



FYLKESRÅDSNOTAT

FYLKESRÅDSSAK NR.: 12/11

Løpenr.: 2541/11

Saknr.: 03/1199-57

Ark.nr.: U01SAKSARKIV

Dato: 26.01.2011

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesråd for plan og næring

EVALUERINGEN AV INNOVASJON NORGE (IN) - HØRING - HØRINGSFRIST: 1. FEBRUAR 2011

...

Innledning

Econ Pöyry, Agenda og Damvad har, på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD), evaluert Innovasjon Norge. Evalueringen er nå sendt på en bred og åpen høring med høringsfrist 1. februar 2011.

I henhold til Lov om Innovasjon Norge er selskapets formål å fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering. Innovasjon Norge har fire delmål:

- Å bidra til økt innovasjon i næringslivet i hele landet.
- Å bidra til økt internasjonalisering i næringslivet i hele landet.
- Å styrke profileringen av Norge og norsk næringsliv internasjonalt.
- Å bidra til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger.

Hensikten med evalueringen var å få en vurdering av om selskapet på en god og effektiv måte oppnår sine mål. Evalueringsoppdraget er av Nærings- og handelsdepartementet sammenfattet som følger (med en tredelt problemstilling):

- Hvorvidt og hvordan oppfyller Innovasjon Norge sitt formål, sine hoved- og delmål og øvrige generelle føringer? Evalueringen skal herunder gi en vurdering av sammensetningen av selskapets tjenester, tilgjengeligheten for brukerne og samfunnsøkonomiske effekter av selskapets virksomhet.
- Hva er effektene av sammenslåingen av de fire tidligere organisasjonene? Evalueringen skal herunder gi en vurdering av hvordan dagens organisering av selskapet fungerer, både internt i selskapet og i samarbeid med andre aktører.
- Basert på resultatene i de to første delene samt trender og utvikling i næringslivet, hva er de fremtidige utfordringer for videre utvikling av Innovasjon Norge? En sammenligning med praksis i land det er relevant å sammenligne seg med.

Evalueringen (følgende er hentet fra brev av 15.9.2010, evalueringen av Innovasjon Norge (IN)- høring, fra Nærings- og handelsdepartementet)

Evalueringen viser at Innovasjon Norge med stor sannsynlighet bidrar til økt verdiskaping i Norge. Selskapet formidler finansielle virkemidler på en profesjonell og faglig solid måte. Selskapet har imidlertid også utviklingsoppgaver knyttet til virkemiddel- og politikktutforming. Effekten av ressursbruken på dette området er vanskelig å måle, men evaluator mener selskapet i for liten grad har utviklet seg som en kunnskapsorganisasjon og premissgiver for utvikling av den norske næringspolitikken.

I følge rapporten er sammenhengen mellom selskapets mål og virkemidler uklar, og evaluator mener det er behov for å tydeliggjøre en slik sammenheng. Evalueringen peker på at selskapets målestruktur bør forbedres og at styringen av selskapet i større grad bør baseres på rammestyring. Videre mener evaluator at en større andel av selskapets virkemidler bør støtte prosjekter med innovasjon av nasjonal eller internasjonal karakter som mål. En større andel av midlene bør videre, i følge evaluator, gjøres tilgjengelig for bedrifter i sentrale strøk. Evalueringen har ikke avdekket behov for å endre dagens organisasjonsstruktur i selskapet.

Evaluator har vurdert måloppnåelse innenfor selskapets fire delmål. Rapporten viser til at selskapet har bidratt til innovasjon i norsk næringsliv, men at innovasjonsbidraget kan økes ytterligere ved at ressursene i større grad forbeholdes prosjekter som er nasjonalt og internasjonalt nyskapende. Videre viser evalueringen at Innovasjon Norge har økt oppmerksomhet om internasjonalisering i hele organisasjonen, men anbefaler en utdypende evaluering om utekontorenes rolle i selskapets internasjonaliseringsarbeid.

Reiseliv er et område hvor fusjonen, i følge evaluator, har bidratt til store faglige synergieffekter, og rapporten antyder på at profileringsarbeid av norsk næringsliv er styrket i evalueringsperioden. Samtidig peker evalueringen på at det kanaliseres store offentlige midler til profileringsarbeid og at Innovasjon Norge kun forvalter om lag 40 pst av den samlede summen. Det er derfor, i følge evaluator, behov for en utdypende evaluering av den samlede offentlige profileringsinnsatsen med den hensikt å vurdere om denne bidrar til økt verdiskaping.

Midlene til næringsutvikling basert på regionale forutsetninger har økt gradvis siden 2004. Rapporten påpeker at innovasjonshøyden i prosjekter under dette delmålet er for lav til reelt å bidra til regional verdiskaping. Rapporten trekker spesielt frem BU-midlene som utgjør en stor andel av den faktiske virkemiddelbruken under dette delmålet, og som, etter evaluator vurdering, bidrar til lav måloppnåelse. Evaluator foreslår derfor at BU-midlene i fremtiden forvaltes utenfor Innovasjon Norge.

Rapporten trekker videre frem at Innovasjon Norge forvalter en rekke virkemidler, en del med tilhørende detaljerte retningslinjer, finansiert av ulike departementer. Det er evaluators vurdering at antallet virkemidler er unødvendig høyt. I tilknytning til dette mener evaluator at selskapet i større grad bør gis ansvaret for kontinuerlig å vurdere sammensettingen av selskapets virkemiddelpordefølge. Rapporten peker også på at de mange sektorprogrammene vanskeliggjør selskapets måloppnåelse.

Troms fylkeskommunes vurdering

NHD ber om kommentarer på følgende punkter:

1. Hvordan selskapet oppnår sitt hovedmål og fire delmål
 - Sammensetning av tjenester
 - Tilgjengelighet for brukerne
 - Samfunnsøkonomiske effekter for selskapets virksomhet
2. Målstrukturens kobling til virkemidlene - regionale hensyn og innovasjonsgrad
3. Effekten av sammenslåingen
4. Grenseflater og samarbeid med andre aktører
5. Dagens organisasjonsstruktur
6. Rapportens vurderinger om videre utvikling av selskapet

Kommentarene vil bli konsentrert til punktene 1, 2, 4, 5 og 6.

1. Hvordan selskapet oppnår sitt hovedmål og fire delmål

Fylkesråden mener IN er en viktig samfunnsaktør, og at de langt på vei jobber riktig for å nå målene. Fra fylkesrådets side er det viktig at regionale midler kan besluttes regionalt, uavhengig av beløpsgrenser, der regionale hensyn veier tyngre enn sentrale strategier. Det vises her til eierskapsavtalens punkt 1.3.3: *Eierne legger til grunn at selskapet skal videreutvikle en desentralisert organisasjon med utstrakt grad av kompetanse, saksbehandling og beslutningsmyndighet på regionalt nivå innenfor rammen av lov om Innovasjon Norge.* I møte for Samarbeidsforum for Innovasjon Norge 25.11.2010 ble desentralisering av organisasjonen tatt opp som tema fra fylkeskommunene, både i forhold til beslutningsstrukturen og sentrale føringer/satsingsområder.

Sammensetning av selskapets tjenester

IN har en bred virkemiddelportefølje og utviklingsoppgaver knyttet til virkemiddel- og politikkkutforming. Det foreslås i evalueringsrapporten at antall virkemidler reduseres, og at det skal være færre sektorrettede programmer. Det er viktig at IN har en sammensatt virkemiddelstruktur slik at de har handlingsrom til å møte regionale utfordringer. Dette kan ivaretas gjennom at de har flere ulike ordninger eller færre ordninger med mer fleksible retningslinjer. Selskapet må også videreutvikle utviklingsoppgaver knyttet til virkemiddel- og politikkkutforming.

Tilgjengelighet for brukerne

Fylkesråden erfarer at det er behov for informasjon om bedriftsetableringer og lavterskeltilbud for enkelte kundegrupper. Det er også behov for at IN er synlig i omstillingsarbeid ute i kommunene som en førstelinjetjeneste med tilbud om kurs, kompetanse og finansiering.

2. Målstrukturens kobling til virkemidlene - regionale hensyn og innovasjonsgrad

Formålsparagrafen til IN sier at IN *skal fremme bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.* I formålsparagrafen er de fire delmålene til Innovasjon Norge definert. Et av forslagene i rapporten er at geografiske hensyn ikke bør påvirke målformuleringer. Det foreslås at geografiske hensyn ivaretas ved å dele opp tilgjengelige midler slik at ulike geografiske regioner får ulik mengde tilgjengelige midler til disposisjon innenfor enkelte ordninger. I følge rapporten vil dette muliggjøre fortsatt prioritering av næringssvake områder. En konsekvens av å forbeholde midler til bestemte regioner kan være at innovasjonshøyden blir

lavere i slike prosjekter, men at det fremdeles bør være et minimumskrav til innovasjonsinnhold (evalueringsrapporten s. 6). Fylkesråden vil gjøre oppmerksom på at dersom målsettingen vedrørende det regionale perspektivet trekkes ut, vil ikke et tverrgående hensyn være nok for å legitimere støtte til prosjekter som har lavere innovasjonsgrad. Dersom innovasjonskravet blir målet IN skal forholde seg til – kan det føre til at store deler av virkemidlene lander i bystrukturene. Dermed kan en usynliggjøring av det regionale perspektivet kunne føre til en reell nedprioritering.

Statlige virkemidler fra Kommunal- og regionaldepartementet kommer med føringer om at det skal være et klart skille mellom det strategiske og operative ansvaret knyttet til direkte bedriftsrettet støtte. Fylkeskommunen kan, ut fra disse føringene, ikke selv være operatør for direkte bedriftsrettede virkemidler, men må benytte Innovasjon Norge. Innovasjon Norges operatørrolle er regulert av en egen avtale og føringer i årlige tildelingsbrev.

Det er viktig for fylkesråden at de midlene som forvaltes av Innovasjon Norge på regionalt nivå bidrar til å møte de næringsmessige utfordringene som regionen står ovenfor og bidrar til å stimulere de miljøene som har/ kan ha potensial til å utvikle regionen. Imidlertid må også næringsstrukturer og bosettingsmønster opprettholdes og videreutvikles. Dette vil i mange tilfeller ikke kategoriseres som innovative bedriftsrettede prosjekter, men det vil være prosjekter som er bedriftsrettet slik at støtten må kanaliseres gjennom Innovasjon Norge. Det vises her til de nasjonale målene for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene, som skal være dekkende for alle tiltak som er aktuelt å bruke disse midlene på:

Hovedmål	Arbeidsmål
1. Verdiskaping: Få til mer av verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1. Styrke næringsmiljø: Utvikle lokale og regionale næringsmiljø og innovasjonssystem som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping. 1.2. Videreutvikle etablerte bedrifter: Øke innovasjonsevne og –takten i etablerte bedrifter. 1.3. Entreprenørskap: Øke omfanget av lønnsomme etableringer.
2. Rammevilkår: Skape gode lokale og regionale rammevilkår for næringsliv og folk.	a. Kompetanse: Styrke grunnlaget for kompetanseheving for folk og i samfunns- og arbeidslivet. b. Infrastruktur: styrke den fysiske infrastrukturen og redusere avstandsurempene i områdene med få innbyggere og små markeder.
7. Attraktivitet: Utvikle attraktive regioner og sentrum for folk og næringsliv	3.1. Tjenester: Sørg for god tilgang på grunnleggende lokale tjenester til innbyggerne i området med få innbyggere og små markeder. 3.2 Stedsutvikling: Gjøre mindre sentrum og små og mellomstore byer mer attraktive og aktuelle som bosteder og som lokaliseringssteder for bedrifter.

I fylkesplanen i Troms har følgende hovedmål:

Politikkområder	Hovedmål
Robuste regioner	Troms fylke skal ha robuste og attraktive lokalsamfunn, der det er samspill mellom by og distrikt.
Miljø- og klimapolitikk	Miljø- og klimapolitikken i Troms skal bidra til å sikre bærekraftig forvaltning og en klimavennlig samfunnsutvikling.
Næringspolitikk	Troms skal ha et utviklingsorientert, nyskapende og konkurransedyktig næringsliv med vekt på økt lokal verdiskaping og utvikling av nye arbeidsplasser i alle deler av fylket.

Kulturpolitikk	Befolkningen i Troms skal sikres et aktivt og inkluderende kultur-, idretts og friluftsliv med vekt på opplevelse, deltakelse og kvalitet.
Kompetansopolitikk	Troms fylkeskommune skal bidra til å heve det gjennomsnittlige utdanningsnivået og sikre relevant kompetanse i fylket.
Kommunikasjons- og infrastrukturpolitikk	Kommunikasjoner og infrastruktur i Troms skal forvaltes og utvikles på en bærekraftig måte for å gi samfunns- og næringsliv gode vilkår for utvikling og markedstilgang.

Virkemidler som IN forvalter på vegne av fylkeskommunen skal bidra til å oppnå målene ovenfor, det betyr at i enkelte tilfeller må det aksepteres en lavere innovasjonsgrad på regionalt nivå. Dette behøves ikke å settes opp mot satsing på innovasjon i sentrale strøk.

Fylkesråden opplever at sentrale mål og føringer for Innovasjon Norge til tider er begrensende for bruken av regionale virkemidler, da disse ikke alltid er sammenfallende med mål og strategier i fylkesplanen og regionale utviklingsprogram. Sett i lys av rapportens tilrådninger om:

1. *større vektlegging av innovasjonshøyde*, 2. *større andel av virkemidlene bør gjøres tilgjengelig for virksomheter i sentrale strøk* og at 3. *næringsutvikling basert på regionale forutsetninger bør omgjøres til et tverrgående hensyn – ikke et eget delmål*, er fylkesråden bekymret for at begrensningene kan bli ytterligere forsterket. Hver for seg og særlig samlet sett, vil disse tilrådingene dersom de blir fulgt opp, føre til økt virkemiddelbruk i sentrale deler av landet. Dette vil være helt i motstrid med vår målsetting om økt satsing på det regionale Norge. Vi avviser derfor en slik tilnærming.

Det kan være hensiktsmessig at målene for virkemiddelbruken deles opp i forhold til de ulike oppdragsgiverne IN har. Det vil kunne gi større handlingsrom innenfor virkemiddelbruken, og tillate lav innovasjonsgrad på enkelte virkemiddelordninger, som for eksempel BU - midlene. P.t. er det ingen annen aktør som har kompetanse og systemer som kan overta oppgaven.

4. Grenseflater og samarbeid med andre aktører

Tradisjonelt sett har INs kunder vært bedrifter, men det registreres at målgruppen utvider seg og vi ser i dag at IN også er inne som finansiør av nye deler av innovasjonsinfrastrukturen, blant annet FoU-institusjoner. I tillegg er også kommunene i Troms INs kunder gjennom kommunesatsingen som IN har gjennomført. Slik fylkesrådet vurderer det, bør arbeidsdelingen mellom IN og fylkeskommunene være definert i forhold til om sakene som behandles omfattes av EØS avtalens art. 61 eller ikke. Fylkesrådet opplever at virkemiddelapparatet til tider har begrensninger når det gjelder bedriftsrettet støtte. Særlig gjelder dette i forbindelse med støtte til FoU, der prosjekter som ikke når fram i Norges forskningsråd, heller ikke kan få støtte hos fylkeskommunen eller Innovasjon Norge.

5. Dagens organisasjonsstruktur og 6. Rapportens vurderinger om videre utvikling av selskapet

Evalueringen har ikke avdekket behov for å endre dagens organisasjonsstruktur i selskapet. Slik fylkesråden ser det vil en utvikling av Innovasjon Norge forutsette at de har tilgjengelige ressurser. Det vises i denne forbindelse til evalueringen der det blant annet fremgår at Innovasjon Norge ikke har utløst sitt potensial i forhold til:

- å skape en effektiv sammenheng mellom ulike typer virkemidler
- å sikre at organisasjonens virkemidler utformes og anvendes i overensstemmelse med næringslivets behov
- å ha tilstrekkelig kritisk masse og kompetanse til å levere gode tjenester

- å agere som en kunnskapsrik, proaktiv og strategisk rådgiver for overordnede politiske myndigheter.

IN er et viktig distriktspolitisk verktøy både som virkemiddelforvalter og strategisk innspillspartner. I likhet med evaluator mener fylkesråden at organisasjonen har et potensial for å utvikle seg som en kunnskapsorganisasjon og være en innspillspartner i utviklingen av norsk næringspolitikk – særlig på regionalt nivå. IN bør kunne levere regionale analyser og strategiske innspill i planprosesser. Videre bør også alle nasjonale undersøkelser, for eksempel kundebrukerundersøkelsen, vise regionale resultater.

...

Innstilling:

...

NHD har i brev av 15. 09. 2010 sendt på høring ”Evalueringen av Innovasjon Norge (IN).

Fylkesrådet viser til de vurderingene som er foretatt i saksnotatet og slutter seg til disse. Fylkesrådet vil spesielt framheve følgende:

1. Fylkesrådet mener IN er en viktig samfunnsaktør, og at de langt på vei jobber riktig for å nå målene. Fra fylkeskommunens side er det viktig at regionale midler kan besluttes regionalt, uavhengig av beløpsgrenser, der regionale hensyn veier tyngre enn sentrale strategier. Det vises her til eierskapsavtalens punkt 1.3.3: *Eierne legger til grunn at selskapet skal videreutvikle en desentralisert organisasjon med utstrakt grad av kompetanse, saksbehandling og beslutningsmyndighet på regionalt nivå innenfor rammen av lov om Innovasjon Norge.*
2. Fylkesrådet erfarer at det er behov for informasjon om bedriftsetableringer og lavterskeltilbud for enkelte kundegrupper. Det er også behov for at IN er synlig i omstillingsarbeid ute i kommunene som en førstelinjetjeneste med tilbud om kurs, kompetanse og finansiering.
3. Fylkesrådet vil påpeke at et av forslagene i rapporten er at geografiske hensyn ikke bør påvirke målformuleringer. Det foreslås at geografiske hensyn ivaretas ved å dele opp tilgjengelige midler slik at ulike geografiske regioner får ulik mengde tilgjengelige midler til disposisjon innenfor enkelte ordninger. I følge rapporten vil dette muliggjøre fortsatt prioritering av næringssvake områder. Vi er uenig i en slik vurdering. Vår oppfatning er at dersom målsettingen vedrørende det regionale perspektivet trekkes ut, vil ikke et tverrgående hensyn være nok for å legitimere støtte til prosjekter som har lavere innovasjonsgrad. Dersom innovasjonskravet blir målet IN skal forholde seg til – kan det føre til at store deler av virkemidlene lander i bystrukturene. Dermed kan en usynliggjøring av det regionale perspektivet føre til en reell nedprioritering av regionene.
4. Det er viktig at de midlene som forvaltes av Innovasjon Norge på regionalt nivå bidrar til å møte de næringsmessige utfordringene som regionen står ovenfor og bidrar til å stimulere de miljøene som har/kan ha potensial til å utvikle regionen. Imidlertid må også næringsstrukturer og bosettingsmønster kunne opprettholdes og videreutvikles. Dette vil i mange tilfeller ikke kategoriseres som innovative bedriftsrettede prosjekter, men det vil være prosjekter som er bedriftsrettet slik at støtten må kanaliseres gjennom Innovasjon Norge. Det vises her til de nasjonale målene for de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene, som skal være dekkende for alle tiltak som er aktuelt å bruke disse midlene på.

5. Fylkesrådet vil slå fast at dersom virkemidler som IN forvalter på vegne av fylkeskommunen skal bidra til å oppnå disse målene, betyr det at det i enkelte tilfeller må aksepteres en lavere innovasjonsgrad på regionalt nivå. Dette behøves ikke satt opp mot satsing på innovasjon i sentrale strøk.
6. Vi opplever at sentrale mål og føringer for Innovasjon Norge til tider er begrensende for bruken av regionale virkemidler, da disse ikke alltid er sammenfallende med mål og strategier i fylkesplanen og regionale utviklingsprogram. Sett i lys av rapportens tilrådninger om:
 1. *større vektlegging av innovasjonshøyde, 2. større andel av virkemidlene bør gjøres tilgjengelig for virksomheter i sentrale strøk og at 3. næringsutvikling basert på regionale forutsetninger bør omgjøres til et tverrgående hensyn – ikke et eget delmål,*er fylkesrådet bekymret for at begrensningene kan bli ytterligere forsterket. Hver for seg og særlig samlet sett, vil disse tilrådingene dersom de blir fulgt opp, føre til økt virkemiddelbruk i sentrale deler av landet. Dette vil være helt i motstrid med vår målsetting om økt satsing på det regionale Norge. Fylkesrådet avviser derfor en slik tilnærming.
7. Fylkesrådets vurdering er at det kan være hensiktsmessig at målene for virkemiddelbruken deles opp i forhold til de ulike oppdragsgiverne IN har. Det vil kunne gi større handlingsrom innenfor virkemiddelbruken, og tillate lav innovasjonsgrad på enkelte virkemiddelordninger, som for eksempel BU - midlene.
8. Slik Fylkesrådet vurderer det, bør arbeidsdelingen mellom IN og fylkeskommunene være definert i forhold til om sakene som behandles omfattes av EØS avtalens art. 61 eller ikke. Vi opplever at virkemiddelapparatet til tider har begrensninger når det gjelder bedriftsrettet støtte. Særlig gjelder dette i forbindelse med støtte til FoU, der prosjekter som ikke når fram i Norges forskningsråd, heller ikke kan få støtte hos fylkeskommunen eller Innovasjon Norge.
9. Fylkesrådet viser til at evalueringen ikke har avdekket behov for å endre dagens organisasjonsstruktur i selskapet. Slik fylkesrådet ser det vil en utvikling av Innovasjon Norge forutsette at de har tilgjengelige ressurser. Fra 2011 innføres en ny modell for finansieringen av IN, men det er fortsatt usikkerhet om den framtidige finansieringen. Fylkesrådet vil i den sammenheng vise til brev fra Kommunal – og regionaldepartementet av 14. 01. 2011. I brevet framgår bl.a. at KRD i 2011 vil gå i en dialog med fylkeskommunene og IN rundt ulike forhold. Fylkesrådet ser fram til en slik dialog og vil delta i den.
10. Fylkesrådet vil slå fast at IN er et viktig distriktpolitisk verktøy både som virkemiddelforvalter og strategisk innspillspartner. I likhet med evaluator mener fylkesrådet at organisasjonen har et potensial for å utvikle seg som en kunnskapsorganisasjon og være en innspillspartner i utviklingen av norsk næringspolitikk – særlig på regionalt nivå. IN må kunne levere regionale analyser og

strategiske innspill i planprosesser. Videre må også alle nasjonale undersøkelser, for eksempel kundebrukerundersøkelsen, vise regionale resultater.

⋮

Tromsø 26.1.2011

Knut Werner Hansen
Fylkesråd for plan og næring

Trykte vedlegg:

- Brev av 15.9.2010 fra Nærings og handelsdepartementet, evalueringen av Innovasjon Norge (IN) – Høring.
- Brev av 14.1.2011 fra Kommunal- og regionaldepartementet, midler til å dekke administrasjons- og gjennomføringskostnader for fylkeskommunale oppdrag i Innovasjon Norge.

Utrykte vedlegg:

- Evaluering av Innovasjon Norge, utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/horinger.html?id=2030>).