

Nærings- og handelsdepartementet

Postboks 8014 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
201003478-1/LAL

Vår ref.:
2009/348-3

Saksbeh.:
Halvor Holmli

Dato:
01.02.2011

Høring - Evaluering av Innovasjon Norge

Det vises til brev fra Nærings- og handelsdepartementet, datert 15.09.2010, hvor Kompetansesenter for distriktutvikling (Distriktssenteret) er invitert til å kommentere de anbefalinger og konklusjoner som fremkommer i evaluering av Innovasjon Norge, utført av Econ Pöyry i 2010.

Distriktssenteret er et faglig uavhengig senter med nasjonale oppgaver knyttet til kunnskapsbygging for å utvikle attraktive lokalsamfunn og regioner. Distriktssenteret samler og deler erfarings- og forskningsbasert kunnskap og skal være støttespiller og premissgiver for lokale, regionale og nasjonale myndigheter og aktører i distrikts- og regionalpolitikken. Rolle og mandat er nærmere definert i distrikts- og regionalmeldingene *Hjarte for heile landet* (St.meld nr 21; 2005-2006) og *Lokal vekstkraft og framtidstru* (St.meld. nr 25, 2008-2009).

Fokus for våre kommentarer

Med bakgrunn i Distriktssenterets mandat, er våre kommentarer særlig knyttet til følgende:

- *Hvordan selskapet oppnår sitt hovedmål og fire delmål, sammensetningen av selskapets tjenester, tilgjengelighet for brukerne og samfunnsøkonomiske effekter av selskapets virksomhet.*
- *Selskapets målstruktur koblet til virkemidlene, samt evaluators forslag om å gjøre delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger til en gjennomgående føring og ikke som et eget delmål.*
- *Behovet for økt innovasjonsgrad i de prosjekter som selskapet støtter*
- *Grenseflater og samarbeid med andre aktører, jf. rapportens vurderinger*

Funn og anbefalinger

Oppsummert skal evalueringen vurdere hvorvidt og hvordan Innovasjon Norge når sitt formål, hovedmål og sine delmål, effekter av sammenslåingen av de fire tidligere organisasjonene og vurderinger og anbefalinger av selskapets videre utvikling. Evalueringen tar således utgangspunkt i Innovasjon Norges mål for virksomheten. Dette er formulert gjennom hovedmål og fire sidestilte delmål:

Innovasjon Norge har til formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

- *Bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet*
- *Bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet*
- *Styrke profileringen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt*
- *Bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger*

I sin rapport vurderer og anbefaler evaluator blant annet:

- endringer av INs mål og målstruktur. Det poengteres at en entydig kobling mellom virkemiddelbruk og målstruktur vil muliggjøre bedre målstyring av organisasjonen.
- at en større andel av virkemidlene bør gjøres tilgjengelig for bedrifter i sentrale strøk
- at en større andel av midlene bør gå til å støtte prosjekter med innovasjon av nasjonal eller internasjonal grad
- at BU-virkemidlene finner en annen organisatorisk tilknytning utenfor Innovasjon Norge. Dette begrunnes av evaluator i hovedsak med at disse midlene (over Jordbruksavtalen) har andre formål enn hva som fremgår av INs målstruktur.
- at selskapet har mange grenseflater og omfattende kontakt mot mange samarbeidsaktører, særlig mot næringsorganisasjoner.

Sammenheng mellom målstruktur, måloppnåelse og innovasjonsfokus

Slik vi leser evalueringen, bygger denne på forståelsen av innovasjon som det bærende prinsippet i selskapets virksomhet. Utgangspunktet for dette er evalueringens tolkning av Innovasjon Norges hovedmål og delmål, der innovasjon forutsettes som et gjennomgående premiss. Vi oppfatter også at evalueringens anbefalinger bygger på forståelsen av at det er innovasjon av nasjonal eller internasjonal grad som bidrar reelt til økt verdiskaping i landet. Evalueringen har dermed et tungt fokus på innovasjon og høy innovasjonsgrad (nasjonal, internasjonal) som premiss. Selskapets praksis m.h.t hvordan virkemidlene brukes og effekter vurderes, peker imidlertid mot en bredere forståelse av innovasjon og av delmålet om næringsutvikling basert på regionale fortrinn.

Det kan derfor være grunnlag for en nærmere utdyping av hvordan Innovasjon Norges mål skal forstås, herunder blant annet samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter. Gitt kompleksiteten i sammenhengene mellom innovasjon, næringsutvikling og bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, mener vi at evaluator i for liten grad har drøftet forståelsen av disse elementene. Også ut fra IN's rolle som en sentral aktør mht. å nå målene i distrikts- og regionalpolitikken er dette viet liten oppmerksomhet. De distriktpolitiske føringene/premissene er i liten grad vurdert mht. måloppnåelse. Dette er hensyn og diskusjoner som særlig fanges opp når en bredere forståelse av innovasjon legges til grunn.

Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger – gjennomgående hensyn

Evalueringens anbefaling om å gjøre delmålet om næringsutvikling basert på regionale forutsetninger om til en gjennomgående føring, bygger på forståelsen av innovasjon som gjennomgående premiss i overordnet mål og delmål. Gitt denne forståelsen blir anbefalingen begrunnet ut fra potensiale for økt måloppnåelse. Innovasjonsgraden innunder dette delmålet vurderes å være for lavt, med innovasjonsgrad fortrinnsvis av regional grad. Ref forståelsen av at reell økt verdiskaping i landet kun

skjer der innovasjonsgraden er nasjonal eller internasjonal, vil støtte til andre typer innovasjonsprosjekter kunne falle utenfor Innovasjon Norges målhierarki. Videre har virkemidler innunder dette delmålet i dag geografiske avgrensninger, noe som vurderes å hemme potensialet for innovasjon og verdiskaping.

En slik dreining i fokus vil kunne utfordre regionalpolitiske målsettinger. Evalueringen mener slike målkonflikter kan møtes. En nærmere vurdering av dette ser vi som viktig oppfølging av evalueringens anbefalinger.

Et annet moment til denne diskusjonen, er resultat fra en nyere undersøkelse (City-regions, knowledge bases and innovation support systems), som peker mot at innovasjonsraten i små distriktsregioner nærmest er like stor som for storbyer og storbyregioner. Undersøkelsen viser også at distriktsregionene er bedre enn storbyregionene på produkt- og prosessinnovasjon (skrittvis), mens storbyregionene er best på radikal innovasjon (ny). NHOs nyskappingsbarometer (2010) indikerer noe av det samme, der elementer som antall nyetableringer, produktutvikling og "innovasjonsaktivitet" er brukt for å rangere 83 regioner.

Studien City Regions peker også på at effekten av tilgang til kompetanse- og FoU-miljø i storbyregionene er mindre enn forventet. *I evalueringen av Innovasjon Norge blir tilgang til kompetanse pekt på som fortrinn og faktor i anbefalingen om en større del av midlene til storbyregioner/områder med tett befolkning. Tilgang til kompetanse som faktor for innovasjon står fast. Storbyer /storbyregioner har og vil også fremover ha bedre tilgang til den nødvendige kunnskapen. Likevel bør betraktninger rundt dagens og fremtidens teknologimuligheter tas med i resonnetet rundt storbyregioners geografiske fortrinn ift. tilgang på kompetanse. Også sett i lys av hvordan nettverksdannelser og innovasjonsklynger vokser frem, uavhengig av geografiske barrierer.*

Disse momentene under ett, tilsier en nærmere vurdering av innovasjon i eit regionalt perspektiv, før større endringer i selskapets innretning gjøres. Slik vi oppfatter IN-evalueringen, kan konsekvenser av anbefalingen om høyere innovasjonsfokus- og grad være at endringsinnovasjonen får mindre betydning. Det får følger for bruken av Innovasjon Norges virkemidler, med negative konsekvenser for distrikt og regioner. Det er bl.a i lys av slike forhold diskusjonen rundt bedrifts- og samfunnsmessige effekter og diskusjonen om økt verdiskaping i *hele landet* må løftes.

BU-midlene – landbrukspolitisk virkemiddel

Evalueringens vurdering av at BU-ordningen ikke bidrar til innovasjon og økt verdiskaping bygger på forståelsen av at disse midlene faller utenfor Innovasjon Norges målstruktur, ut fra at midlene tilføres over jordbruksavtalen og må vurderes som et landbrukspolitisk virkemiddel. Rapporten referer her til en egen evaluering av BU-ordningen. Dette danner bakgrunn for anbefalingen om å ta ut BU-ordningen fra Innovasjon Norges portefølgje. BU-evalueringen viser imidlertid også til at deler av BU-ordningen kan sees i sammenheng med nærings- og distriktspolitiske effekter. Dette gjelder innenfor landbrukspolitiske næringer med vekstpotensiale, som eks. frukt- og bær, og tilleggsnæringer.

I mange kommuner har det de siste årene vært en utvikling i retning av å samordne utviklingsressursene i forhold til næringsutvikling. Dette gjelder ikke minst i forhold til å i større grad integrere landbruks – og bygdeutviklingskompetanse med den øvrige førstelinjen for næringsutvikling. Landbruket er fortsatt en viktig del av det samlede næringslivet i store deler av distrikts-Norge. Her vil det være både rom og behov for nyskaping /innovasjoner i årene fremover.

Et eksempel som illustrerer koblingen mellom BU-midler og innovasjonsapparatet og betydningen av sakte innovasjon, er de siste års satsning på bær i Sogn. Gjennom BU-midler forvaltet av Innovasjon Norge har tradisjonelle produksjonsmiljø blitt støttet i omstilling fra grønsaker, eple- og pæreproduksjon til bær. Profesjonalisering, klyngesamarbeid og kontakt mot FoU og tilgrensende næringer er stikkord for en vellykket, sakte innovasjonsprosess. Med en økning i primærverdien i produksjonen fra 60 til 100 millioner de siste fem årene (kilde LMD), får nyskappingsarbeidet nasjonal oppmerksomhet, og for første gang er landbruksnæringen kommet med i Arena-programmet.

Distriktsenteret mener at BU-midlenes tilknytning til Innovasjon Norge bidrar til at landbruksnæringen betraktes som en integrert del av det øvrige næringslivet, og med krav til nyskaping og innovasjon. Således mener vi dagens ordning gir gevinster. Samtidig bør den videre oppfølgingen ta inn erfaringer fra pilotprosjekt som prøver ut lokal forvaltning av BU-midler (eks. Valdres regionråd). http://213.236.231.99/FLIB/3514-110104_Nationen_suksess%20for%20desentralisert%20bu%20forvaltning.pdf

Vurderingen av BU-ordningen, med anbefaling om ny organisering, bør også diskuteres ut fra sammenhengene mellom reiselivsnæringen og landbruksnæringen, og mulige distriktpolitiske effekter. Reiselivs- og opplevelsesnæringen er i stor grad knyttet til distriktet og til mål om næringsutvikling basert på regionale fortrinn. Distriktsenteret mener at evalueringen i liten grad diskuterer BU-midlenes funksjon og effekt (direkte, indirekte) i en slik kontekst.

Samhandling og grenseflater

Samhandlingen mellom IN og kommunene er, bortsett fra at IN's distriktskontorer vurderer kommunene som en svært viktig samarbeidspartner, i svært liten grad berørt i evalueringsrapporten. Dette er overraskende sett i lys av at det fra 2005 har vært en betydelig satsing på å oppnå en bedre samhandling mellom IN og førstelinja for næringsutvikling i kommunene, ref. Kommuneprosjektet (2005 – 2006) og nå FUNK-prosjektet i regi av blant annet IN.

Satsningen springer bl.a ut av økt forståelse av potensialet for næringsutvikling og økt verdiskaping som ligger i samspillet mellom bedrift og lokalmiljø. Distriktsenteret mener et fremtidig IN kan tjene på at denne samhandlingen styrkes. Dette er også noe som de fleste kommunene ser som ønskelig, jf. evalueringen av nevnte Kommuneprosjekt. Samtidig setter det krav til samhandling og tydelig oppgavefordeling mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge. Rapporten berører i liten grad samspill og grenseflater mellom disse. Ut fra fylkeskommunenes styrkede eierskap i Innovasjon Norge og en tydeligere rolle som regional utviklingsaktør, bør dette belyses. Ikke minst i sammenheng med diskusjonene om næringsutvikling basert på regionale fortrinn og sammenhengen mellom nasjonal/internasjonale innovasjon, økt verdiskaping og samfunnsøkonomisk næringsutvikling.

Med vennlig hilsen


Halvor Holmli
Direktør