Revisjon Midt-Norge

Næringsutvikling

Undersøkelse

Trøndelag Fylkeskommune

2026

UND1025

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge hvordan Trøndelag fylkeskommune har arbeidet med næringsutvikling etter fylkessammenslåingen, og belyse hvordan sentrale aktører i næringslivet og virkemiddelapparatet vurderer fylkeskommunens rolle, virkemidler og samhandling.

PROBLEMSTILLINGER

- Hvordan har Trøndelag fylkeskommune organisert arbeidet med regional næringsutvikling, for å nå målene i intensjonsplanen fra 2015?
- Hvilke sentrale tiltak, virkemidler og samarbeidsformer har fylkeskommunen benyttet for å fremme regional næringsutvikling?
- Hvordan opplever sentrale eksterne aktører fylkeskommunens rolle som regional næringsutviklingsaktør?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 325 timer

Rapport til sekretær: 30.04.2027

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Marius Johnsborg
Marius.Johnsborg@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 97657449

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune har behandlet spørsmålet om en undersøkelse av måloppnåelsen knyttet til intensjonene bak sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag i flere omganger.

I sak 67/26 vedtok kontrollutvalget å be sekretariatet legge fram en bestilling av en forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i intensjonsavtalen for fylkessammenslåingen. I behandlingen ble det også uttrykt ønske om å undersøke hvordan sammenslåingen oppleves i deler av organisasjonen utenfor sentraladministrasjonen.

Saken ble behandlet på nytt 1. september 2026 i sak 74/26, «Bestilling av forvaltningsrevisjon – måloppnåelse intensjonsavtale ved sammenslåing til Trøndelag fylkeskommune». Kontrollutvalget drøftet flere mulige innretninger og vedtok at sekretariatet og revisjonen skulle oppsummere punktene fra drøftingen og legge fram aktuelle alternativer til neste møte.

På bakgrunn av vedtaket i sak 74/26 utarbeidet revisjonen et notat med fire mulige innretninger for en undersøkelse:

1. fylkeskommunen som regional næringsutviklingsaktør
2. avsjekk av konkrete punkter i intensjonsplanen
3. tjenester og geografisk/demografisk utvikling
4. ressursbruk og organisering, «følg pengestrømmen»

Notatet beskrev mulige problemstillinger, datakilder, gjennomførbarhet, risikoforhold og forventet kunnskapstilfang for de ulike alternativene. Sekretariatet vurderte at notatet ga et tilstrekkelig grunnlag for kontrollutvalgets prioritering.

Kontrollutvalget behandlet alternativene 22. september 2026 i sak 86/26, «Alternativer til bestilling forvaltningsrevisjon – måloppnåelse intensjonsavtale ved sammenslåing til Trøndelag fylkeskommune». Under behandlingen ble det framhevet at alternativ 1 kunne gi en beskrivelse av hva som er gjort innen regional utvikling, og at en kartlegging av ulike aktørers erfaringer og perspektiver kunne gi nyttig kunnskap om hvordan fylkeskommunen oppleves som regional utviklingsaktør. Det ble særlig vist til muligheten for å innhente slike perspektiver gjennom intervjuer. Kontrollutvalget drøftet også alternativ 4, som gjaldt ressursbruk og pengestrømmer.

Kontrollutvalget fattet følgende enstemmige vedtak i sak 86/26:

1. Kontrollutvalget bestiller to prosjektplaner til henholdsvis alternativ 1 og 4.
2. Prosjektene gjennomføres som undersøkelser.
3. Prosjektplanene sendes sekretariatet innen 5. november 2026.

Denne prosjektplanen følger opp alternativ 1, fylkeskommunen som regional næringsutviklingsaktør. Undersøkelsen skal omfatte fylkeskommunens innretting av arbeidet, sentrale tiltak, virkemidler og samarbeidsformer, samt erfaringene til relevante eksterne aktører.

I tråd med kontrollutvalgets vedtak gjennomføres prosjektet som en undersøkelse, ikke som en forvaltningsrevisjon. Prosjektet skal derfor gi kontrollutvalget et beskrivende og læringsorientert kunnskapsgrunnlag, men skal ikke innebære utledning og vurdering mot revisjonskriterier på samme måte som ved en ordinær forvaltningsrevisjon. Undersøkelsen skal heller ikke vurdere om fylkeskommunens næringspolitiske prioriteringer er riktige, eller forsøke å fastslå om fylkessammenslåingen isolert sett har ført til økt verdiskaping, investering eller næringsutvikling.

2.2 Bakgrunnsinformasjon – regional næringsutvikling

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør

Fylkeskommunen har en sentral rolle i den regionale samfunnsutviklingen. Rollen omfatter blant annet regional planlegging og samordning av ulike interesser og aktører. For denne undersøkelsen er særlig fylkeskommunens rolle innen samfunns- og næringsutvikling relevant. Arbeidet skjer gjennom politiske mål og planer, strategier og handlingsprogram, økonomiske virkemidler og samarbeid med blant annet næringsliv, FoU-miljøer, kommuner og andre regionale aktører. I forarbeidet til undersøkelsen er det derfor lagt til grunn at fylkeskommunens rolle må ses både gjennom hva fylkeskommunen selv gjør, og gjennom hvordan samhandlingen med andre aktører fungerer.

Plan- og bygningsloven er en sentral ramme for fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Gjennom regional planlegging skal fylkeskommunen behandle spørsmål som har betydning for utviklingen i regionen. Det innebærer at rollen ikke bare består i å gjennomføre egne tiltak, men også har en koordinerende og strategisk side. I tidligere arbeid med bestillingen er plan- og bygningsloven identifisert som et relevant rettslig utgangspunkt for å belyse denne rollen.

Regional utvikling som intensjon ved fylkessammenslåingen

Rollen som regional næringutviklingsaktør er nært knyttet til bakgrunnen for etableringen av Trøndelag fylkeskommune. «Intensjonsplan for samling av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune» fra 4. november 2015 inneholdt fem hovedmål og åtte delmål. Blant målene var livskraft, bærekraft og konkurransekraft, en mer helhetlig organisering av fylkesnivåets ressurser, balansert utvikling og større nasjonal tyngde. Å styrke regionens rolle som samfunnsutvikler var blant delmålene.

Flere av disse intensjonene er senere videreført i Trøndelagsplanen 2019–2030 som regionale utviklingsmål. Dette gjelder blant annet balansert utvikling, samfunnsutviklerrollen og Trøndelags nasjonale posisjon. Planen inngår dermed som en forbindelse mellom de opprinnelige intensjonene ved sammenslåingen og den senere regionale styringen.

Regional utvikling ble også trukket fram da kontrollutvalget konkretiserte bestillingen av denne undersøkelsen. Under behandlingen av sak 86/26 ble det vist til at en kartlegging kan gi kunnskap om hva fylkeskommunen har gjort innen området regional utvikling, og at intervjuer kan få fram ulike perspektiver på hvordan fylkeskommunen oppleves som regional næringsutviklingsaktør.

Tidligere kunnskap og risikoforhold

Temaet har tidligere vært berørt i evalueringer av fylkessammenslåingen og fylkeskommunens organisasjon. Evalueringen fra PwC i 2022 omhandlet blant annet samfunnsutviklerrollen, organisering og tverrfaglig samarbeid. I arbeidet med denne bestillingen er rapporten fra PwC tolket som støtte for at samfunnsutviklerrollen var styrket, men samtidig at organisasjonen ikke fullt ut utnyttet potensialet som én samlet fylkeskommune. Evalueringen dekket i mindre grad tema som balansert samfunnsutvikling, nasjonal tyngde og konkurransekraft.

Kontrollutvalgets drøftinger og det etterfølgende arbeidet med bestillingen peker på flere risikoforhold som gjør området relevant å undersøke. For fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er risikoen særlig knyttet til oppfølging, samordning og måloppnåelse. Dette kan blant annet dreie seg om risiko for:

- at overordnede mål i begrenset grad blir omsatt i konkrete tiltak,
- at vedtatte planer eller satsinger ikke følges opp,
- at ulike virkemidler og aktører ikke er tilstrekkelig samordnet,
- at samhandlingen med næringsliv og FoU-miljøer ikke fungerer som forutsatt, og

- at økonomiske virkemidler ikke samsvarer godt med vedtatte formål.

Et gjennomgående tema i kontrollutvalgets drøftinger har dessuten vært om etableringen av ett Trøndelag har bidratt til en sterkere region. I diskusjonen ble næringsperspektivet, tiltrekking av næringsvirksomhet og spørsmålet om Trøndelag er blitt sterkere og mer samlet løftet fram. Det ble også etterlyst eksterne data om utviklingstiltak og virkninger for å få større læringsverdi.

Risikoen knytter seg derfor ikke bare til om tiltak er gjennomført, men også til hvordan fylkeskommunen fyller den koordinerende rollen i samspill med andre aktører. Eksterne aktørers erfaringer kan synliggjøre barrierer og utfordringer som ikke nødvendigvis kommer fram i fylkeskommunens egne styringsdokumenter og rapportering. Dette er samtidig en viktig begrunnelse for at eksterne intervjuer inngår sentralt i undersøkelsesdesignet.

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

1. Hvordan har Trøndelag fylkeskommune organisert arbeidet med regional næringsutvikling, for å nå målene i intensjonsplanen fra 2015?
2. Hvilke sentrale tiltak, virkemidler og samarbeidsformer har fylkeskommunen benyttet for å fremme regional næringsutvikling?
3. Hvordan opplever sentrale eksterne aktører fylkeskommunens rolle som regional næringsutviklingsaktør?

3.2 Avgrensing

Undersøkelsen avgrenses til fylkeskommunens rolle som regional næringsutviklingsaktør. Fylkeskommunens bredere samfunnsutviklerrolle omfattes ikke av undersøkelsen. Det innebærer blant annet at utviklingen innen fylkeskommunale tjenesteområder som samferdsel, videregående opplæring, kultur og andre deler av den regionale samfunnsutviklingen ikke undersøkes.

Undersøkelsen skal ikke vurdere om fylkeskommunens næringspolitiske prioriteringer er riktige. Den skal heller ikke undersøke om fylkessammenslåingen isolert sett har ført til økt verdiskaping, investeringer eller næringsutvikling.

Undersøkelsen er ikke en effektevaluering av fylkeskommunens enkelte næringstiltak eller virkemidler. Eksterne aktørers vurderinger skal presenteres som erfaringer og perspektiver og skilles fra dokumenterte faktiske forhold.

3.3 Fylkeskommunens organisering

Trøndelag fylkeskommune er administrativt organisert med fylkesdirektøren som øverste leder og seks avdelinger. Arbeidet med næringsutvikling er i hovedsak organisatorisk plassert i Avdeling regional utvikling og tannhelse. Avdelingen omfatter blant annet seksjonene Næring og virkemiddelforvaltning, Plan og samfunn og Areal og natur, i tillegg til Trøndelag Europakontor. Undersøkelsen vil primært omfatte de delene av avdelingen som arbeider med næringsutvikling, men andre administrative enheter kan bli berørt dersom de har oppgaver som er relevante for problemstillingene.

Politisk ligger fagansvaret for næringsutvikling til hovedutvalget for næring og industri. Utvalget har blant annet myndighet knyttet til regionale utviklingsmidler og økonomisk støtte til prosjekter og tiltak.

3.4 Metoder for innsamling av data

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer. Metodevalget er tilpasset formålet om å beskrive fylkeskommunens arbeid med regional næringsutvikling og innhente eksterne aktørers erfaringer med fylkeskommunens rolle og samhandling.

Relevante politiske vedtak, planer og strategier inngår i datagrunnlaget. Dokumentene brukes for å beskrive hvilke mål og prioriteringer fylkeskommunen har fastsatt, og hvordan arbeidet med regional næringsutvikling er innrettet. Intensjonsplanen for sammenslåingen er et sentralt utgangspunkt. Senere planer, strategier og vedtak brukes for å belyse hvordan ambisjonene er fulgt opp og konkretisert over tid. Denne tilnærmingen er også i tråd med tidligere metodiske vurderinger, der intensjonsplanen, Trøndelagsplanen, regionale planer, handlingsprogram, økonomiplaner og årsrapporter ble identifisert som relevante datakilder.

Dokumentanalyse

Dokumentanalysen skal gi et faktagrunnlag for å beskrive fylkeskommunens arbeid med regional næringsutvikling. Aktuelle kilder er blant annet:

- intensjonsplanen for samlingen av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag
- politiske vedtak og fylkeskommunale planer
- regionale planer, strategier og handlingsprogrammer
- økonomiplaner og årsrapporter
- dokumentasjon av tiltak og samarbeidsformer
- oversikter over tilskudd, utviklingsmidler og andre økonomiske virkemidler
- tidligere evalueringer og annet relevant kunnskapsgrunnlag

Dokumentene brukes også som grunnlag for å forberede intervjuene og for å undersøke og supplere opplysninger som kommer fram gjennom intervjuene.

Intervjuer

Det gjennomføres semistrukturerte intervjuer med relevante personer i fylkeskommunen og med et utvalg eksterne aktører.

Intervjuene med fylkeskommunen skal gi informasjon om blant annet organisering, tiltak, virkemiddelbruk og samarbeidsformer. Eksterne informanter kan velges fra:

- næringsliv og næringsorganisasjoner
- forsknings-, utviklings- og utdanningsmiljøer
- kommuner og regionale politiske råd

- virkemiddelaktører

Utvalget av eksterne informanter skal gi variasjon i roller, geografisk tilhørighet og erfaringer med fylkeskommunens næringsutviklingsarbeid. Formålet er å få fram ulike erfaringer og perspektiver.

Semistrukturerte intervjuer gjør det mulig å belyse felles tema på tvers av informantene, samtidig som informantene kan ta opp erfaringer og forhold som ikke er identifisert på forhånd.

Analyse og kvalitetssikring

Dokumenter og intervjudata analyseres tematisk med utgangspunkt i undersøkelsens problemstillinger. Opplysninger fra ulike kilder sammenholdes for å belyse fylkeskommunens arbeid og aktørenes erfaringer fra flere perspektiver.

Opplysninger fra intervjuene skal så langt som mulig underbygges av andre intervjuer eller skriftlig dokumentasjon. Dersom informantgrupper har ulike erfaringer eller oppfatninger, skal de ulike perspektivene synliggjøres. Undersøkelsen skal ikke ta stilling til hvilket perspektiv som er riktig, men beskrive variasjoner og eventuelle mønstre i erfaringene.

Det skal gjennomgående skilles mellom:

- dokumenterte forhold
- fylkeskommunens egne beskrivelser
- eksterne aktørers erfaringer og vurderinger
- revisjonens sammenstilling av datamaterialet

Metodiske begrensninger

Intervjuene gir kunnskap om informantenes erfaringer og vurderinger, men utvalget av informanter vil ikke være statistisk representativt. Funn fra intervjuene kan derfor ikke generaliseres til hele næringslivet eller alle regionale aktører i Trøndelag. Begrensningen søkes redusert gjennom et variert informantutvalg og ved å sammenholde intervjudata med skriftlig dokumentasjon.

Eksterne aktører deltar frivillig. Hvilke aktører som faktisk deltar, kan derfor påvirke hvilke perspektiver som blir representert i datamaterialet.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Marius Johnsborg
Prosjektmedarbeider	Anne Grete Wold
Kvalitetssikrer	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Kvalitetssikrer	Anna Ølnes

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	22.09.2026
Prosjektplan til sekretær	05.11.2026
Oppstartsmøte	04.12.2026
Datainnsamling ferdig	01.03.2026
Rapport til uttalelse	01.04.2026
Rapport til sekretær	30.04.2026

Verdal 28.10.2026

Marius Johnsborg

Oppdragsansvarlig revisor

Revisjon Midt-Norge

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no