

1. Bakgrunn for oppdraget

Oppdraget er å utføre en effekt-evaluering av Troms Fylkeskommunes satsing på kommunale grunnlagsinvesteringer i perioden 2008-2015. Formålet med kommunale grunnlagsinvesteringer har blant annet vært å opprettholde og øke kommunenes mulighet for tilrettelegging for eksisterende og nytt næringsliv.

I henhold til rapporten «Framtid i nord» (2014) fra Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) m.fl., og påpekt i regionalt planverk påvirker begrensninger i kapasitet og standard på infrastruktur flere næringer i Troms. Utfordringene som beskrives er både knyttet til transport og kommunal næringsrettet infrastruktur (herunder vannforsyningsanlegg, havneanlegg, industrikanaler, kommunale næringsareal og veg), i tillegg til kraftnett og bredbånd.

Troms Fylkeskommunes satsing på de kommunale næringsrettede grunnlagsinvesteringer har m.a.o. rettet innsats mot et område som av KMD er definert som en spesiell utfordring i Troms.

Fylkeskommunens satsing innen regional næringsutvikling generelt, har i all hovedsak vært finansiert over statsbudsjettets budsjettposter kap. 551.60 og 551.61. Midlene forvaltes på oppdrag fra KMD. De kommunale grunnlagsinvesteringene har utgjort om lag 15 % av 60 og 61-posten og dreier seg om i overkant av 410 millioner kroner siden 2008.

Ut fra nåværende rammer og føringer, er det usikkert hvorvidt man kan prioritere finansiering av kommunale næringsrettede grunnlagsinvesteringer, i henhold til behovene som blant annet er påpekt i KMD-rapporten referert over.

Som en del av et større evalueringsarbeid ønsker Troms fylkeskommune å få undersøkt hvilken effekt de næringsrettede kommunale grunnlagsinvesteringene har hatt. Nærmere bestemt ønsker man å undersøke investeringer som gjelder kanaler og næringsareal.

Hensikten med evalueringen er å gi nasjonale myndigheter, men også regionale myndigheter et supplement til videre politiske beslutninger med hensyn til

- Hvorvidt og eventuelt hvordan Fylkeskommunens tilskudd til kommunenes grunnlagsinvesteringer bidrar og har bidratt til sentrale målsetninger for næringsutvikling,
- I hvilken grad de har bidratt og bidrar til å løse de utfordringene som er spesielle for Troms.

Forskrift og Retningslinjer for de distriktpolitiske virkemidlene, setter sammen med statsstøttereguleringen rammene for bruken av midlene. I tillegg har det årlige statsbudsjettet

og KMDs årlige oppdragsbrevet til fylkeskommunene satt de overordnede politiske føringene, som skal sikre at de nasjonale målene for distrikts- og regionalpolitikken nås.

Midlene har også vært og er regulert av de målsetninger regionale myndigheter har satt, tilpasset forutsetninger og utfordringer i Troms. Disse er nedfelt i det regionale planverket.

Næringsetaten i Troms fylkeskommune har rådgivningsansvar, saksbehandlingsansvar og oppfølgings- og rapporteringsansvar for de distriktpolitiske virkemidlene ovenfor fylkesting, kommuner, søkere og KMD. Deler av midlene skal gå til bedriftsrettede tiltak og overføres Innovasjon Norge Troms (nå Innovasjon Norge Arktis). For midlene over 61-posten har det vært opprettet et eget styre, som har fungert som rådgivende organ for fylkesrådet.

Næringsetaten har avsatt midler til evaluering av 60- og 61 posten og har i denne sammenheng nedsatt en arbeidsgruppe som tar sikte på både å gjøre interne og lyse ut eksterne evalueringer. Denne eksterne evalueringen av satsinger på kommunale næringsrettede grunnlagsinvesteringer er første steg i dette arbeidet.

2. Problemstilling, rammer og forutsetninger for gjennomføring av undersøkelsen

Oppdraget består av en analyse knyttet til to problemstillinger sammensatt av flere spørsmål, samt kartlegging og anbefaling. Næringsetaten ønsker å evaluere i hovedsak investeringer i kommunale kai- og havneanlegg og kommunalt næringsareal. På dette grunnlag er det gjort et forslag til utvalg av saker som har fått utbetaling fra 2008-2015. Utvalget består av (+/-)13 kommuner og (+/-) 28 prosjekter. Utvalget gjelder investeringer over 500 000,-

Det er også utarbeidet problemstilling for prosjektet, basert på hva man har ansett som relevante og mulig målbare indikatorer for næringsutvikling og hvilke problemstillinger som er relevant å få besvart. Flere problemstillinger og innfallsvinkler har vært vurdert, inkludert standard tilnærming til evaluering i henhold til kriterier fra OECD.

Problemstillingen er å anse som utgangspunkt for løsningsforslag og prisoverslag. Troms Fylkeskommune åpner likevel for at det i tilbudet gis innspill på alternative problemstillinger eller innfallsvinkler, eventuelt nærmere presisering av problemstilling – og mulige målemetoder og fremgangsmåter utover de som allerede er foreslått.

Innledningsvis skal det gjøres en kartlegging som gir et større bilde av kommunale grunnlagsinvesteringer, geografisk fordeling av midlene på kommunene i kroner og øre, samt fordeling i antall prosjekter. Også annen informasjon og andre faktorer som gir et helhetsinntrykk bør være med.

Den videre problemstillingen er todelt – der det er ønskelig at det legges størst vekt på problemstilling 1.

Problemstilling 1: I hvilken grad har Fylkeskommunens innsats gjennom finansiering av (grunnlags)investeringer i kai og næringsområder vært forutsetninger for, bidratt direkte eller indirekte til, nå eller potensielt i fremtiden til:

- Opprettholdelse av eksisterende eller etablering av nye arbeidsplasser eller bedrifter, og til opprettholdelse av eller økt produksjon/omsetning?
- Bedrifters eller kommuners omstillingsevne på kort og lang sikt?
- Å redusere avstandsulempen eller kompensere for eventuelle markedsimperfeksjoner?
- Å være utløsende eller virke som forutsetning for andre institusjoners bedriftsrettede tiltak (i.e. kommuner eller Innovasjon Norge)?
- Å utløse miljø- eller klima-gevinster eller -belastninger?
- Å utløse andre nåtidige eller potensielt fremtidige effekter som angår befolkning og bomiljø, offentlige tjenester og/eller- forutsetninger for utvikling av næringsaktivitet.

Problemstilling 2: Har investeringene som helhet vært medvirkende til å bygge en mer robust region, eller såkalt «resilience», evt. hvordan? I hvilken grad vil det påvirke en helhetlig samfunnsutvikling i lokalsamfunn/byer i Troms dersom investeringene sterkt nedprioriteres/faller bort, evt. overlates til andre aktører? Vurder videre hvorvidt fylkeskommunens opparbeidede og etablerte rolle som regional samfunnsutvikler, har betydning for effekten og innretningen av investeringene.

Vi ønsker til slutt at man gjør anbefalinger for fremtiden med hensyn til ovenstående og vurderer behovet som uttrykkes av kommunene for videre satsinger innen området.

Det er utarbeidet utkast/forslag til operasjonalisering av spørsmål 1 og utkast til intervjuguide. Av hensyn til vurderingsgrunnlaget forelegges dette etter tildelingen av

oppdraget. Endelig operasjonalisering og intervjuguide utarbeides i samråd med kontaktperson/arbeidsgruppa som har jobbet med forslaget i Næringssetaten.

Det er mulig å løse oppdraget med ulike tilnærminger.

Sluttrapporter og søknader for prosjektene, som besittes av Fylkeskommunen, samt oversikt i Excel over alle investeringer, vil bli gjort tilgjengelig før prosjektstart.

Dersom det tas utgangspunkt i forslaget/utkastet kan det påregnes mellom 40-60 intervjuer - av disse er 13 identifiserte respondenter. De øvrige er bedrifter og andre relevante aktører som må identifiseres underveis i prosjektet gjennom intervju av næringsansvarlige i kommunene og evt. også med hjelp av kontaktperson i fylkeskommunen. Intervjuene kan antas å vare mellom 20 og 45 minutter og innebefatte inntil ca 10 spørsmål.

Det forutsettes at spørsmålene er godt komprimert og gjennomarbeidet i forkant slik at man får tydelige og relevante svar som gir gode kategorier med tanke på analyse. Det er også ønskelig at den som intervjuer følger opp med spørsmål som kan tenkes å gi en utvidet forståelse men som ikke nødvendigvis er uttenkt i forkant i problemstilling eller i intervjuguide. Det er et ønske at man skal se etter mønstre/kategoriseringsmuligheter i svarene med hensyn til effekt som legger opp til diskusjon av ulike faktorer som er relevante for beslutninger om innsatsen videre.

Det bør derfor være en med god erfaring med kvalitative intervju og analyse, som gjør telefonintervjuene – dersom man velger å gjennomføre etter forslaget som er utarbeidet. Vi ønsker at man gjennomfører undersøkelsen med tanke på å analysere både direkte og indirekte effekter og at man gjør bruk av metodetriangulering.

Dokumenter som leverandøren vil bli gitt tilgang til:

- Ny målstruktur fra KMD i Statsbudsjettet 2017, s 126-145:
http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2017/dokumenter/pdf/kmd.pdf
- Bakgrunnsmateriale for budsjettforslaget på programkategori 13.50:
Regionalpolitiske virkemidler:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kmd-20162017/id2514181/sec6?q=RDA>
- Forskrift for post 60 og 61
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/oppdragsbrev/tilskuddsbrev_fk_2014/vedlegg6_forskrift60og61.pdf
- Retningslinjer for post 60 og 61
https://www.regjeringen.no/contentassets/08d8d3189d414215bd1f2a689a51cdfc/retningslinjer_kap_551_post_60_og_61-nynorsk.pdf
- Fylkesplan for Troms fylkeskommune
<http://www.tromsfylke.no/#/innhold/tjenester/planlegging/planer-og-strategier/>
- Fylkesplanens handlingsprogram
<http://www.tromsfylke.no/#/innhold/tjenester/planlegging/planer-og-strategier/>

- Kunnskapsgrunnlaget
- <http://www.tromsfylke.no/#/innhold/tjenester/planlegging/planer-og-strategier/>
- Rapport 04/14, Framtid i Nord - sluttrapport fra Kunnskapsinnhenting –verdiskaping i nord. Nærings og Fiskeridepartementet, Kommunal og Moderniseringsdepartementet, klima og miljødepartementet
- Oversikt over utvalget og investeringene (vedlegg 1a)
- Årlige oppdragsbrev RDA og RUP
<http://www.regjeringen.no/>

3. Nærmere om krav til fremgangsmåte og rapportens innhold

3.1 Krav til fremgangsmåte

Utfordringene har vist seg å være store med hensyn til måling av effekt i tidligere studier og rapporter på området. En svakhet ved flere rapporter ser ut til å være at det i for stor grad benyttes én (evt. to) tilnærminger alene og at det i stor grad «hoppes bukk» over de metodiske utfordringene. Man ser ut til å nøye seg med å konstatere at utfordringene er der, for så å gå videre å løse oppgaven med effektmåling. Problemet blir da at undersøkelsen lett kan skåre lavt på validitet. En annen «fallgruve», kan være at måleindikatorer som benyttes har for stor avstand fra innsatsfaktorene, og at det derfor er vanskelig å påvise sammenheng. Se f.eks. effektstudie fra distriktssenteret <https://distriktssenteret.no/2016/12/20/empirisk-analyse-av-sammenhenger-mellom-innsats-og-resultater-og-effekter-av-lokale-samfunnsutviklingstiltak/>)

I tillegg til ovenstående utfordringer er det ikke etter vår kjennskap gjort undersøkelser i Nord-Norge med hensyn til grunnlagsinvesteringer som oppfyller høye metodiske krav.

Vi ønsker en tilnærming i denne rapporten som har et tydeliggjort, reflektert og bevisst forhold til ulike «fallgruver» mht. måling av effekt. Vi ønsker at de metodiske utfordringene synliggjøres, og at flere metoder og tilnærminger deretter benyttes komplementært for å overkomme utfordringene – så langt det er mulig.

Det er blant annet ønskelig at det benyttes intervjuer av aktører som har hatt nytte av investeringen, og deres oppfatninger av effekten, i analysearbeidet. Systematisk innsamling av oppfatninger av sammenhenger for de berørte, kan bidra til større innsikt i faktiske sammenhenger. Oppfatninger av effekt ikke er det samme som faktisk effekt, men gode analytiske kategoriseringer og analyser av materiale kan likevel bidra til å avdekke hvor tette eller sannsynlige koblingene er mellom innsats og effekt er. Økonomiske utregningsmetoder, dokumentstudier og questback, vil forhåpentlig gi god utfyllende informasjon.

Både kvantitative og kvalitative metoder skal benyttes. Kvalitative intervjuer og dokumentanalyse skal bidra til å kartlegge, identifisere og belyse forhold som kan være av relevans for problemstillingene, samt for den videre innsatsen mot denne type investeringer. Effekt skal også måles og beregnes i faktiske tall, i den grad dette er mulig, for å gi et utfyllende bilde, i tillegg til questback om det er nødvendig.

Samtlige tilgjengelige sluttrapporter og prosjektsøknader skal leses av den som skal gjennomføre intervjuene, og benyttes som bakgrunnsinformasjon før prosjektet starter.

- Det er tilbyders ansvar å identifisere, finne kontaktinfo og avtale møter med de aktuelle respondenter, men kontaktperson i næringssetaten kan være behjelpelig.
- Endelig valg av måleparametere besluttes i samråd med kontaktperson i Næringssetaten.
- Det er et minimumskrav at samtlige næringsssjefer eller næringsansvarlig i kommunen intervjues, samt så mange bedrifter som er nødvendig for å kunne gi en godt fundert analyse mht effekt. Det skal være jevn spredning av intervjuene på de ulike prosjektene/kommunene.
- Spørsmål til intervjuer skal være godt gjennomarbeidet på forhånd med tanke på at det skal gjøres gode analytiske kategoriseringer av svarene og analyse.
- Svakheter og styrker med metodene hver for seg og den metodiske tilnærming samlet sett skal tydeliggjøres i et eget kapittel.
- Næringssetaten skal få mulighet til å gi innspill til listen over relevante bedrifter, før intervjurunden starter.
- En questbackundersøkelse med ca. 60-80 respondenter med inntil 10 spørsmål skal vurderes underveis i prosjektet (evt. i stedet for noen av intervjuene), i samråd med kontaktperson/arbeidsgruppa i Næringssetaten.
- Dersom det gjennomføres questbackundersøkelse, og svarprosenten ser ut til å komme under 60 %, eller det er færre bedrifter som er berørt enn antatt, skal det være en dialog med kontaktperson i Næringssetaten, slik at mulige tiltak for å kompensere for manglende respondenter kan vurderes.
- Den prosjektansvarlige skal være delaktig i alle sentrale oppgaver, inkludert datainnsamling; lese gjennom søknader, sluttrapporter, delta i samtlige av intervjuene, samt i analyse.
- Det tas utgangspunkt i at dokumentasjon som er relevant for analysen, kan sendes elektronisk eller evt. pr post.
- Det skal være jevnlig kontakt mellom kontaktperson i Næringssetaten og prosjektleder gjennom hele prosjektperioden.

3.2 Krav til rapportens innhold

Rapporten skal inneholde:

- Besvarelse på problemstilling 1 og 2, ut fra de føringer som er lagt med hensyn til metodiske krav
- Innledning med overordnet kartlegging jf. beskrivelse av problemstilling
- Utledning av empiriske funn.
- Kategorisering og analyse av kvalitative intervju, øvrig relevant informasjon som kommer frem og questbackundersøkelse,

- Analyse av effekter og bieffekter med utgangspunkt i skissert problemstilling 1. Økonomisk analyse og samfunnsfaglig analyse benyttes komplementært.
- Oppsummering av hovedfunn
- Anbefaling om videre satsninger, basert på empiriske funn.

4. Leveringsfrist

Arbeid med oppdraget skal starte umiddelbart etter kontraktsinngåelse. Frist for levering av rapport er 31. august 2017.

5. Utarbeidelse av løsningsforslag

Med grunnlag i pkt 2 og 3 ovenfor skal leverandør utarbeide et helhetlig løsningsforslag som leveres med tilbudet.

- Løsningsforslaget skal demonstrere hvordan problemstillingen generelt, og de ulike indikatorene spesielt, kan måles med de forbehold det er nødvendig å ta.
- I løsningsforslaget skal det videre demonstreres god evne til å reflektere rundt styrker og svakheter ved valgte metoder, og hvilke utfordringer som ligger i å måle effekt generelt.
- I løsningsforslaget skal det gå frem hvordan man ser for seg at sammenhengen mellom innsats og effekt best mulig kan måles/fremtre.
- Løsningsforslaget skal inneholde en fremdriftsplan.
- Oversikt over kvalifikasjoner og kompetanse knyttet til de arbeidsoppgaver som er beskrevet over, samt relevant tidligere erfaring og utdanning for involverte eksterne og/eller interne medarbeidere skal oppgis i tilbudet.

6. Tildelingskriterier

Valg av leverandør vil skje på grunnlag av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, basert på kriteriene:

- Helhetlig løsningsforslag
- Formell kompetanse
- Pris

Evalueringen av tildelingskriteriet helhetlig løsningsforslag gjøres med grunnlag i leverandørens besvarelse av løsningsforslag, jf. pkt. 5 ovenfor.

Tildelingskriteriet «kompetanse» inkluderer både formell kompetanse (utdanning) og realkompetanse (tidligere erfaring, referanseoppdrag). Leverandøren må legge ved CV og vitnemål for de personene som skal jobbe med prosjektet. Prosjektleders kompetanse vil veie tyngre enn øvrige personers kompetanse, og det kreves minimum mastergrad eller tilsvarende for prosjektleder. Oppdragsgiver ønsker informasjon om maksimalt tre tidligere

referanseoppdrag som prosjektleder har utført. Det skal også opplyses to referansepersoner som oppdragsgiver kan vurdere å kontakte i forbindelse med evalueringen.