

Nærings- og Handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 10/01776-2
Arkivkode: U00
Saksbehandler: Sten Celius
Deres referanse: 201003478-1/LAL
Dato: 31.1.2011

(Referanse må oppgis)

Høring - Evalueringen av Innovasjon Norge - IN

Det vises til høringsbrev vedrørende evaluering av Innovasjon Norge.

Oppsummering

1. Innovasjon Norge må rammestyles av eierskapet i felleskap gjennom omforente mål og ikke gjennom oppdragsbrev. Oppdragsbrevne må være samordnet og utforming, omfang og formål må stå i forhold til uttrykte mål for selskap.
2. Innovasjon Norge må sikres tilstrekkelig grunnfinansiering for å kunne inneha rollen som premissleverandør og kompetansevirksomhet innen næringspolitiske spørsmål nasjonalt og regionalt.
3. Det er viktig å ivareta Innovasjon Norge som en enhetlig og samlet virkemiddelorganisasjon. Det er nødvendig med en ytterligere samordning av dagens virkemiddelapparat og programsatsinger.
4. Forvaltningen og oppdragsansvaret for BU-midlene må tillegges fylkeskommunene.

Innledning

Evalueringen av Innovasjon Norge (IN) er utført for perioden fra selskapets etablering i 2004 fram til og med 2008. Selskapet ble etablert som et 100 % statlig eid særlovsselskap gjennom en sammenslåing av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd, Norges turistråd og Statens veilederkontor for oppfinnere. Formålet med sammenslåingen var et mer enhetlig og samordnet virkemiddelapparat. Fra 2010 eier fylkeskommunene samlet 49 % av aksjene, mens statens eierandel nå er 51 %.

KS mener at når nå fylkeskommunene er blitt betydelige eiere som et resultat av forvaltningsreformen, må dette få konsekvenser for hvordan selskapets virksomhet skal innrettes og styres framover. Dette er ikke eksplisitt vurdert i forhold til de konklusjoner og anbefalinger evalueringsrapporten trekker opp. De nye eierforholdene må likevel ligge til grunn når man nå vurderer hvilke grep som bør gjøres for ytterligere å kunne styrke selskapets muligheter til å innfri de forventninger og krav som eierne/oppdragsgiverne måtte ha.

KS ser fylkeskommunens inntreden på selskapets eierside som en mulighet og god anledning til nå å gjennomgå og utvikle selskapets styringsstruktur og forholdet til eierne på områder der IN i følge evalueringen har et forbedringspotensial.

Selv om det påpekes at det er vanskelig å måle effekten av en del av IN's virkemiddelbruk og måloppnåelse, registrerer vi at konklusjonen er at IN med stor sannsynlighet bidrar til økt verdiskaping i Norge. Det vil selvfølgelig alltid være rom for forbedringer og det henvises også til flere områder som kan være med å øke bidraget til verdiskapningen.

Mål og virkemidler og oppdragsbrevens plass i styringen av selskapet

I evalueringen sies det at det ser ut som om at IN styres mer i forhold til de mange oppdragsbrevene, enn i forhold til uttrykte mål. Evalueringen drøfter ikke dette noe dypere. Etter KS oppfatning er det nettopp her, i hvordan selskapets styres og hvordan forholdet mellom selskapet, eiere og oppdragsgivere er, at det er mulig å finne forklaringer og løsninger på de uklarhetene som er knyttet til mål og virkemiddelbruken.

Med detaljerte beskrivelser i oppdragsbrevene og tilsvarende detaljert rapportering, er det naturlig at IN vil ha sin oppmerksomhet rettet mot disse framfor de uttrykte målene. Det er overfor den enkelte oppdragsgiver ressursbruken skal dokumenteres og forsvares. I praksis innebærer det at om IN lykkes eller ikke, vil være lettere å vurdere ut fra oppdragsbrevet enn ut fra eksisterende målsetninger. Omfanget av oppdragsbrev synes også å være uforholdsmessig stort. Dette bl.a. som et resultat av at mindre programmer gjerne kommer som separate oppdragsbrev.

Eventuelle misforhold mellom oppdragsbrev og målsetninger, hvordan de løses eller burde løses, har ikke fått noen framtreddende plass i evalueringen.

KS mener at i arbeidet med å forbedre og utvikle selskapet må oppdragsbrevens utforming, omfang og formål i forhold til uttrykte mål for selskapet, ha en spesiell fokus og oppmerksomhet fra eierne i fellesskap. Disse må samordnes i størst mulig grad for å gi en samlende, oversiktlig og effektiv styring av selskapet.

Rapporten peker på at det er behov for en klarere målstruktur hvor delmålene kommer på samme hierarkiske nivå og at de ikke overlapper hverandre, men er gjensidig utelukkende. I tillegg pekes det på at det må være en sterkere en-til-en kobling mellom virkemidlene og målene.

KS er enig i at er det nødvendig å ha en større presisjon i målutformingene og virkemiddelbruken i tilknytning til disse for å forbedre IN's treffsikkerhet og videreutvikle organisasjonen i samsvar med gjeldende intensjoner. En bedre presisjon vil gjøre det enklere å måle effekten av IN's virksomhet med tilsvarende mer eksakte målekriterier knyttet til det enkelte delmål. Vi registrer også at det har vært nødvendig å foreta tolkninger av IN's mål i denne evalueringen.

Næringsutvikling basert på regionale forutsetninger

I evalueringen reises det spørsmål om dette delmålet bør være en gjennomgående føring og ikke et eget delmål fordi dette hensynet også kommer til uttrykk i de øvrige delmål.

Vi antar at IN i kjølvannet av denne evalueringen og med ny eierstruktur, vil måtte ha en gjennomgang av sine målsetninger. Det vil da være naturlig å gå nærmere inn på og vurdere

hvilken plass "næringsutviklings basert på lokale forutsetninger" skal ha i denne strukturen. Det framgår ikke av evalueringen hva som menes med "gjennomgående føring" i forhold til et mål-middel hierarki. Skal det være en gjennomgående føring bør dette være eksplisitt uttrykt i selskapets målsetning og fremgå i målstrukturen.

Det synes også å være et behov for en bedre presisering av hva som ligger i denne målsetningen og hvordan den skal forstås.

En viktig del av IN's oppdrag er knyttet til distriktpolitiske virkemidler og kompensasjon for markedssvikt. Her må det nødvendigvis gis rom for ulike krav til innovasjonshøyde avhengig av de regionale forutsetningene. Det skal imidlertid bemerkes at NHO's Innovasjonsbarometer for 2010 gir et mer nyansert bilde på den geografiske fordelingen av innovasjonsgraden enn bare sett ut fra en distrikts- sentrumsdimensjonen.

Det bør vurderes om virkemidlene klarere skal defineres ut fra hva som er virkemidler med utgangspunkt nasjonale nærings- og sysselsettingsmål og hva som er knyttet til distriktpolitikken. Dette vil kunne hindre uheldig sammenblanding og gjøre resultatmålingen mer presis.

BU-midlenes plass i IN

Forvaltningen av BU-midlene er i følge evalueringen det enkeltområdet som drar IN's skår innenfor innovasjon ned. Det skiller seg også ut i.f.t. den øvrige oppgaveporteføljen med sin tilknytning til det sentrale landbruksoppgjøret.

Med klare målsetninger og med mulighet til å måle effekten av virkemidlene som er knyttet til målene, burde dette i og for seg ikke være noe problem. Ikke alle delområder innenfor IN's virksomhet har like klar fokus på innovasjon. Forutsettes det en mer presis målstruktur med entydige koblinger mellom mål og virkemidler, vil man kunne unngå at forvaltningen av BU-midlene vurderes i forhold til innovasjonsmålene.

KS mener at forvaltnings- og oppdragsansvaret for BU-midlene bør legges til fylkeskommunene, og ikke til fylkesmennene som i dag. Dette vil være mer i samsvar med de endringer som ble gjort i.f.m. forvaltningsreformen hvor fylkeskommunene fikk ansvaret for den regionale landbrukspolitikken.

Forholdet til det øvrige virkemiddelapparat

Samlingen av de fire virkemiddelaktørene gjennom etableringen av IN, har gitt oss et mer omfattende og enhetlig virkemiddelapparat enn vi finner i andre land. Spesielt må den sammenhengende organisasjonen med regionale til internasjonalt plasserte kontorer bemerkes. IN blir i evalueringen framhevet som en unik "en-dør-inn-organisasjon" i internasjonal sammenheng, men med uutnyttet potesial som kunnskapsorganisasjon.

Til tross for det brede virksomhetsområdet, finnes det fortsatt flere aktører der det er nødvendig med avklaring, koordinering og samarbeid med for å få en best mulig samlet effekt av de ressurser som totalt settes inn på dette området.

Selv om evalueringen uttrykker at man ikke finner de store utfordringene m.h.t. grenseoppgang mellom de viktigste aktørene, oppleves virkemiddelapparatet ofte fragmentert og uoversiktlig av brukerne. KS mener derfor at det er nødvendig at antall virkemidler

reduseres og samordnes for mer effektiv og bedre utnyttelse av midlene. Her påhviler det et spesielt ansvar på oppdragsgiverne og programeierne.

Forholdet til kommunene

Forholdet til kommunene er ikke spesielt berørt i evalueringen utover at den viser en utstrakt kontakt mellom distriktskontorene og kommunene.

I de seinere år har bevisstheten om og erkjennelsen av betydningen av kommunenes engasjement i lokal næringsutvikling vært økende. Kommunenes kunnskap om lokalt næringsliv og mulighet til å komme i direkte dialog med ulike næringsmiljø, blir sett på som en viktig faktor for å få til økt lokal verdiskaping. Det er ofte kommunen som først blir kontaktet av mindre virksomheter og gründere. I den forbindelse vil kommunene ofte være et viktig bindeledd mellom det lokale næringsliv og IN.

Arbeidet med å utvikle og dyktiggjøre den kommunale førstelinjen gjennom prosjektet FUNK (Førstelinje for utvikling av næringsliv i kommunene) har i så måte vært et viktig bidrag i bevisstgjøringen av hvilken rolle kommunene kan ha innen lokal næringsutvikling.

I dette arbeidet er det avgjørende at IN bidrar med sin bedrifts- og næringskompetanse og også gjør relevante verktøy tilgjengelig overfor den kommunale førstelinjen. Samtidig må kommunene sees på som likeverdige partnere i et sammenhengende virkemiddelapparat.

En autonom og kunnskapsbasert organisasjon – Ramme- og eierstyrt

I evalueringen blir IN framstilt som en iverksetterorganisasjon som i lite grad er autonom i forhold til det å være med å gi premisser til den næringspolitiske debatten. Med den oversikten IN har i.f.t. norsk næringsliv og med all den kompetanse IN innehar, er dette en ressurs og et potensial som bør utnyttes bedre enn det som er tilfelle i dag.

KS er inneforstått med at det å endre IN til en mer autonom organisasjon, krever en målrettet organisatorisk prosess som nødvendigvis må ta noe tid. Det vesentligste ved slike endringsprosesser er at dette berører hele styringsregimet - om hvordan eierskapet utøves, hvilken plass selskapets egne styringsorganer skal ha og hvordan prosessen rundt utarbeidingen av oppdragsbrevene er og hvilken endelig form de får. Både IN og dens viktigste omgivelser må se på selskapet som noe mer enn en iverksetterorganisasjon. KS vil understreke at dette forutsetter at IN sikres en grunnfinansiering som gjør organisasjonen i stand til å innta en slik rolle både i.f.t. sentrale myndigheter og i.f.t. de regionale partnerskapene.

KS slutter seg til evalueringen når det påpekes at selskapet i større grad enn i dag bør rammestyres. Dette krever igjen at fokus må rettes mot mål og virkemidler. IN resultater må da vurderes ut fra oppnåelsen av de uttrykte målene og ikke ut fra oppdragsbrevene. Oppdragsbrevene må derfor forholde seg til de mål som til enhver tid selskapet har, samt være i samsvar med disse både i omfang og detaljeringsgrad. I så måte vil oppdragsgivere og eiere gjennom dialog med selskapets styrende organer måtte komme fram til at mål og oppdrag harmoniseres.

Rammestyringen forutsetter at selskapets styringsorgan får den nødvendige myndighet til å navigere IN i henhold til de rammer som eierne legger til grunn for virksomheten.

Avlutning

Avslutningsvis vil vi bemerke at mange av de områder evalueringen peker på IN har et forbedringspotensial, må løses gjennom måten selskapets styres på og formen på tildeling av oppgaver/oppdrag. Hovedansvaret for dette ligger hos eierne. Et særlig ansvar påhviler det statlige eierskapet som må revurdere sin tidligere eierpraksis som eeneier. KS mener at fylkeskommunenes inntreden på eiersiden nå gir partene en gylden anledning til å finne løsninger som vil styrke IN's virksomhet og posisjon som en sentral aktør for økt økonomisk verdiskapning i Norge.

Etableringen av IN har gitt oss et mer samlet og oversiktlig virkemiddelapparat og en unik "en-dør-inn-organisasjon". Det er viktig at dette ikke svekkes gjennom ensidig vektlegging av enkeltområder i selskapets virksomhet, men at selskapet til en hver tid vurderes ut fra den samlede oppgaveporteføljen.



May-Britt Nordh
Direktør



Sten Celius
Rådgiver

Kopi: Kommunal- og regionaldepartementet