

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 Oslo

Vår saksbehandler/tlf.
Trine Paus, 47236759

Vår ref.
201009581
Deres ref.
201003478-1/LAL

Oslo,
3.2.2011

Evaluering av Innovasjon Norge - høringsvar fra Forskningsrådet

Vi viser til Nærings- og handelsdepartementet høringsbrev datert 15. september 2010 om evalueringen av Innovasjon Norge (IN). Forskningsrådet inviteres til å gi kommentarer til de anbefalinger og konklusjoner som fremkommer i evalueringen, og til rapportens vurderinger om videre utvikling av selskapet. Forskningsrådet takker for muligheten til å komme med innspill og deltar gjerne i en dialog om arbeidet med en videreutvikling av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Forskningsrådets hovedbudskap i høringsvaret er:

- Forskningsrådet støtter rapportens hovedanbefalinger
- Forskningsrådet mener det er behov for en analyse på tvers av virkemiddelapparatet for å belyse den samlede virkemiddelporteføljen og samarbeidet mellom virkemiddelaktørene
- Forskningsrådet mener at bedrifter som satser på FoU burde være sterkere representert i INs kundeportefølje

Forskningsrådet erkjenner at IN har et svært utfordrende oppdrag. Selskapet skal oppfylle mål på en rekke politikkområder og er gitt mange og til dels detaljerte føringer for sitt arbeid. IN har også regionale, nasjonale og internasjonale oppgaver på tvers av en rekke sektorer. Evalueringen går langt i å vurdere INs målstruktur og oppdrag uten at dette kommer tydelig frem i evalueringsoppdraget. Det kan oppfattes som at evaluator på en del områder utfordrer INs oppdrag mer enn INs gjennomføring av det oppdraget selskapet er gitt.

Evalueringen gir en god oversikt over INs virksomhet, men på enkelte områder mener vi at konklusjonene er litt vage, samtidig som det på områder Forskningsrådet har god kjennskap til er overraskende bombastiske påstander. Det er ikke opplagt at alle utsagn i evalueringen har analytisk dekning, og noen ganger ser vi ikke en tydelig sammenheng mellom analyse og konklusjoner/anbefalinger.

Forskningsrådet støtter rapportens hovedanbefalinger

Forskningsrådet har vurdert evalueringen av IN i lys av Forskningsrådets ansvarsområde og vårt samarbeid med IN. Dette betyr at vi ikke har vurdert de deler av evalueringen som berører øvrige deler av INs virksomhet. Vi vil i det følgende fremheve de konklusjoner og anbefalinger i evalueringen som Forskningsrådet støtter. Vi ønsker også å peke på noen viktige områder der vi savner analyser og mener det er grunnlag for videre evalueringsarbeid.

Forskningsrådet støtter følgende hovedanbefalinger:

- INs innovasjonsbidrag kan økes ytterligere dersom ressursene i større grad forbeholdes prosjekter som er nasjonalt og internasjonalt nyskapende
- Det er behov for større vektlegging av innovasjon og færre geografiske bindinger i virkemidlene
- Det er behov for en evaluering av hvilken rolle utekontorene spiller/kan spille. Innovasjonshøyden må økes for å få til et reelt bidrag til regional verdiskaping
- Det er behov for klarere målstruktur og kobling mellom mål og virkemidler
- Antall virkemidler bør reduseres
- Antall sektorrettede programmer bør reduseres

Forskningsrådet savner analyser på noen viktige områder

Det er noen viktige områder relatert til INs virksomhet hvor vi savner analyser. Dette gjelder spesielt en analyse av INs rolle i virkemiddelapparatet og evaluering av uteapparatet og internasjonaliseringsarbeidet.

Savner en analyse av sammenhenger og samspill i virkemiddelapparatet

Evalueringen tar i liten grad opp forholdet mellom IN og andre deler av virkemiddelapparatet. Leser man evalueringen av SIVA ser vi at ingen av de to evalueringene som nå er gjennomført av virkemiddelaktørene har hatt dette perspektivet. Etter vår mening ville det vært relevant å se på helheten i virkemiddelapparatet, og i hvilken grad IN fyller sin rolle innenfor et samlet virkemiddelapparat.

Forskningsrådet mener det er behov for en analyse på tvers av virkemiddelapparatet for å belyse den samlede virkemiddelporteføljen og samarbeidet mellom virkemiddelaktørene, og for å identifisere områder hvor det eventuelt trengs bedre koordinering. Analysen bør inneholde en undersøkelse hvor brukere av virkemiddelapparatet får uttale seg om sine opplevelser av styrker, mangler, overlapp og grenseflater. En annen nyttig analyse kunne være å gå mer i dybden innenfor en eller flere sektorer og se på sammenhenger og samspill i hele verdikjeden fra forskning til kommersialisering.

Det er behov for en evaluering av uteapparatet og internasjonaliseringsarbeidet

Et av INs mål er å bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet. Evalueringen konkluderer med at IN har bidratt til økt måloppnåelse gjennom å styrke vektleggingen av internasjonalisering internt i organisasjonen og øke andelen tilskudd som går til internasjonalt rettede prosjekter. I hvilken grad dette har hatt noen direkte effekt på internasjonaliseringen av norsk næringsliv synes imidlertid ikke å ha vært gjenstand for mer dyptgående vurdering. Videre er det uklart om utekontorene spesielt har bidratt til internasjonalisering av næringslivet, gjennom sine prioriteringer og innsats.

Forskningsrådet savner en vurdering av om utekontorene har den riktige kompetansen og om ressursene til utekontorene brukes på de rette aktivitetene og stedene. Næringsdepartementet har i flere år uttrykt forventninger om at utekontorene blir utnyttet bedre av det samlede næringsrettede

virkemiddelapparatet. En utdypende evaluering av utekontorene bør også se nærmere på hvordan internasjonalsamarbeidet fungerer og om utekontorene de facto er et uteapparat for det samlede virkemiddelapparatet.

Forskningsrådets ønsker å gi noen utdypende synspunkter

Forskningsrådet gir i det følgende noen utdypende synspunkter på områder som er spesielt relevant for Forskningsrådet og der vi har en "aksje" i INs arbeid. Disse innspillene er basert på våre erfaringer i samarbeidet med IN og vil derfor på noen områder gå utover kun å kommentere innholdet i selve evalueringsrapporten. Vi kommer også med noen anbefalinger for den videre utviklingen av IN, sett fra Forskningsrådets ståsted.

Bedrifter som satser på FoU burde være sterkere representert i INs kundeportefølje

For Forskningsrådet er det viktig med en smidig overgang fra FoU-fasen til kommersiell fase. På et overordnet nivå oppfatter vi tjenestene til IN som supplerende til våre virkemidler. Likevel kan det på noen områder være gap mellom INs tjenester og Forskningsrådets, og det bør tilstrebes et mer helhetlig virkemiddelsett.

Forskningsrådet mener at bedrifter som satser på FoU burde være sterkere representert i INs kundeportefølje. Spesielt på områder der Norge har investert betydelig i FoU (inkl kompetanse, struktur, rekruttering, internasjonalsisering) vil dette gi bedre utnyttelse av de nasjonale FoU-investeringene. Forskningsrådet bruker hvert år store summer på utvikling av FoU-systemet og innovasjon i næringslivet gjennom støtte til næringslivets prosjekter. Mange av bedriftene er SMBER og nyetablerte kunnskapsbedrifter og følgelig også en del av INs målgrupper. Tjenesteyting utgjør en stadig større del av disse bedriftenes virksomhet og utviklingsarbeid. Tjenesteinnovasjon burde derfor være et tydeligere satsingsområde innenfor INs virksomhet.

Det bør arbeides videre med å tilrettelegge for at IN skal følge opp Forskningsrådets virkemidler og investeringer. En tettere kopling mellom Forskningsrådets strategiske satsinger og INs kommersialiseringsvirkemidler vil kunne bidra til dette. Forskningsrådets innovasjonsprosjekter og IFU/OFU-ordningen kan med fordel sees mer i sammenheng. IN har besluttet at IFU/OFU-søkere også skal søke Skattefunn. Dette gir bedre utnyttelse av det offentlige virkemiddelapparatet. Forskningsrådet anbefaler en styrking IFU/OFU-ordningen.

Hovedtyngden av forskningsmidlene til næringslivet kanaliseres til kunnskapsbedrifter lokalisert rundt de store byene, der man også finner de største forskningsmiljøene. Distriktsprofilen og øremerkingen av midlene til IN begrenser muligheten IN har som "arvtaker" av bedrifters innovasjonsprosjekter støttet av Forskningsrådet. Videre bruker Forskningsrådet betydelige midler på kommersialisering av forskningsresultater fra universitets-, høyskole- og instituttsektoren. Gjennom Forny-programmet bidrar Forskningsrådet til å realisere ideer med stort forretningsmessig potensial fram til selskapsetablering eller lisensiering. Geografisk øremerking av INs midler gjør det vanskelig for disse prosjektene å skaffe nok finansiering fra IN i en kritisk oppstartsfasen. Dette kan medføre utvikling av færre innovative virksomheter enn det som er potensialet. Forskningsrådet støtter derfor evalueringens konklusjon om at virkemidlene i mindre grad bør øremerkes.

Behov for større vektlegging av innovasjon

Forskningsrådet støtter evaluators anbefaling om at IN i sterkere grad bør vektlegge innovasjon. Særlig mener vi at andelen prosjekter med formål innovasjon på nasjonalt eller internasjonalt nivå bør bli høyere og at andelen risikoprojekter bør øke tilsvarende. Ved å øke kravet til innovasjonshøyden i prosjekter i IN vil dessuten gapet mellom virkemidlene til Forskningsrådet og IN bli mindre eller forsvinne.

Det mandatet IN har fått med hensyn til å fremme innovasjon tar i begrenset grad inn over seg at det å vurdere innovasjonsgrad på regions-, fylkes- eller bedriftsnivå neppe er tilstrekkelig til å heve kompetansen til et nivå der foretakene er internasjonalt konkurransedyktige. Forskningsrådet bruker en metodikk der innovasjonsgraden til innovasjonsprosjekter i næringslivet vurderes i forhold til et internasjonalt nivå. I tråd med evalueringens anbefalinger støtter Forskningsrådet mer fokus på nasjonal konkurranse. Slik konkurranse vil bidra til en kvalitetsvurdering som gjør det lettere å identifisere de mest innovative prosjektene.

Etableringen av regionale forskningsfond har bidratt til tett og forpliktende samarbeid mellom ulike fylkeskommuner som arbeider for regional utvikling gjennom satsing på forskning og utvikling i 7 fondsregioner. Disse fondsregionene kan med fordel brukes som grunnlag for å øke innovasjonshøyden i prosjekter som får støtte fra IN, i de tilfellene der nasjonal konkurranse ikke er hensiktsmessig, og for en videre utvikling av INs tjenester og arbeidsform.

INs virkemiddelportefølje kan forenkles

En bedre kobling mellom INs virkemidler og mål vil gjøre det lettere å vurdere måloppnåelsen til de ulike virkemidlene, og dermed også videreutvikle selskapets portefølje av virkemidler. En slik tydeliggjøring av sammenheng mellom mål og virkemidler vil også gjøre det lettere å vurdere selskapets tjenester i forhold til det tilstøtende virkemiddelapparatets mål og virkemidler.

Forskningsrådets vurdering er at det kan se ut som om det er et svært høyt antall ordninger som har innovasjon som formål og deler evaluators syn på at IN med fordel kan redusere antall programmer og tjenester. Forskningsrådet har god erfaring med sammenslåing av små programmer til større enheter, og dette anbefales også for IN. Det vil også gjøre det lettere for kundene til IN å finne frem til relevante tjenester.

Evalueringen diskuterer i liten grad INs grenseflater og samarbeid med andre aktører

Det er et lite avsnitt i evalueringsrapporten om grenseflater mot Forskningsrådet, men dette tar bare overfladisk opp forholdet mellom enkelte virkemidler i IN og Forskningsrådet, og nevner samarbeidet i svært generelle vendinger. "Én dør"-prinsippet er behandlet, men tar bare for seg døren inn til IN. Bruken av INs organisasjon – både distriktskontorene og uteapparatet – som en inngang til den øvrige del av virkemiddelapparatet – er ikke behandlet. Vi mener også at evaluator i liten grad har fanget opp politiske signaler som gjelder forventninger om samarbeid mellom de tre virkemiddelaktørene, IN, Forskningsrådet og SIVA, og diskusjonen blir derfor på dette punktet alt for knapp.

Rapporten drar overraskende unyanserte konklusjoner i beskrivelsen av grenseflaten mellom IN og Forskningsrådet. Som et eksempel kan nevnes det som rapporten sier om samarbeidet om Skattefunn (side 201): "Vi har ikke fått indikasjoner på at det er grenseflateproblemer som krever en vesentlig omlegging av ansvarsinndelingen". Det er etter Forskningsrådets mening sider ved samarbeidet mellom IN og Forskningsrådet som kan forbedres, og arbeidsdelingen bør diskuteres. Forskningsrådet og IN har en løpende dialog om samarbeidsflaten og jobber med å sikre en hensiktsmessig og effektiv arbeidsdeling.

Den videre utviklingen av IN

Behov for en tydeligere målstruktur

IN har åpenbart målkonflikter og et alt for høyt antall politiske føringer med til dels motstridende signaler. Virkemidler med forhåndsdefinerte målgrupper gjør det vanskelig for IN å oppfylle sine mål og realisere forventet verdiskaping. Forskningsrådet støtter evaluators anbefaling om å utvikle INs målstruktur og større grad av målstyring. En bedre målstruktur vil gi IN et tydeligere mandat som innovasjonsaktør og kunne tydeliggjøre koblinger mellom virkemiddelbruk og målstruktur.

IN kan i større grad fremstå som en enhetlig organisasjon

Forskningsrådet opplever at det er stor variasjon i arbeidsform, kompetanse og prioriteringer mellom de ulike distriktskontorene. Det lokale nærvær er åpenbart en styrke når det gjelder kontaktflate mot lokalt næringsliv, men det er en svakhet når det gjelder å hindre geografisk "lock-in" og å sikre forutsigbar og ensartet kundebehandling.

Forskningsrådet ser for eksempel at det er betydelig ulikhet i distriktskontorenes arbeid med Skattefunn-søknader, og stor variasjon hos INs saksbehandlere med hensyn til kompetanse i søknadsvurdering, relevans og fylldighet i de innstillinger som sendes til Skattefunn-sekretariatet, samt prioritering av arbeid knyttet til Skattefunn.

En tydeligere innovasjonspolitisk rolle

Forskningsrådet har et klart mandat som forsknings- og innovasjonspolitisk rådgiver og slutter seg til evaluators vurdering at det er mye å vinne på å videreutvikle IN som en aktiv innspiller til utformingen av norsk innovasjonspolitikk. Fremveksten av nye kunnskapsbaserte tjenester og tilhørende forretningsmodeller viser hvordan innovasjonsaktiviteten i norsk næringsliv er i stadig endring. IN bør spille en aktiv rolle som rådgiver for utviklingen av en innovasjonspolitikk som både møter samfunnsutfordringer og endringene i næringslivet. IN må også selv kunne tilpasse seg nye trender og kundebehov. Et tydeligere rådgivningsoppdrag vil dessuten være en styrke for det strategiske samarbeidet mellom Forskningsrådet og IN. Felles virkelighetsforståelse, ambisjoner og anbefalinger vil tydeliggjøre organisasjonenes ulike ansvarsområder, roller, oppgaver og kompetanse, og således bidra til et mer samkjørt og helhetlig innovasjonsrettet virkemiddelapparat.

Med vennlig hilsen
Norges forskningsråd


Arvid Hallén
Adm. direktør