



Saksnr.: 2010/4160  
Løpenr.: 76695/2014  
Klassering: 026  
Saksbehandler: Tore Hansen

## Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av Fylkesutvalget	Møtedato 11.12.2014	Utvalgssaksnr.
--------------------------------	------------------------	----------------

### Høringsuttalelse til forslag til Lov om Innovasjon Norge

#### Vedlegg

- 1 Høringsnotat - endringer i lov om Innovasjon Norge
- 2 Fylkeskommunenes adgang til å tildele Innovasjon Norge oppdrag utenfor anskaffelsesregelverket
- 3 Juridisk vurdering av selskapsform for Innovasjon Norge

#### Bakgrunn for saken

24.oktober 2014 la Nærings- og fiskeridepartementet fram høringsforslag knyttet til eierskapet i Innovasjon Norge. Eierskapet mellom staten og fylkeskommunene ble opprettet under forvaltningsreformen, og tilrettelagt gjennom Ot.prp.nr 10 (2008-2009) om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv (gjennomføringen av forvaltningsloven). Proposisjonen inneholdt forslag til nødvendig lovgrunnlag for å sikre ivaretagelsen av de fleste nye oppgaver som fylkeskommunene skal overta fra 2010, deriblant lov om Innovasjon Norge.

Gjennom Innst. O.nr. 30 (2008-2009) om Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen ble ny justert lov om Innovasjon Norge iverksatt og det fylkeskommunale eierskapet ble iverksatt fra og med 1.1.2010.

Stortingets hensikt med et felles eierskap mellom staten og fylkeskommunene i Innovasjon Norge var å tilrettelegge en eierstruktur som et viktig ledd i gjennomføringen av forvaltningsreformen. Fylkeskommunene fikk økt innflytelse i regional- og næringspolitikken bl.a. gjennom eierskap til en vesentlig del av virkemiddelapparatet som Innovasjon Norge utgjør. Felles eierskap skal også legge til rette for en økt desentralisering av oppgaver i Innovasjon Norge til distriktskontorene. For fylkeskommunene har dette gitt et bedre verktøy for å utøve sitt ansvar og mandat som regional utvikler, og bidratt til å løfte regionale utviklingsmuligheter opp på nasjonalt nivå. Fylkeskommunens innflytelse er regulert i flere omfattende og grunnleggende dokumenter for eierskap og drift av selskapet. Stortinget forutsatte også at fylkeskommunene skulle gis mulighet til å utøve et aktivt og likeverdig eierskap. Innflytelse over valg til styret er i denne sammenheng av vesentlig

betydning. Dette saksframlegget bygger på et felles forslag til tilsvarende på høringsnotatet, utarbeidet av fylkeskommunenes eiergruppe.

## Fakta

Innovasjon Norge er et særlovselskap etter lov 2003 -12-19 nr. 130 Lov om Innovasjon Norge. Selskapet er i stor grad organisert etter prinsippene i aksjeloven, men fraviker denne på en del vesentlige punkter.

Utgangspunktet for forslaget er at staten ser behov for å effektivisere og avbyråkratisere styring og ledelse av Innovasjon Norge. Det vises her til vedlagte høringsdokumentet fra Nærings- og Fiskeridepartementet datert 24.oktober 2014.

«Regjeringen foretar en gjennomgang av organiseringen av Innovasjon Norge. Formålet med gjennomgangen er å bidra til å videreutvikle Innovasjon Norge til en mer effektiv virkemiddelaktør som er enklere å forholde seg til for kundene. Denne høringen er resultatet av vurderinger av dagens eierstruktur i selskapet, alternative selskapsformer og hvordan loven videre bør legge rammene for styringen av selskapet og selskapets virksomhet.»

I diskusjonene knyttet til dette er blant annet organisering, selskapsstruktur og eierskap blitt vurdert, noe som framkommer klart i høringsforslaget. Nærings- og Fiskeridepartementet har hatt juridisk bistand fra advokatfirmaet Hjort som har utredet alternativene, disse utredningene (2 deler) følger vedlagt.

I tillegg ønsker departementet å tilrettelegge for bedre rammer for eierstyringen av selskapet. Departementet uttrykker dette slik i høringsdokumentet:

«Departementet foreslår å gjøre enkelte endringer i lov om Innovasjon Norge for å gi bedre rammer for eierstyringen, for forvaltningen av selskapet og for utviklingen av Innovasjon Norge som organisasjon. Styret i selskapet bør ha handlingsrom til å innrette kundekontakt, saksbehandling og beslutningssystem til det beste for etablerere, bedrifter, innovasjons- og næringsmiljøer og selskapets måloppnåelse. Det vil være god bruk av samfunnets ressurser at vi i større grad får tatt i bruk den kompetansen som ligger i styret til å forvalte selskapet.»

«God eierstyring er avhengig av at det er klarhet i ansvarsforholdene mellom eier, styre og ledelse. Dette oppnås blant annet ved å overlate reell beslutningskompetanse til styret når det gjelder innretningen av virksomheten. Dette tilsier fjerning av dagens detaljerte føringer i loven om tilstedeværelse og intern beslutningsstruktur. Samtidig som styrets handlingsrom øker, legges det opp til at selskapet i større grad blir ansvarlig for egne forpliktelser.»

Som et grunnleggende syn på et felles eierskap med fylkeskommunene legger departementet som grunn følgende syn:

«God eierstyring er også avhengig av en kompetent og operativ eieroppfølging og klarhet i eieransvaret. Dagens struktur hvor staten har 51 prosent eierskap og hver av fylkeskommunene og Oslo kommune (heretter kalt fylkeskommunene) eier 2,6 prosent, er en ressurskrevende ramme for den jevnlig eieroppfølgingen. Strukturen betinger mye koordinering mellom eierne og i ytterste konsekvens, behandling i 20 politisk styrte organisasjoner. Uklare ansvarsforhold i eierstyringen og omfattende prosessuelle krav kan gi utfordringer i gjennomføringen av den operative eierforvaltningen»

I høringsforslaget fra Nærings- og fiskeridepartementet er det på dette grunnlaget lagt fram tre alternative eierkonstellasjoner med tilhørende endringer:

1. Opprettholde Innovasjon Norge som et særlovselskap og det nåværende eierskapet mellom staten (51% eier) og fylkeskommunene (49% eier i fellesskap)
2. Erstatte dagen eierskap med et heleid statlig selskap
3. Erstatte dagens eierskap med et delt eierskap med staten som 51% eier og 2 fylkeskommuner som eier av de resterende 49%.

### **Fylkesrådmannens vurdering**

Fylkeskommunene har, og skal, utøve to klart definerte og adskilte roller overfor Innovasjon Norge:

- Eierrollen
- Oppdragsgiverrollen

Eierrollen er knyttet til eierskapet, og de formelle arenaer dette pålegger fylkeskommunene å delta i, i hovedsak foretaksmøtet og eiermøter. Dette er regulert gjennom lov om Innovasjon Norge, vedtektene og eieravtalen. Gjennom dette kan og skal fylkeskommunene ivareta og utøve sitt eierskap gjennom selskapets hovedstyre. Det er hovedstyret som er eiernes utøvende organ.

Oppdragsrollen er i hovedsak knyttet til den enkelte fylkeskommunes bruk av Innovasjon Norge som forvalter av de regionale midlene over kapittel 1350 post 60 (og 61) og må ikke blandes med eierskapet. Gjennom oppdragsgiverrollen er deltakelse i samarbeidsforumets årlige møter en selvfølge. I dette fora kan fylkeskommunene sammen med de enkelte oppdragsdepartementer diskutere og fremme fremtidige satsinger som tar næringspolitiske hensyn både regionalt og nasjonalt.

Innovasjon Norge er statens og fylkeskommunenes redskap for verdiskaping, og som dette en sentral aktør i det regionale utviklingsarbeidet og deltar derfor i det regionale partnerskapet. Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og leder av det regionale partnerskapet innebærer ansvaret for regionale planer og føringer som også omhandler Innovasjon Norges innretning og prioriteringer på strategisk nivå

Dersom en tolker lovverket ensidig kan det synes som om det fylkeskommunale eierskapet kan virke noe komplisert. Fylkeskommunenes eierskap ivaretas gjennom en eiergruppe underlagt fylkesordfører-/rådslederkollegiets arbeidsutvalg. Opprettelsen av eiergruppa har bidratt til en sterk forenkling. Men det er fortsatt et mulig forbedringspotensial i ivaretagelsen av dette felles eierskapet både fra statens side og fra fylkeskommunens side.

### Effektivisering av Innovasjon Norge

Det er behov for en gjennomgang av Innovasjon Norge for å vurdere aktuelle tiltak for en effektivisering av selskapet. Departementet mener at dette er avhengig av god eierstyring og en kompetent og operativ eierstyring. Effektivisering må i denne sammenheng ses langs 2 akser, både som en generell effektivisering i selskapet (øke andel av tiden som anvendes til

kundekontakt) og en mer effektiv distribusjon av selskapets virkemidler. Fylkeskommunene har tidligere spilt inn at det nye MRS-styringsystemet er et egnet virkemiddel til det siste.

En effektivisering av virkemiddelbruken, herunder Innovasjon Norges virkemidler bør alltid være gjenstand for effektivitetsvurderinger. I denne sammenheng må det fremheves at en helhetlig regional koordinering er vesentlig for å oppnå en effektiv og målrettet bruk av de samlede virkemidlene og at dette gjelder både nasjonalt og regionalt.

#### Om effekten av dagens eierskap

Som utgangspunkt for effekten av dagens eierskap må det fremheves at eierskapet har styrket mulighetene for en helhetlig regional koordinering for å oppnå en effektiv og målrettet bruk av de samlede virkemidlene. Dette gjelder både nasjonalt og regionalt. I tillegg har eierskapet bidratt til å forsterke forholdet mellom fylkeskommunen, som eiere og oppdragsgiver, og Innovasjon Norge både nasjonalt og i de enkelte regioner.

Et fortsatt fylkeskommunalt eierskap i Innovasjon Norge er den viktigste bærebjelken for å få til denne koordineringen. Bla gjennom muligheten for bruk av utvidet egenregi ved kjøp av forvaltningstjenester fra Innovasjon Norge. En må forutsette at Innovasjon Norge videreføres som et særlovselskap med dagens eierstruktur (alternativ 1). Fylkeskommunene vil i fellesskap vurdere organiseringen av eget eierskap for å effektivisere styringen.

#### Kommentarer til de enkelte løsningsforslag knyttet eierskapet:

Siden utgangspunktet er at det ikke foreligger noen dyptgående forhold som tilsier en endring i eierstrukturen i Innovasjon Norge, kommenteres ikke alle forslagene. Det gis synspunkter på følgende hovedpunkter:

Forslaget med staten som eier sammen med to fylkeskommuner hvor staten eier 51% og de to fylkeskommunene deler de resterende 49% synes å være et lite gjennomtenkt forslag. Dette ville i alle fall skape problemer både i forhold til eierskap og ressursbruk. Dette forslaget medfører store koordineringsproblemer mellom de to eierfylkeskommunene og de øvrige. Dette synes mer å være et forslag til å iverksette en debatt om effektivisering mer enn et faktisk forslag.

Forslaget med staten som ene-eier oppfattes på lik linje som et forslag i søken etter effektiviseringsløsninger. Denne endringen i eierskapet vil i seg selv ikke gi effektiviseringsgevinster. Effektiviseringen må en søke i det operative og organisatoriske mer enn i eierskapet.

En omlegging til et eierskap med staten som ene-eier vil påvirke fylkeskommunenes nåværende bruk av Innovasjon Norge som forvalter av de regionale utviklingsmidlene (KMD kap. 1350 over post 60.) i negativ retning. Muligheten til å utnytte utvidet egenregi som utgangspunkt for denne forvaltningen umuliggjøres gjennom en slik omlegging av eierskapet. Det er hevdet at en gjennom lovverket kan legge føringer for at dette fortsatt skal være mulig. Å fange opp alle eventualiteter i en lovtekst synes uoverkommelig og vil skape ineffektive løsninger i motsetning til å opprettholde dagens eierskap.

### Om de regionale styrene

Departementet foreslår at de regionale styre tas ut av loven, og at Lov om innovasjon Norge justeres som følge av dette. Disse styrene var tiltenkt en viktig funksjon regionalt som fora for strategisk drøfting av innovasjon og virkemiddelbruk siden næringslivet er direkte representert. Utviklingen over tid har imidlertid vist at styret i hovedsak har fokus på enkeltsaker.

Det må imidlertid understrekes at disse styrene har en viktig funksjon regionalt som fora for strategisk drøfting av innovasjon og virkemiddelbruk siden næringslivet er direkte representert. Dersom Innovasjon Norges hovedstyre som følge av at lovbestemmelsen om disse styrene fjernes velger å avvikle styrene, vil fylkeskommunen sterkt anbefale at Innovasjon Norge sammen med den enkelte fylkeskommune finner fram til en funksjon som dekker viktige deler av de eksisterende styrers strategiske funksjon.

Fylkeskommunen har et helhetlig ansvar for den regionale utviklingen og gjennom dette også et samordningsansvar for den regionale virkemiddelbruken. Fylkeskommunen ønsker å videreutvikle denne rollen sammen med regionale partnere. Styrets funksjon som strategisk organ kan på en god måte ivaretas på andre arenaer hvor partnerne deltar. Fylkeskommunen vil, som leder av det regionale partnerskap, legge til rette for slike arenaer

En endring som fjerner lovfestingen av regionale styre i lov om Innovasjon Norge forutsetter imidlertid at styret i IN medvirker til etablering av en regional arena for dialog om regional innretning og prioritering av Innovasjon Norges regionale virksomhet. Det vises i denne sammenheng til fylkeskommunens koordinerende rolle og ledelse av det regionale partnerskapet.

På den annen side vil en endring av lovteksten i denne sammenheng ikke ha stor effekt på effektiviseringen av selskapet. Dette handler mer om hvordan selskapet utnytter de regionale styrene og de fullmakter som legges til denne type styre. Før denne type endringer bør eierskapet og selskapet i fellesskap legge føringer for hvordan denne type endringer kan utnyttes optimalt.

### Om endring av loven knyttet til solidarisk ansvar

Departementet foreslår endringer i loven som vil avskaffe det solidariske ansvaret og isteden legger opp til et mønster av lov om statsforetak/aksjeloven. Dette betyr at ansvaret begrenses til den til enhver tid innskutte kapital.

Denne lovendringen betyr at det solidariske ansvaret som fylkeskommunene og staten har gjennom sitt eierskap, faller bort. Denne endringen fritar Staten og fylkeskommunene ansvaret for å dekke eventuelle driftsunderskudd i Innovasjon Norge. Endringen medfører at Staten og fylkeskommunene, etter lovendringen, ikke er ansvarlig for mer enn den kapital (aksjekapital) som eierne til enhver tid har skutt inn i selskapet.

Denne endring i loven kan ha som konsekvens at eierskapet må tilføre selskapet ny egenkapital. Det forutsettes at den oppnevnte administrative fylkeskommunale eiergruppa i

samarbeid med ordfører-/rådslederkollegiets AU legger rammer og tidsplaner for en eventuell utvidelse av egenkapitalen. En eventuell utvidelse av egenkapitalen fremmes så som egen sak for den enkelte fylkeskommune. Dette forutsetter at det først blir fattet et vedtak i foretaksrådet og at det før beslutning fattes, blir gjort en gjennomgående analyse av kapitalbehovet.

## **Fylkesrådmannens forslag til vedtak**

Med bakgrunn i Høringsnotat og høringsbrev fra Nærings – og Fiskeridepartementet datert 24.10.2014 slutter fylkesutvalget i Østfold fylkeskommune seg til følgende tilsvarende:

Stortingets hensikt med et felles eierskap mellom staten og fylkeskommunene i Innovasjon Norge var å tilrettelegge en eierstruktur som et viktig ledd i gjennomføringen av forvaltningsreformen. Målet var å gi fylkeskommunene økt innflytelse i regional- og næringspolitikken bl.a. gjennom eierskap til en vesentlig del av virkemiddelapparatet som Innovasjon Norge utgjør. For fylkeskommunene har dette gitt et bedre verktøy for å utøve sitt ansvar og mandat som regional utvikler, bidratt til en økt samhandling og utnyttelse av regionale og nasjonale virkemidler samt bidratt til å løfte regionale utviklingsmuligheter opp på nasjonalt nivå. Stortinget forutsatte også at fylkeskommunene skulle gis mulighet til å utøve et aktivt og likeverdig eierskap. Innflytelse over valg til styret er i denne sammenheng av vesentlig betydning.

Dette er også i samsvar med Stortingets flertallsmerknad til Innst. 300 S (2013-2014) fra kommunal- og forvaltningskomiteen 12.6.2014:

”Stortinget konstaterer at det ikke er fleirtal for Høyre og Framstegspartiet sine primærstandpunkt om to folkevalde nivå, jf. dessa partia sine merknader i saken. Stortinget viser videre til felles merknad i saken fra medlemmene fra Høyre, Framstegspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti der det kjem fram at parallelt med kommunereforma må regjeringa gjennomgå og samanstillе utredningar gjeldande mellomnivået og sjå desse i samanheng med reforma utan at dette skal forseinke arbeidet med kommunereforma for primærkommunane. Stortinget stadfester at gjennomgangen av oppgåvene til kommunane må inkludere oppgåvene som skal liggje til eit folkevald regionnivå/mellomnivå/færre fylkeskommunar.”

Med utgangspunkt i dette forutsettes det at mellomnivået fortsatt skal ha ansvaret for en helhetlig politikk for den regionale utvikling - innenfor nasjonale rammer, herunder næringsutvikling. Som en vesentlig del av dette oppdraget ligger å se de ulike virkemidler og aktører i sammenheng. Dette ligger også som en målsetting i forvaltningsreformen. Innovasjon Norges virkemidler, inkludert midlene overført fra fylkeskommunen er en vesentlig del av de totale regionale virkemidlene.

Østfold fylkeskommune vil ellers bemerke:

- Østfold fylkeskommune slutter seg til Nærings- og Fiskeridepartementets ambisjoner om effektivisering av virkemiddelbruken, herunder Innovasjon Norges virkemidler. I denne sammenheng må det fremheves at en helhetlig regional koordinering er vesentlig for å oppnå en effektiv og målrettet bruk av de samlede virkemidlene. Dette gjelder både nasjonalt og regionalt.

- Et fortsatt fylkeskommunalt eierskap i Innovasjon Norge er den viktigste bærebjelken for å få til denne koordineringen. Blå gjennom muligheten for bruk av utvidet egenregi ved kjøp av forvaltningstjenester fra Innovasjon Norge. Østfold fylkeskommune forutsetter derfor Innovasjon Norge videreføres som et særlovselskap med dagens eierstruktur (alternativ 1). Fylkeskommunene vil i fellesskap vurdere organiseringen av eget eierskap for å effektivisere styringen.
- Østfold fylkeskommune vil opprettholde dagens formulering i loven om minimum 6 eierrepresentanter i hovedstyret. Hovedstyret i Innovasjon Norge må favne bredden i næringsstrukturen og regional representasjon. Dette forholdet er mer vesentlig enn styrets størrelse isolert sett.
- Østfold fylkeskommune slutter seg ikke til Nærings- og Fiskeridepartementets forslag om å fjerne lovfestingen av regionale styrer i lov om Innovasjon Norge. Østfold fylkeskommune foreslår at eierne sammen med selskapets styre og ledelse i fellesskap utvikler nye modeller/fullmakter for distriktskontorene, herunder styrene.
- Østfold fylkeskommune støtter forslaget om at solidarisk ansvar avskaffes og at ansvaret legges opp til et mønster av lov om statsforetak/aksjeloven. Dette betyr at ansvaret begrenses til den til enhver tid innskutte kapital.

Endringer i loven kan ha som konsekvens at eierskapet må tilføre selskapet ny egenkapital. Østfold fylkeskommune foreslår at det før beslutning fattes i foretaksmøtet, blir gjort en analyse av kapitalbehovet.

Sarpsborg, 17. november 2014

Atle Haga  
fylkesrådmann

Håkon Johnsen  
fylkesdirektør