direkte og tilretteleggende tiltak, sistnevnte særlig i form av nettverks- eller profileringstiltak, til en rekke forskjellige aktører fra enkeltbedrifter til interesseforeninger og kommuneadministrasjon. De har også i stor grad variert i størrelse (basert på informasjon oppgitt i breddeundersøkelsen), der det er oppgitt prosjektkostnader fra 1000 kroner (et forprosjekt) til 24 millioner kroner. Felles for denne gruppen er at tilnærmet alle har opplyst om at en eller flere andre finansieringskilder har hatt stor betydning for tiltakenes resultater. De fleste henviser til andre kommunale, fylkeskommunale eller andre offentlige midler i denne sammenhengen. Her kan tilføyes at fastholdelse av arbeidsplasser og derav potensiell forhindret fraflytting jo også bidrar til stabil/økt bosetting, jf. kap. 3.

4.1.1 Addisjonalitet

Addisjonalitet handler om hvordan innføring av en ny aktivitet, med sine tilhørende utfall eller resultater, (i dette tilfelle næringsfondsmidlene og hva de resulterer i), på toppen av andre aktiviteter, vil virke inn på det samlede utfallet. Ulike faktorer vil altså interagere, og kan sammen føre frem til et annet resultat enn om en hadde tatt for seg hver faktor isolert. Addisjonalitet er også knyttet til hva som hadde skjedd dersom næringsfondsmidlene ikke hadde blitt utdelt; ville tiltakene ville ha blitt gjennomført uavhengig av tildelingen av midler? Eller ville de blitt gjennomført på et senere tidspunkt eller i en mer begrenset skala dersom midlene ikke hadde blitt mottatt? Det vil også være særlig relevant å belyse hvorvidt næringsfondsmidlene vil virke inn på, eller ha en utløsende effekt på andre midler.

¹⁰ Merk at resultatene her i hovedsak baseres på næringshagelederens vurderinger, og sier således lite om resultater og effekter for den enkelte bedrift.

Det er vanlig at næringsfondsmidlene spiller sammen med andre offentlige og privat investerte midler. Midlene utgjør ofte en mindre andel av flere offentlige kilder, slik som midler fra fylkeskommunen eller Innovasjon Norge. Både innrapporterte data og evalueringens egen breddeundersøkelse bekrefter at næringsfondsmidlene ofte utgjør en mindre andel av de totale kostnadene, der KNF midler i hovedsak har finansiert opp til 50 prosent av kostnadene. Rapporteringsgrunnlaget viser på sin side at midlene i gjennomsnitt har stått for 37 prosent av kostnadene. Breddeundersøkelsen har videre vist at det har vært vanligst også å ha fått en mindre delfinansiering (mindre enn 10 prosent av prosjektkostnadene) fra andre midler i kommunen eller fylkeskommunen, samt andre offentlige midler (ikke fra fondene, kommune eller fylkeskommune). Det er også respondenter som har oppgitt å ha fått finansiering både fra kommunale og fra regionale næringsfond. Vi finner også at næringsfondsmidlene har hatt en utløsende effekt for annen finansiering, særlig for banklån og for støtte fra Innovasjon Norge (direkte tilskudd) og for finansiering fra fylkeskommunen eller annen kommunal finansiering.

Resultatene presentert i denne rapporten bygger i stor grad på tilskuddsmottakernes egne vurderinger av KNF-midlenes betydning for aktiviteten(e) de mottok støtte til. Vi vil her påpeke at det også kan være vanskelig for mottakerne selv å vurdere resultatene isolert fra andre midler og støtteordninger. Over halvparten av respondentene har for eksempel svart at private midler har hatt stor eller noen betydning for resultatene de har gitt tilbakemelding om. Det skal også nevnes at tilskudd med lav eller middels addisjonalitet (slik som mindre beløp) i større grad påvirkes av eksterne midler, og da særlig private midler.

Våre funn viser at midlene i flere tilfeller har hatt en viktig utløsende effekt for tilskuddsmottakerne, særlig for private (eksterne midler), samt annen kommunal eller fylkeskommunal finansiering, særlig dersom prosjektene administreres internt. Rundt en fjerdedel har vurdert at midlene i stor grad har bidratt til å utløse private (eksterne) midler og/eller finansiering fra Innovasjon Norge. Midlenes utløsende effekt ble også bekreftet med kvalitative innspill i evalueringens casestudier, der dette eksempelvis ble fremstilt som 'spleiselag' mellom KNF, fylkeskommune, kommuner og private aktører. Breddeundersøkelsen viser videre at en tredjedel av midlene brukes på forprosjekter, og at disse i hovedsak blir realisert som nye hovedprosjekter. Midlene synes således å ha en særlig viktig rolle knyttet til å utrede gjennomføringsgrunnlaget for større prosjekter. Fra breddeundersøkelsen vet vi også at slike større prosjekter samfinansieres av flere virkemiddelaktører.

Mange forvaltere fremhevet videre at KNF-midlene støttet små og viktige prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert, noe som peker i retning av høy addisjonalitet. Det er da ofte snakk om små summer og enkle investeringer, alt fra markedsføring, kompetanseheving, reiseliv, infrastruktur m.m. I breddeundersøkelsen finner vi at addisjonaliteten har vært størst for utvikling av innovasjonssystemer og næringsrettede nettverk, og særlig for næringshage- og forskningspark-initiativ og for nettverksinitiativ mellom lokale bedrifter og offentlige aktører. I casestudiene finner vi eksempelvis at midlene her har hatt en viktig vedvarende rolle for Namdalshagen AS, med årlig finansiering sammen med fylkeskommunen og SIVA, og da særlig når det gjelder å utløse andre midler.

Lavest addisjonalitet finner vi blant etablerte virksomheter og blant initiativ for å fremme entreprenørskapskultur i utdanningssystemet. I casestudiene finner vi støtte for disse analysene, der eksempelvis støtte til Ungt Entreprenørskap Trøndelag har hatt særlig betydning for organisasjonens bemanning (vurdert til 1,5 årsverk), og således påvirket omfanget av aktivitetene som gjennomføres av UE. Intervjuer med representanter for enkeltbedrifter har også gitt kvalitative funn som tilsier at midlene har mindre avgjørende betydning for etablerte virksomheter.

4.2 Resultater og effekter av direkte støtte

I perioden 2008-2009 refererte innrapporterte data til 74 millioner kroner tilført som direkte støtte til bedrifter og entreprenører, hvorav 57 millioner kroner (77 prosent) ble tilført etablerte eller nye bedrifter og 13 millioner kroner som etablererstøtte til gründere. De gjenværende fire millionene ble tildelt som næringsrettede kompetansehevingstiltak eller transportstøtte. Til sammen har dette utgjort 1516 tiltak, hvorav 90 prosent er plassert i de tre første kategoriene. Dette er de samme tallene som er presentert i Figur 3-1: Direkte støtte med underkategori.

4.2.1 Støtte til etablerte bedrifter

Det er åpenbart at det er knyttet ulike forventninger til midler til etablerte bedrifter og til støtte til etablerere. Som beskrevet i kapittel 3.2. har over en tredjedel av disse midlene gått til unge etablerere og nye bedrifter. For etablerte bedrifter finner vi følgende:

- Midlene har i hovedsak bidratt til å utvikle eller forbedre produkter og tjenester, og til å øke produksjonen for virksomhetene som har mottatt støtte. Midlene har i mindre grad redusert driftsutgifter eller utvikle organisasjonen, men slik effekt har også forekommet.
- Resultatene over samsvarer i stor grad med forventede resultater blant Innovasjon Norges kunder i perioden, selv om KNF midlene har i litt mindre grad bidratt til disse resultatene enn Innovasjon Norges midler.
- KNF-midlene har bidratt til ny produksjonsteknologi og / eller -metoder, men bidratt til mindre innovasjon enn midlene fra IN. Nye produkter/tjenester knyttet til KNF-midlene har hatt mer regional karakter enn tilsvarende frembrakt med Innovasjon Norges midler.
- Midlene har i størst grad bidratt til å øke omsetning på det regionale markedet, og mindre grad på det nasjonale markedet. Midlene har i all hovedsak ikke bidratt til eksport.
- Midlene har hatt størst betydning for å styrke overlevelses- og konkurranseevnen til det lokale næringslivet, og i mindre grad bidratt til flere ansatte.
- Midlene har også hatt betydning for virksomhetenes lønnsomhetsutvikling, men i mindre grad enn Innovasjon Norges ordninger.
- Disse resultatene har videre hatt betydning for at ansatte ønsker å bli boende i lokalmiljøet, og at de har fått bedre arbeidsvilkår.

I gjennomsnitt har tilskudd i denne gruppen vært på rundt 50 000 kroner. Det er åpenbart at andre midler vil ha stor betydning, særlig tatt i betraktning av at midlene fra KNF i hovedsak har finansiert under 50 prosent av samlede prosjektkostnader, og oftest under 20 prosent av prosjektkostnadene. Denne tendensen er enda sterkere for midler fordelt over regionale fond. Enkelte har mottatt midler over KNF flere ganger, og i breddeundersøkelsen finner vi at dette har forekommet opptil fire ganger.

Videre har respondentene vurdert KNF midlenes betydning for disse resultatene i forhold til andre finansieringskilder. Det skal for eksempel trekkes frem at rundt en tredjedel har oppgitt at finansiering fra Innovasjon Norge har hatt en betydning, og i underkant av 20 prosent har oppgitt at det har hatt stor betydning for resultatene. 10 prosent har også oppgitt at annen kommunal finansiering eller fylkeskommunal finansiering har hatt stor betydning for resultatene de har gitt tilbakemelding om.

4.2.2 Direkte støtte til entreprenørskap

Blant entreprenører finner vi følgende:

- Blant de som mottok etablererstøtte fra KNF og som har besvart breddeundersøkelsen finner vi en tydelig tendens at disse har beveget seg fra tidlig etablererfase (utvikling av forretningsplan eller nyetablert), til at disse i dag er etablerte og befinner seg i det som defineres som vekstfase.
- Kvalitative funn i evalueringen tyder på at en større andel virksomheter er avviklet siden de mottok tilskudd enn det som fremkommer fra breddeundersøkelsen. Avviklede selskap vil dermed være "underrepresentert" i breddeundersøkelsen.
- Midlene har hatt størst betydning for at etablereren har hatt mulighet til å videreutvikle ide og/ eller forretningsplan, som igjen har bidratt til faktisk etablering. Midlene ser også

ut til å ha hatt en betydning for at etablereren har kontakt med mulige samarbeidspartnere i lokalt næringsliv.

- Over halvparten av respondentene viste til at midlene har i stor eller noen grad økt deres startkapital. Flere av disse opplyste om at de også har fått andre midler fra kommunen til sin virksomhet, eller fra nærliggende kommuner. Kvalitative resultater viser videre at midlene har en viktig utløsende effekt for andre midler, der midler fra næringsfondet for eksempel bidrar til at etablereren lykkes med å fremskaffe private midler fra eksterne investorer.
- Mer detaljerte analyser viser at midlene har hatt mindre betydning for viktige faktorer i etablererprosessen, slik som for eksempel kontakt med investorer, informasjon og rådgivning rundt offentlig regelverk og kontakt med mulige investorer. Over halvparten oppgir at de i begrenset grad har fått tilført kompetanse (f.eks. om økonomi eller markedsføring) fra næringsfondet. Dette kan tyde på at rådgivningskompetansen i kommunene er begrenset. Vi vil komme tilbake til denne hypotesen i rapportens neste kapittel.

I gjennomsnitt har tilskudd til entreprenørskap vært på under 40 000 kroner. Vi finner videre at disse midlene har vært av mindre relativ størrelse enn tilskudd til etablerte bedrifter. Entreprenører har heller ikke mottatt tilskudd fra andre offentlige kilder i like stor grad som etablerte bedrifter. Resultatene kan således tyde på at KNF midlene blir benyttet for å støtte levebrødsforetak.

Midlene har i mindre grad hatt utløsende effekt for annen offentlig finansiering, med unntak av Innovasjon Norge. Over 30 prosent av respondentene som opplevde spørsmålet som relevant, har gitt tilbakemelding om at midlene har hatt stor betydning for at de senere har mottatt finansiering fra Innovasjon Norge. Majoriteten oppga her at de søkte midler fra KNF fordi de i utgangspunktet opplevde det som enklere enn eksempelvis å søke Innovasjon Norge om midler, noe som også bekreftes av kvalitative intervjuer vi har gjennomført med forvaltere i kommunene.

KNF-midlene har hatt mindre avgjørende betydning for mottaker enn midler fra Innovasjon Norge. Vi finner at denne gruppen i hovedsak henviser til en lavere form for addisjonalitet, der majoriteten oppgir at de finansierte aktivitetene ville ha blitt gjennomført senere og/ eller i mer begrenset omfang uansett. Samtidig viser kvalitative funn i evalueringen at etablerere ofte opplever en stor avstand til Innovasjon Norge og Fylkeskommunen, og at KNF oppleves som nærmere. Breddeundersøkelsen støtter opp under dette funnet, hvor det fremkommer at KNF oppleves som nærmere og mer tilgjengelig enn Innovasjon Norge, og at dette har gjort det enklere for etablereren å søke om midler.

En annen viktig faktor å ta i betraktning er målgruppens kontakt med virkemiddelapparatet. Våre funn viser at nyetableringer som mener midlene har hatt betydning for deres etablering, og som har mottatt rådgivning fra kommunens eget apparat, også opplever ansvarsdelingen og samarbeidet med Innovasjon Norge som tydelig og velfungerende. Dette tydeliggjør at kommunenes og det øvrige virkemiddelapparatets innsats ikke må ses isolert fra andre aktørers innsats, slik som Innovasjon Norge (jf. kap. 3.1.1.). Fra intervjuene med forvaltningsaktører fremkommer det også at et godt samarbeid med en tydelig ansvarsfordeling er nært knyttet til hvorvidt kommunen har avsatt personalressurser med ansvar for næringsutvikling.

4.3 Resultater og effekter av tilretteleggende støtte

Som presisert i forrige kapittel er det (åpenbart) ulike forventninger knyttet til eksempelvis stedsutvikling og profileringstiltak og fysiske infrastrukturelle tiltak. Det er derfor gjort et skille i analysene under i henhold til hvilke forventninger som knyttes til ulike tiltaksformer.

4.3.1 Resultater og effekter av støtte til stedsutvikling og profileringstiltak

29 millioner kroner er innrapportert knyttet til stedsutviklings- og opprustningstiltak eller profilering og markedsføring av et område, hvilket utgjør rundt 20 prosent av de innrapporterte midlene. Analyse av de innrapporterte midlene viser at disse midlene i større grad forvaltes av regionale aktører, eller tildeles som tverrkommunale samarbeid.

Ser vi nærmere på midler benyttet til stedsutviklingsinitiativ finner vi følgende:

- Midlene tildeles en variert gruppe med aktører, fra enkeltbedrifter til næringshager og interesseforeninger, og i flere tilfeller til egne prosjektgrupper i kommunen eller hos regionrådet.
- Ser vi på tilskudd som har hatt stedsutvikling som primær målsetning (iht. forvaltere), finner vi at midlene i all hovedsak har bidratt til at det lokale kultur- og fritidstilbudet er utbedret (eks. lokalt museum, opplevelseshager/festival eller turtilbud), gjerne knyttet til et kultur-, sports- eller opplevelseshager. Dette har særlig bidratt til et bedre omdømme blant lokalbefolkningen, men i mindre grad påvirket flyttestrømmer (iht. respondentene). Tilskudd med profilering og markedsføring som primærintensjon har også bidratt til et forbedret kultur- og fritidstilbud lokalt.
- Ser vi på tilskudd som har hatt andre primære hensikter, slik som støtte til bedrifter, finner vi at disse ofte har bidratt til økt turisme. Disse virksomhetene har også i all hovedsak bidratt til å styrke arbeidsplasser i lokalmiljøet, og således bidratt til et mer attraktivt lokalsamfunn for lokalbefolkningen. Vi finner også at dette i all hovedsak er virksomheter som har mottatt støtte mer enn en gang fra KNF.
- Støtte til tiltak som har hatt stedsutvikling som hovedintensjon har hatt lavere addisjonalitet enn for alle midler fordelt over KNF. Støtte til bedrifter med stedsutvikling som bi-effekt har hatt meget høy addisjonalitet (alle mente prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten KNF midler).
- På samme måte som stedsutviklingsmidlene finner vi at midler benyttet til profileringer er tildelt en variert gruppe med aktører, fra enkeltbedrifter til næringshager og interesseforeninger, og i flere tilfeller til egne prosjektgrupper i kommunen eller hos regionrådet. Sistnevnte er mer vanlig innenfor denne gruppen enn for stedsutviklingstiltak.
- Ser vi på tilskudd som har hatt andre primære hensikter finner vi at dette oftere har handlet om prosjekter med høyere andel finansiering fra særlig kommunale fond, og dermed lite overraskende med høyere addisjonalitet. Midlene knyttes oftere et utbedret lokalt kultur- og fritidstilbud, med eksempler som er illustrert tidligere.
- Tiltak som er finansiert som direkte støtte, og som har gitt tilbakemelding om profileringseffekt, har i all hovedsak hatt en mer begrenset effekt på eksempelvis lokal tilhørighet og turisme. Dette handler ofte om større virksomheter, der midlene eksempelvis har bidratt til økt omsetning på nasjonalt marked, men med liten effekt på antall ansatte i virksomheten.

Oppsummert finner vi at midlene i denne kategorien i hovedsak har bidratt til et utbedret lokalt kultur- og fritidstilbud, slik som lokale museer, festivaler eller sports-/friluftslivsarrangementer. Dette mente respondentene har i hovedsak bidratt til økt turisme og sterkere lokal tilhørighet. Midlene har, i følge respondentene, hatt begrenset effekt på sysselsetting og / eller tilflytting.

4.3.2 Resultater og effekter av støtte til entreprenørskapskultur og infrastrukturelle initiativ

Først og fremst skal det understrekes at lite midler er benyttet til mobiliseringstiltak for å fremme entreprenørskapskultur og infrastrukturelle initiativ (jf. kap. 3.2.), slik som utviklingstiltak for å bedre det daglige lokale tjenestetilbudet til befolkningen eller tiltak for å fremme utvikling av utdanningstilbud. Midlene i denne gruppen har vært konsentrert rundt nettverstitiltak mellom bedrifter, offentlige aktører (evt. med forskningsaktører), samt noen andre mobiliseringstiltak for fremming av entreprenørskapskultur, og til dels kommunal næringsrettet infrastruktur.

For støtte til entreprenørskapskultur og nettverkstiltak finner vi følgende:

- Nettverksmidler er tildelt en bred gruppe aktører. Ofte har midlene blitt administrert av prosjektgrupper i kommunen, med støtte mer enn en gang. Midlene har hatt særlig høy addisjonalitet for at aktivitetene er gjennomført. Nærmere halvparten av disse var forprosjekter, med en forventet effekt utover egen kommune. Rundt halvparten av tiltakene finansiert som nettverks- eller mobiliseringstiltak har bidratt til å øke kompetansen hos lokalbefolkningen og til sterkere entreprenørskapskultur i området.
- Mobiliseringsmidler til fremming av entreprenørskapskultur har ofte hatt kvinner og/ eller unge som målgruppe. Respondentene oppga at disse midlene har særlig bidratt til både å videreutvikle etablerte bedrifter, til en sterkere entreprenørskapskultur i området og til å gjøre stedet/kommunen/området mer attraktivt som bosted eller lokaliseringvalg for bedrifter. Dette har igjen særlig bidratt til at lokale bedrifter har økt sin overlevelsessevne og / eller utvidet virksomheten. Aktivitetene har også hatt lokal omdømmeeffekt, og eksempelvis bidratt til økt tilhørighet i lokalmiljøet. Midlene har i mindre grad bidratt til tilflytting eller forhindret fraflytting.
- Det er viktig å understreke at KNF midlene utgjør en mindre andel av disse prosjektbudsjettene. I all hovedsak er slike prosjekter finansiert av KNF med under 20 prosent av totale kostnader, og majoriteten av disse tiltakene finansieres i større grad av fylkeskommunen eller med andre offentlige midler. Samtidig har flere respondenter oppgitt at midlene har hatt utløsende effekt for andre finansieringskilder, særlig andre kommunale, fylkeskommunale eller regionale midler.

For infrastrukturelle initiativ finner vi følgende:

- Disse er i hovedsak administrert av kommuneadministrasjon, med høyere finansieringsandel fra KNF enn andre formål og ofte med bruk av andre kommunale midler i tillegg til midler over KNF. Midler fra regionale fond spiller ofte sammen med andre midler fra fylkeskommunen eller deltakende kommuner. I over halvparten av tilfellene ble midlene benyttet til forprosjekter. De fleste av disse er videreført som nye hovedprosjekter.
- Annen kommunal eller fylkeskommunal finansiering har ofte hatt stor betydning for resultatene som ble skapt i prosjektene. Sammen med disse midlene har disse prosjektene i hovedsak forbedret transportforbindelser eller annen infrastruktur enn bredbånd eller vann og avløp, som i hovedsak har bidratt til at lokale virksomheter har styrket lønnsomhetsutvikling og overlevelse, og således sikret arbeidsplasser. En viktig faktor i dette har vært midlenes bidrag til å gjøre stedet/kommunen/området mer attraktivt som bosted eller lokaliseringvalg for bedrifter.

Oppsummert finner vi at midlene i denne kategorien i hovedsak har bidratt til en sterkere entreprenørskapskultur og bedre rammevilkår for bedrifter i området. Dette har igjen hatt en positiv effekt på sysselsetting i området, men i mindre grad påvirket til- / eller fraflytting.

Vi har nå sett på evalueringens funn knyttet til resultater og effekter av næringsfondene. Hvilke resultater og effekter fondene har hatt, er også et resultat av hvordan tilskuddsmottakerne blir møtt av de ulike aktørene på de forskjellige nivåene i virkemiddelapparatet, og hvordan samarbeidsrelasjonene mellom de ulike leddene fungerer for å legge til rette for næringsutvikling generelt og fordeling av fondsmidlene spesielt. Dette vil være hovedfokus i neste kapittel.

5. SAMSPILL I VIRKEMIDDELAPPARATET

Dette kapitlet vil ta for seg samspillet mellom de ulike partene i virkemiddelapparatet, og hvordan dette virker inn på positive resultater av KNF-midlene. Etter føringer i kravspesifikasjonen har evalueringen på et tidlig tidspunkt tatt opp kommunens oppfatninger og erfaringer med samarbeidet med andre offentlige virkemiddelaktører, og da spesielt Innovasjon Norge og fylkeskommunen. Hensikten har ikke vært å evaluere forvaltningspraksis i kommunene, men å se på samarbeidsrelasjoner mellom kommunene, Innovasjon Norge og fylkeskommunene i arbeidet med næringsutvikling i kommunen, og spesifikt gjennom fondene. Kapitlet baserer seg på vår breddeundersøkelse, der vi har gjort en systematisk utvelgelse av ulike typer kommuner med næringsfond, samt den kvalitative datainnsamlingen hos de utvalgte kommunene og regionale fondsforvaltere.

Nedenfor oppsummeres våre hovedfunn i dette kapitlet:

Evalueringen har gitt grunnlag for følgende konklusjoner knyttet til samspill i virkemiddelapparatet:

- God praksis og et godt samarbeidsklima i forvaltningsapparatet er avgjørende for fondsmidlenes resultater og effekter. Av kjennetegn på god praksis/godt samarbeid kan her fremheves:
 - Kompetente saksbehandlere i kommunen som kan henvise videre
 - Fast kontaktperson i Innovasjon Norge
 - En avklart ansvarsfordeling mellom partene, gjerne skriftlig avtale
 - Tett oppfølging fra fylkeskommunen
 - Møtesteder og nettverk
 - Forståelse for lokale forhold i alle ledd
- Midlene har en særlig verdi for å styrke kommunen eller regionrådets rolle som pådriver for lokal nærings- og samfunnsutvikling.
- Midlene smøres gjerne tynt utover, men mindre støttebeløp kan like fullt spille en viktig rolle for å gi bedrifter en følelse av støtte og oppmuntring fra kommunen ("har kommunen i ryggen"), og kan også stimulere til samkjøring og koordinering av innsats på tvers av kommuner og i regioner.
- KNF midlene kanaliserte mottakere til det øvrige virkemiddel- og støtteapparatet, og bidrar således til å styrke forutsetningene for en vellykket etablering.
- Det er i hovedsak en tydelig ansvarsdeling mellom Innovasjon Norge og KNF, særlig knyttet til KNFs bidrag til tidlig fase entreprenørskap og levebrødsbedrifter.
- Dialog og ansvarsdeling mellom aktørene oppleves imidlertid ikke alltid som entydig, og henvisningskompetansen har heller ikke vært påfallende god. Kommunenes kompetanse knyttet til utvikling av forretningsplan og andre entreprenørskapsrelevante fagfelt har også vist seg varierende.
- Over halvparten av de kommunale forvalterne i evalueringen etterlyste mer samarbeid og oppfølging fra fylkeskommunen med tilretteleggende tiltak, eksempelvis gjennom faglige råd, nettverksbygging, samfinansiering og generell økt interesse fra fylkeskommunen.

Ovenstående funn vil bli diskutert nærmere i de følgende avsnitt, hvor vi først tar opp samarbeid og ansvarsfordeling mellom tilskuddsmottakerne og Innovasjon Norge, videre ser på samarbeidet med kommunen og regionrådet og deres roller og funksjoner, og endelig tar opp samarbeidet med fylkeskommunen i samspill med øvrig virkemiddelapparat.

5.1 Samarbeid med Innovasjon Norge

I det følgende vil vi presentere våre funn knyttet til samarbeid og ansvarsfordeling mellom tilskuddsmottakerne og Innovasjon Norge, hva som kjennetegner godt samarbeid og hvilke utfordringer forvalterne opplever i møte med Innovasjon Norge.

De fleste forvalterne intervjuet i denne evalueringen henviste til faktisk samarbeid med Innovasjon Norge, og mente samarbeidet var godt. Samarbeidet var variert, og besto i alt fra enkel nødvendig kontakt, til mer systematisert og organisert samarbeid over tid. Enkelte informanter viste til at samarbeidet har gitt seg utslag i samfinansiering. Intervjuene viste også at kommunene selv oppsøker og initierer støtte som resten av virkemiddelapparatet ikke tar.

Intervjuene viste at samarbeidet med Innovasjon Norge ofte innebar utveksling av faglige råd knyttet til hvilke prosjekter som bør få støtte, regelverk, og muligheter for samfinansiering. Kontakten gikk vanligvis gjennom telefon og e-post, og besøk hos hverandres virksomhet. Flere fremhevet klare retningslinjer for praktisering av næringsfondene som viktig for at fondet og Innovasjon Norge på best mulig måte kan spille sammen om lokal næringsutvikling. Klare retningslinjer var oftest å finne i kommuner med aktivt ansvar for næringsutvikling.

Videre viser våre funn at det i hovedsak vises til en tydelig ansvarsfordeling mellom eget fond og Innovasjon Norge. Rundt halvparten av de konsulterte forvalterne uttrykte mer konkret en oppfatning om at næringsfondet støtter tidlige initiativ, mens Innovasjon Norge støttet prosjekter videre i en senere fase. Enkelte fremhevet også fondenes betydning som forberedende til senere kontakt med Innovasjon Norge ('bidraget setter folk i stand til å komme i kontakt med Innovasjon Norge'). Det er således positivt å se at tilnærmet alle som ble henvist til Innovasjon Norge av lokalt kommunalt apparat senere også oppnådde finansiering fra Innovasjon Norge. Intervjuene tyder på at dette er særlig tilfelle i kommuner med et visst volum på antallet tiltak som støttes.

5.1.1 Kjennetegn på godt samarbeid med Innovasjon Norge

Nærhet til mottaker ble trukket frem i casestudiene som et kjennetegn på godt samarbeid, særlig i forbindelse med kjennskap til reelle behov på lokalt plan. Det å ha en fast kontaktperson ble også understreket som en viktig faktor, samt tydelighet når det gjaldt hvem i organisasjonen kommunen skulle forholde seg til. Andre trakk frem møteplasser og/eller forum slik som åpen dag i kommunen, eller samling hos fylkeskommunen med representanter for næringsutvikling. Hyppig kontakt mellom Innovasjon Norge og fondsforvalter bidro til å styrke samarbeidsrelasjonen.

Rundt en tredjedel av de kommunale forvalterne viste til en konkret samarbeidsavtale med IN, og disse karakteriserte samarbeidet som godt eller svært godt. Basert på intervjuene er det rimelig å si at det er en klar sammenheng mellom å få etablert en samarbeidsavtale mellom kommunen og Innovasjon Norge, og kvaliteten på samarbeidet. Samarbeidsavtalen gir også en avklart ansvarsfordeling, noe som bidrar til å bedre samarbeidsforholdene. Det har også kommet frem at forvalterne opplever at Innovasjon Norge stiller strenge krav til de som ønsker å inngå en slik avtale, blant annet med at kommunen har måttet opprette en egen fast stilling knyttet til næringsutvikling og kontakt med Innovasjon Norge. Dette og andre krav har gjort at enkelte kommuner ikke har ønsket å delta i dette samarbeidet.

I samarbeidsavtalen fungerer kommunen som førstelinjetjeneste for brukere, og er første kontaktpunkt for bedrifter og personer i kommunen. To av forvalterne som har samarbeidsavtale med Innovasjon Norge ga svært god tilbakemelding på hospiteringsordningen, som varte fra to dager til en uke. De kommunene med stillinger knyttet til næringsutvikling, for eksempel næringskonsulent eller -sjef, viste også til et mer utbredt samarbeid enn de kommunene som ikke har slike stillinger.

5.1.2 Utfordringer knyttet til samarbeid med Innovasjon Norge

En fjerdedel av forvalterne trekker frem at Innovasjon Norge oppleves som noe byråkratisk, tungvint og regelstyrt, og krever mye rapportering, omfattende søknadsprosesser og formaliserte rutiner. Samtidig presiserte flere informanter at det er på systemnivå det oppleves som tungvint, og at enkeltpersoner ofte gjør en så god jobb som mulig innenfor de rammene de har.

Flere av kommunene mente videre at Innovasjon Norge ikke var interessert i hva som skjer av næringsutvikling i kommunen, og kunne opplyse om at bedrifter heller tok direktekontakt med kommunen i stedet for Innovasjon Norge, fordi de opplevde det vanskelig å få avklart spesifikke henvendelser av Innovasjon Norge. Disse funnene ble ytterligere kvalifisert i breddeundersøkelsen til tilskuddsmottakerne. Fra analysene fremkommer det blant annet at respondentene ofte søkte midler fra næringsfondet fordi de opplevde dette som enklere enn hos andre offentlige aktører (slik som Innovasjon Norge), eller at de søkte midler fra næringsfondet fordi kommunen/regionrådet er geografisk nærmere deres virksomhet enn andre offentlige aktører (slik som Innovasjon Norge). Kommunen har imidlertid i mindre grad ivaretatt de samme rollene som Innovasjon Norge overfor sine kunder, eksempelvis i form av råd om forretningsidé, forretningsplan, prosjektidé eller lignende.

Ansvarsfordelingen mellom fond og Innovasjon Norge har i noen tilfeller vært uklar. Årsaker til dette ble knyttet til tilfeller med uklart regelverk eller overlappende finansiering, selv om sistnevnte skal oppdages pga lovverk. På bakgrunn av informantenes rapportering, er det forbedringspotensial i å utvikle en klarere ansvarsfordeling og bedre retningslinjer, spesielt for saksbehandlere i tildelingen av fondsmidler. Enkelte ønsket å se midlene mer i sammenheng med hele virkemiddelapparatet, og gjerne at næringsfondene hadde stimulert bedriftene til å utvikle seg videre. Det ville innebære å se næringsfondene sammen med andre tiltak (for eksempel samfinansiering), og støtte bedrifter videre som har kommet i gang utover tidlig etableringen.

5.2 Samarbeid med kommune og regionråd

Vi vil nå presentere våre funn knyttet til kommunen og regionrådets rolle, og samarbeid og ansvarsfordeling med disse. Breddeundersøkelsen i denne evalueringen hentyder at første kontakten til målgruppen har i hovedsak skjedd gjennom kommunen eller regionrådets apparat, og i meget liten grad gjennom andre aktører slik som Innovasjon Norge.

Næringsfondsmidlenes samspill med førstelinjetjenestene ute i kommunene er av stor betydning, da en velfungerende førstelinjetjeneste bidrar til å trekke til seg bedrifter og gründere som trenger hjelp til etablering eller videreutvikling av sine foretak som ellers ikke ville ha oppsøkt hjelp i det kommunale næringsapparatet. Kommunenes oppgave utover det rent finansielle, som omfatter rådgivning, henvisningskompetanse og hjelp til nettverksbygging, er av avgjørende betydning for fondsmottakerne. Det å få midlene til å spille sammen med en velfungerende førstelinjetjeneste er dermed avgjørende for å oppnå ønskede resultater.

Våre funn peker her i retning av at kompetansen til forvalterne i kommunene på disse feltene har stor innvirkning på de resultatene midlene bidrar til å skape. Veilednings- og rådgivningspraksisen ute blant fondsforvaltere er av varierende kvalitet, og særlig i kommunene avdekkes det en varierende kompetanse og forutsetninger for å drive en effektiv førstelinjetjeneste for næringsutvikling. Også henvisningskompetansen har variert i forvaltningsapparatet, og i kommuner med begrenset politisk prioritering av næringsutvikling, har den ikke vært særlig fremtredende. Dette understøttes av data fra intervjuene, der vi finner at forvaltere med mangelfull kompetanse også har hatt et mer tilfeldig forhold til Innovasjon Norge og til enkelte saksbehandlere. Samtidig har de fleste som opplyser at de har blitt videresendt for rådgivning hos Innovasjon Norge senere også oppnådd finansiering derfra. Dette kan indikere at enkelte som burde fått henvisning ikke har fått det, men dette er vanskelig å forfølge. Uansett vil et viktig ledd i den videre utviklingen av et godt samspill i virkemiddelapparatet, og slik oppnå gode resultater for fondsmidlene, være å heve veilednings- og henvisningskompetansen i kommunene.

Det skal også nevnes at vi i evalueringen finner at midlene har hatt en viktig betydning i form av at forvalterne opplever å ha noen reelle og viktige frie midler som kommunen selv kan disponere til næringsutvikling, som også gir en politisk verdi gjennom å vise at kommunen støtter opp under utvikling av næringslivet og nyetablering. Våre data viser også at det å få tildelt midler kan

for den enkelte bedrift eller entreprenør gi en følelse av å få støtte og oppmuntring fra kommunen. Kommunene kan gjennom midlene vise et aktivt ansvar for lokal nærings- og stedsutvikling, og signaleffekten av at kommunen har mulighet for å støtte næringslivet ble fremhevet som viktigere enn de konkrete resultatene av midlene.

Det ble av enkelte trukket frem at midlene tidligere ble omtalt som "ordfører-pengene". Denne siden av fondenes betydning kom til uttrykk gjennom sitater av typen "alle skal få", og at midlene deles utover på alle søkere, fremfor å konsentrere midlene på færre, men mer strategiske satsninger. Flere informanter trakk frem at politiske prioriteringer veier tyngre enn objektive krav til søkeren om bidrag til lokal næringsutvikling, egenkapital, nyskapning osv. ved tildelingen av midlene. Dette understøttes av innrapporterte data, der vi generelt finner at midlene er tildelt som mindre beløp og da særlig der de er benyttet som direkte støtte til bedrifter og entreprenører.

Vi finner også flere indikatorer på at midlene har vært sentrale for å stimulere til regionale og flerkommunale initiativ, slik som partnerskapsmodellen i Helgeland Regionråd (Nordland Fylkeskommune). En av fordelene som ble trukket frem med en slik løsning var rådets forståelse av lokale forhold og lokalt utviklingsbehov. Det er vanskelig å vurdere hvordan og i hvilken grad midlene kan sies å innvirke på samarbeid på tvers av kommuner, men der hvor samarbeid på tvers har kommet i stand som følge av midlene, er det hold for å konkludere med at det medfører gode resultater.

5.3 Samarbeid med fylkeskommunen

I det følgende vil vi presentere våre funn knyttet til samarbeid og ansvarsfordeling med fylkeskommunen. Over halvparten av de intervjuede kommunale forvaltere og tilnærmet alle regionale forvaltere henviste til samarbeid med Fylkeskommunen. Informantene viste også til at både Innovasjon Norge og Fylkeskommunen ofte er representert i styret til regionrådene, eller har kontorer lokalisert med regionrådene - hvilket også kan sies å styrke muligheter og forutsetninger for et godt samarbeid.

De fleste forvalterne opplever at rollefordelingen mellom forvalter og fylkeskommune er god og klar. De viste til en god avklaring mellom politisk og administrativt nivå, og hvilke oppgaver og grenser som er mellom dem. Rundt halvparten av disse viste mer konkret til et godt eller svært godt samarbeid med Fylkeskommunen, særlig gjennom regionrådene. Intervjuer med forvaltningsaktører tyder på at samarbeid med Fylkeskommunen er bedre under en regional løsning, enn gjennom mer avgrensede kommunale initiativ. Dette samsvarer med casestudiene i evalueringen, der det eksempelvis i Midte Namdal samkommune ble trukket frem som en klar fordel at regionsenhetene kan samordne fordeling av midler, og redusere eventuelle geografiske barrierer.

Kjennetegn på godt samarbeid inkluderte faglige råd og oppfølging, faste kontaktpersoner, møteplasser, nettverk, samfinansiering, interesse fra Fylkeskommunen om kommunale forhold, regionale utviklingsprogram, utviklingsavtaler, samarbeidsavtaler og kompetente saksbehandlere. Eksempler på samarbeid inkluderte offentlig infrastruktur, samfinansiering, turistsatsninger, konkrete søknader, møteplasser en til to ganger i året, kurs ved opplæring i rapporteringssystemet m.m. En forvalter nevnte blant annet samarbeid med Fylkeskommunen og vegvesenet om turistveisatsning. Kjennetegn på manglende eller dårlig samarbeid var svak og dårlig oppfølging av kommunens arbeid, lite ressurser hos Fylkeskommunen, stor avstand geografisk mellom Fylkeskommunen og kommunen, omorganisering hos Fylkeskommunen, Fylkeskommunen er for politisk styrt i administrasjon, lite sammenhengende planer, strategi og vedtak, noe som gjør det vanskelig å følge opp for kommunen. Flere oppga at samarbeidet var helt fraværende og så ingen grunn til å etablere et samarbeid eller samarbeide mer.

Samtidig skal det fremheves at over halvparten av informantene ytret et ønske om mer samarbeid og oppfølging fra Fylkeskommunen. Dette gjaldt både de som fortalte om et allerede godt samarbeid, og de som fortalte at Fylkeskommunen var omtrent fraværende. Samarbeid og oppfølging ble her tolket som faglige råd, nettverksbygging, samfinansiering og generelt økt interesse fra Fylkeskommunen. Intervjuene viste at mulige årsaker til manglende samarbeid og oppfølging skyldes manglende ressurser og eventuelt interesse i Fylkeskommune eller hos kommunen / forvalter. 16 prosent av de kommunale forvalterne opplyste at de ikke samarbeidet med Fylkes-

kommunen, men ønsket i langt større grad mer oppfølging og samarbeid, spesielt på konkrete prosjekter, infrastruktur og samferdsel, samt mer faglig rådgivning.

Når det gjelder arbeidsdelingen mellom forvaltere og fylkeskommunen, ble det av en fjerdedel av forvalterne gitt uttrykk for misnøye med arbeidsdelingen dem imellom. En forvalter begrunnet dette med dobbeltarbeid i form av at kommunen og fylkeskommunen gjør de samme arbeidsoppgavene knyttet til behandling av søknader. Det blir også trukket frem av enkelte at fylkeskommunen ofte ligger langt unna, både geografisk og i deres bevissthet. Basert på det ovenstående, peker evalueringen på at samarbeidet med fylkeskommunen kan videreutvikles og arbeidsfordelingen avklares bedre, slik at en unngår uklarheter knyttet til kommunens og fylkeskommunens funksjoner og arbeidsoppgaver knyttet til søknadsprosesser og saksbehandling.

6. AVSLUTTENDE VURDERINGER

Denne sammendragsrapporten bygger på vår evaluering av kommunale og regionale næringsfond. De overordnede evalueringsspørsmålene for oppdraget knytter seg til 1.) samsvar mellom bruk av midler og ordningens formål, 2.) resultater og effekter av midlene, og 3.) samarbeid med kommune, fylkeskommune og Innovasjon Norge. Vi vil nå helt avslutningsvis legge frem våre overordnede vurderinger knyttet til hver av de tre evalueringsspørsmålene, der vi frembringer våre tilhørende anbefalinger og forbedringsmuligheter ut i fra hva vi gjennom evalueringen har sett fungerer.

6.1 Samsvar mellom bruk av midlene og ordningens formål

Evalueringen viser at bruken av midlene er variert, men at det i stor grad er samsvar mellom bruken av midlene og ordningens formål, som er ment å imøtekomme målsetningene presisert for distrikts- og regionalpolitikken. To tredjedeler av midlene er brukt til å støtte bedrifter og gründere, og da oftest i små virksomheter, samt profilerings-, markedsførings- og stedsutviklingstiltak. Den resterende tredjedelen av midlene er fordelt på en rekke ulike tiltak, slik som næringsrettede kompetansehevende tiltak, nettverksfremmende tiltak, eller benyttet av interne prosjektgrupper i kommuner og fylkeskommuner.

Midlene har i mindre grad blitt brukt til næringsrettede infrastrukturelle tiltak, og heller ikke i særlig grad til å fremme utdanningstilbud og/eller tjenester i lokalmiljøet. Regionale fond har på sin side i hovedsak konsentrert innsatsen om stedsutvikling og profileringstiltak, men midlene er også her benyttet til en rekke ulike formål.

Det har vært en relativ jevn fordeling av midler mellom direkte tiltak og tilretteleggende formål. Midlene har støttet flere direkte tiltak enn tilretteleggende formål, men beløpene til hvert av de direkte tiltakene har vært mindre enn til tilretteleggende formål, slik at de to kategoriene i sum er relativt jevnstore. Regionfond er i hovedsak benyttet til tilretteleggende formål, men er også blitt brukt til direkte støtte. Midlene har i stor grad blitt fordelt tynt utover i form av små beløp til mange, og prosjektene og bedriftene som har fått tildelt midler, har som regel mottatt annen offentlig finansiering i tillegg til KNF-midlene.

Fondene oppfattes også å ha en viss politisk slagkraft, noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom utsagn som "alle skal få", og at midlene deles utover alle søkerne, fremfor å gjøre færre, mer strategiske satsninger. Flere informanter er også av den oppfatning at denne type politiske prioriteringer til dels veier tyngre enn de objektive kravene til søkeren om næringsutvikling, egenkapital, nyskaping m.m.

Det å spre midlene ut på mange små tiltak er et lokalpolitisk valg. Dette valget medfører at midlene får andre typer resultater enn om de i større grad hadde blitt fordelt på færre, men mer omfattende tiltak. Det er imidlertid vanskelig å sette disse tenkte ulike utfallene opp i mot hverandre. Spredte midler har nok ikke de samme umiddelbare resultatene for det lokale næringslivet og for bosetningen, men kan på sikt eller indirekte sørge for at gründere og småbedrifter i større grad føler seg sett, ønsket og ivaretatt i lokalmiljøet, og dermed medføre økt trivsel og tilhørighet, som igjen kan virke inn på bosetningen.

6.2 Resultater og effekter av midlene

Midlene har særlig bidratt til å sikre eller styrke arbeidsplasser, øke overlevelsessevnen til det lokale næringsliv, ofte gjennom videreutvikling av etablerte bedrifter, og styrke det lokale næringslivet, ofte gjennom videreutvikling av etablerte bedrifter. Midlene har også bidratt til å øke attraktiviteten i kommunen/regionen, men ser ut til å ha begrenset effekt på flyttestrømmer eller bosetning utover å fastholde bosetting ved å støtte etablerte bedrifter.

Sett opp i mot de overordnede målsetningene for kommunal- og regionalpolitikken presentert i tabell 3-1, ser vi at midlene i fondet særlig har bidratt inn i punkt 1.2 "Videreutvikle etablerte bedrifter: øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter", punkt 1.3 "Entreprenørskap: øke omfanget av lønnsomme etableringer og punkt 3.2 "Stedsutvikling og profilering: gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosted, og som

lokaliseringssted for bedrifter. Når det gjelder det siste punktet, er det som allerede nevnt særlig som lokaliseringssted for bedrifter at stedsutvikling og profilering har ført til økt aktivitet, og i mindre grad som bosted. Det er også på disse punktene at innsatsen har vært størst. Effekten av midlene er mest synlig på lokalt plan, konsentrert til egen eller omkringliggende kommune(r).

Det fremkommer klart fra evalueringen at KNF-midlene ofte spiller sammen med andre offentlige midler, slik som Innovasjon Norge, og med privat ekstern finansiering. Det er addisjonalitet knyttet til omfang, og da særlig for mindre tilskudd. Sentralt her er hvordan midlene har en viktig utløsende effekt på andre midler, både som innskudd i felles satsing med eksempelvis fylkeskommunen eller andre offentlige aktører, slik som Statens Vegvesen for infrastrukturelle tiltak, og for enkeltbedrifter og entreprenører. For den siste gruppen kan midlene ha en viktig legitimitetsskapende verdi, samtidig som KNF tilbyr et lavterskeltilbud sammenlignet med Innovasjon Norge. Ved å få støtte fra KNF opplever også mange verdifull oppmuntring og godvilje fra kommunen og øvrig virkemiddelapparat, noe som kan ha "ikke-målbare" ringvirkninger og effekter.

Sammenlignet med Innovasjon Norges midler, ser vi at bedriftsmottakerne av KNF-midlene har skapt mindre innovasjon enn det som er tilfelle for de som mottar støtte fra Innovasjon Norge. Og i den grad KNF-midlene bidrar til innovasjon, bidrar de i større grad inn i produkter/tjenester som er nye på det regionale plan, og i mindre grad på det nasjonale eller internasjonale plan.

Evalueringen viser videre at KNF er et virkemiddel som oppleves som mer tilpasset lokale behov enn for eksempel Innovasjon Norge. KNF oppleves også av våre respondenter som noe enklere å forholde seg til, da det fremstår som mindre byråkratisk. Partnerskapsmodellen i Nordland er et konkret eksempel på dette forholdet, der KNF er mer regionalt styrt og tilpasset lokale behov. I Nordland fungerer også KNF-midler i mange henseende som en førstelinjetjeneste, før entreprenører kommer videre i systemet. Resultatene fra denne evalueringen hentyder dermed at KNF har en særlig viktig rolle å spille tidlig i virkemiddelkjeden, med fokus på tidlig fase entreprenørskap. Samtidig finner vi et hensiktsmessig fokus på levebrødsbedrifter med lavere innovasjonsnivå enn Innovasjon Norge, der KNF utfyller Innovasjon Norge nettopp med å fokusere på disse to gruppene.

6.3 Samarbeid i virkemiddelapparatet

Evalueringen synliggjør et behov for en tydelig og avklart ansvarsfordeling mellom kommunen, fylkeskommunen og Innovasjon Norge. Evalueringen gir ikke grunnlag for å utpeke en bestemt ansvarsfordeling eller organisering som mest hensiktsmessig, men funnene fra kvalitative intervjuer med forvaltere peker dit hen at en avklaring av ansvars- og arbeidsoppgaver er viktig for å oppnå en god ressursutnyttelse. Vi vil også fremheve at avklaringen må skje i samarbeid med aktørene lokalt/regionalt, da våre funn peker i retning av at det ligger gevinster i å tilpasse ordningen til lokale behov i ulike regioner.

Videre fremkommer at kompetanse knyttet til entreprenørskap blant forvaltere i kommunen og regionråd er en sentral faktor, siden KNF ser ut til å ha en særlig verdifull rolle tidlig i en entreprenørskapsprosess, og kan møte bedrifters og gründeres behov for risikovillig kapital i den tidlige utredningsfasen. Dette er i mindre grad tilfelle når det gjelder Innovasjon Norges midler, som ofte omhandler større beløp, men som først kommer inn i bildet på et senere tidspunkt i prosessen. Evalueringen peker mot viktigheten av å se de ulike aktørene i virkemiddelapparatet i sammenheng med hverandre, da samspillet dem imellom er vel så avgjørende som innsatsen hos hver enkelt aktør. Effekten av midlene er også større der virkemiddelapparatet fungerer i samspill, og målgruppen opplever en effektiv førstelinjetjeneste fra sitt første kontaktpunkt med saksbehandler.

KNF-midlene har noen effekter utover målbare enkeltresultater som bl.a. kan knyttes til tilskuddsmottakeres opplevelse av å få støtte, oppmuntring og interesse fra kommunen. Opplevelse av støtte og oppmerksomhet blir av mange fremhevet som viktigere enn de konkrete resultatene og effektene av midlene. Dette viser at KNF som en ordning har en rolle å spille, både for tilskuddsmottakerne og for forvaltere, som pådriver for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Fleksibilitet og lokal tilpasning framstår her som forutsetninger for at KNF ivaretar en slik rolle, i samspill med det øvrige virkemiddelapparatet.

