

Enklere og bedre? Grenseflater mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og fylkeskommunene



Grenseflater

Dato

08.04.2016

Oxford Research

Prosjektleder Tor Borgar Hansen

Senioranalytiker Bjørn Brastad

Senioranalytiker André Flatnes

Analytiker Marte Tobro

Samfunnsøkonomisk Analyse

Fagdirektør Rolf Rønnes

Samfunnsøkonom Marthe Nørberg-Schulz

Prinsipal økonom Hanne Jordell

**Enklere og bedre? Grenseflater mellom
Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva
og fylkeskommunene**

Endelig rapport

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland og Latvia. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 1

4623 Kristiansand

Norge

(+47) 40 00 57 93

post@oxford.no

www.oxford.no

Innhold

1	Summary and conclusion	6
1.1	Policy instruments and cooperation	6
1.2	Overlap in tasks and areas without cooperation	7
1.3	Overall organization of the funding agency system	8
2	Oppsummerende konklusjon	10
2.1	Virkemiddelinnretning og samarbeid	10
2.2	Overlapp i oppgaver og områder uten samarbeid	11
2.3	Samlet organisering av virkemiddelapparatet	12
3	Bakgrunn, formål og problemstillinger	14
3.1	Bakgrunn	14
3.2	Formål	14
3.3	Problemstillinger	15
3.3.1	Gjennomgang av organisering, mål og finansiering samt beskrivelse og vurdering av samspill og samarbeid	15
3.3.2	Vurdering av overlapp i oppgaver	15
3.3.3	Samlet vurdering av hensiktsmessig organisering	15
3.3.4	Forholdet mellom Innovasjon Norge og Sivas innovasjonsvirksomhet	16
3.4	Grenseflater – er det et problem?	16
3.5	Videre innhold	17
4	Analysedesign og metodisk opplegg	18
4.1	Dokumentstudie	18
4.2	Samfunnsøkonomisk analyse Samspilldatabase	18
4.3	Spørreundersøkelse	19
4.4	Dybdeintervjuer	20
4.4.1	Nasjonale aktører	20
4.4.2	Regionale aktører	20
5	Virkemiddelinnretning og samarbeid mellom aktørene	21
5.1	Kartlegging og analyse av virkemiddel	21
5.1.1	Innovasjon Norge	21
5.1.2	Siva	27
5.1.3	Forskningsrådet	33
5.1.4	Fylkeskommunen	40
5.1.5	Mulige grenseflater mellom aktørene	42
5.2	Beskrivelse og vurdering av samspillet og samarbeidet mellom aktørene	46
5.2.1	Samarbeidet på nasjonalt nivå	47
5.2.2	Samspillet og samarbeidet på regionalt nivå	49
5.3	Samlet vurdering av virkemiddelinnretning og samarbeid mellom aktørene	59
6	Overlapp i oppgaver	60
6.1	RESULTATER FRA SURVEYEN TIL VIRKEMIDDELAKTØRENE	60

6.1.1	Samarbeid	62
6.1.2	Synergier	64
6.2	ANALYSER MED UTGANGSPUNKT I SAMSPILLSDATABASEN	65
6.2.1	Klyngeprogrammer	65
6.2.2	Rådgivnings- og kommersialiseringstjenester	68
6.3	I HVILKEN GRAD FOREKOMMER OVERLAPP?	69
6.3.1	Områder med overlapp	69
6.3.2	Områder hvor det ikke er etablert samarbeid eller dialog	70
7	Samlet vurdering av organisering	71
7.1	VIDEREUTVIKLING INNEN DAGENS RAMMER	72
7.1.1	Grep på nasjonalt nivå	72
7.1.2	Grep på regionalt nivå	74
7.2	SAMLE ALL RÅDGIVNINGSLÆDELSE OG MOBILISERINGSARBEID I EN ORGANISASJON	76
	Litteraturliste	79
	Vedlegg 1	81
	Programmer i Forskningsrådet	81
	Virkemidler i Innovasjon Norge	81
	Virkemidler i Siva	82
	Virkemidler i fylkeskommunene	82
	Vedlegg 2 - Spørreskjema	83

Figurliste

Figur 1: Innovasjon Norges formål	22
Figur 2: Bevilgninger til Innovasjon Norge (mill. kroner).....	22
Figur 3: Innovasjon Norges tildelinger i 2014 fordelt på målgruppe (antall)	23
Figur 4: Formål med klyngeprogrammet Norwegian Innovation Clusters	26
Figur 5: Sivas formål	28
Figur 6: Økonomisk ramme stilt til disposisjon for Siva (tusen kroner). 2015	29
Figur 7: Innovasjonsselskaper deleid av Siva. Antall virksomheter og Sivas gjennomsnittlige eierandel. 2009-2015 ¹⁾	32
Figur 8: Forskningsrådets virkemiddelstruktur	35
Figur 9: Hvis du tenker på all aktivitet fra din organisasjon med formål å fremme næringsutvikling, som næringsrettet bistand, hvilken type bistand har du erfaring med (flere svar mulig)?	61
Figur 10: Hvilke av disse virkemiddelaktørenes bistand (virkemidler) vil du si du kjenner godt (flere svar mulig)?.....	62
Figur 11: Vurdering av samarbeidet med de andre virkemiddelaktørene	63
Figur 12: Er det noen områder hvor det er behov for å styrke samarbeidet?	64
Figur 13: Opplever du at bistand fra andre virkemiddelaktører bidrar til at effekten av din organisasjons bistand:.....	65
Figur 14: Klyngevirksomhetenes virkemiddelbruk. Antall virksomheter. 2000-2015 (samlet).....	67
Figur 15: Samspill mellom Mentortjenesten og andre virkemidler. Antall virksomheter. 2000-2015 (samlet).....	68

Tabelliste

Tabell 1: Svarprosent etter kategori.....	19
Tabell 2: Utvalgte programmer hos Innovasjon Norge.....	24
Tabell 3: Mål for Forskningsrådet.....	34
Tabell 4: Mål for programkategori 13.50	41
Tabell 5: Klyngevirksomhetenes bruk av virkemiddelapparatet. Antall virksomheter. 2000-2015 (samlet).....	66
Tabell 6: Klyngevirksomhetenes bruk av virkemiddelapparatet. Mill. kroner. Faste 2015-priser. 2000-2015 (samlet)	66

1 Summary and conclusion

This report provides a detailed assessment of how the interfaces between Innovation Norway, the Research Council of Norway, Siva and the county authorities work in practice and whether there is an overlap between their individual concrete policy instruments. The aim of the interface review is to contribute to a clearer division of roles, greater user friendliness, better effect of and more efficient operations of the agencies.

To cover the purpose of the assessment, the report addresses four main elements:

- Review of objectives, target group, organization, financing and project portfolio related to the plans for business development in Innovation Norway, the Research Council of Norway, Siva and county authorities, including assessment of interfaces, interaction and cooperation among the four actors.
- Assessment of overlap, in either purpose or use, of policy instruments, between the four actors in cases of identified interfaces, including assessing the need for enhanced cooperation or making responsibilities clearer.
- Assessment of what could be an appropriate organization of the various areas that lie at the interfaces between the four actors, and the extent to which and possibly how one can achieve better overall use of resources.
- Assessment of synergies between the innovation activities of Siva and Innovation Norway, including benefits and costs of an alternative organization of Sivas innovation activities in Innovation Norway.

Before presenting the main findings of the report, it is important to emphasize that interfaces themselves are not a problem. Overlapping objectives and use of policy instruments need not be a problem either. Problems could arise when overlapping policy instruments weaken the effectiveness of the overall use of policy instruments. In a well-functioning system of policy instruments and agencies providing them, there should be interfaces, but they need to be clear and clarified.

1.1 POLICY INSTRUMENTS AND COOPERATION

Despite partially overlapping objectives, it seems that interaction between the actors and their policy instruments work well. Siva operates with indirect policy instruments, while the policy instruments of Innovation Norway and the Research Council of Norway are mainly direct.

There is a clear distinction between Innovation Norway's and the Research Council's tasks. Innovation Norway's task is to create value by stimulating to profitable business development throughout Norway by way of programmes and services which are intended to create more successful entrepreneurs, more enterprises with capacity for growth and more innovative business clusters. The Research Council's primary mission is to fund research and development projects. Through its focus on research-based innovation, the Research Council operates as a "minority shareholder" in the field of innovation, and it allocates its funds via competitive arenas.

At an overall level, the division of roles between government agencies appears as clear and clarified. The main challenges are to be found at the regional level. At this level, the division of labour and tasks between innovation companies and Innovation Norway appears as the most unclarified area where major organizational changes could provide benefits.

A host of guidelines, cooperation agreements and agencies regulate and contribute to interaction and cooperation between the actors in the funding agency system, both at national and regional level. At the national level, the interaction and cooperation between the actors works well. Nevertheless, in our opinion there is a need to continue to develop the activities in the coordinating committee to ensure a stronger focus on overall and strategic issues. This could contribute to a clearer clarification of tasks at the interfaces and more discussion on how to achieve the best possible system of funding agencies.

The main challenge in terms of interaction and cooperation is how it is carried out in practice and followed up. The basis for a well-functioning interaction exists, but it is necessary to take some action to make it work even better. This applies particularly to the regional level. There are large variations between the counties. Some have established an effective management structure, while other counties are struggling to convert the intention into good practice.

1.2 OVERLAP IN TASKS AND AREAS WITHOUT COOPERATION

At the national level, we observe only a small degree of inappropriate overlap between government agencies and their policy instruments. The study neither finds extensive challenges at the operational (regional) level, but in cases where challenges are apparent, they relate to three factors:

- Activities associated with needs assessment and mobilization. The Research Council's programme for Regional R&D and Innovation (VRI) mobilizes for research-based innovation. Innovation companies, regional research funds and Innovation Norway are also involved to a greater or lesser extent in mobilization work. This creates unclear roles and division of responsibilities.
- Counselling and mentoring of entrepreneurs and companies. Both Innovation Norway and Siva offers consulting and advisory services¹. Innovation Norway offers its own services as well as programs where other actors are operators (e.g. the Mentor Service), while Siva only offers programs where others are operators (e.g. Business Gardens). In addition, municipalities and private actors also provide counselling. This leads to unclear interfaces in this area.
- Lack of unified responsibility for innovation companies. There is no actor with a strategic overall responsibility to facilitate an appropriate policy instrument structure. If a government agency would have the overall strategic responsibility for all kinds of support for innovation companies, such an actor could clarify requirements for recipients of government support in terms of expertise, size and function.

¹ By Innovation Norway's consulting services, we mean services funded through program as Mentor Service for entrepreneurs, FRAM or support to external consultants or facilitators of various business communities. We do not refer to Innovation Norway's general counseling in connection with loan or grant reviews. This counseling should be seen as an integral and necessary part of the loan or grant administration.

All of the three government agencies are tasked with value-added R&D processes, strengthening of the corporate competence basis and increased innovation. Knowledge-based innovation is at the centre, often focusing on the same business areas. We observe this in practice in the cluster initiatives, where the three actors have established an effective cooperation and their use of policy instruments provides a mutually reinforcing effect.

There is also an overlap between the Research Council's and Innovation Norway's programs and services when it comes to the most knowledge- and innovation-intensive projects and companies. Both Innovation Norway and the Research Council have policy instruments at the borderline here, including the application type Innovation Projects in Business (IPN), SkatteFUNN, IFU/OFU and the Environmental Technology Scheme. This appears, however, not as problematic or inappropriate overlap. Through coordination and dialogue between those responsible for these policy instruments, it has been possible to achieve a good basis for triggering synergies in projects that these policy instruments support.

Through our investigation, we find no areas where there is no established interaction and dialogue between government agencies.

1.3 OVERALL ORGANIZATION OF THE FUNDING AGENCY SYSTEM

Oxford Research and Samfunnsøkonomisk Analyse consider a major organizational change as appropriate. A more coordinated management and leadership can better than today assess how the overall portfolio of advisory and mobilization activities should be developed, how the contents of the various schemes can best fit into each other as regards content and which schemes should be expanded or downsized.

It is difficult to imagine that this could be achieved solely by cooperation between independent organizations. In our opinion, the activities are so homogeneous that they should be placed under a common organizational management and leadership. Based on interviews and practical experience with specific advisory and mobilization activities, Oxford Research and Samfunnsøkonomisk Analyse consider it as appropriate to let Siva lead such activities. We therefore recommend that Siva becomes responsible for leading all, or at least most, schemes related to advisory and mobilization work that the system of funding agencies covers. This applies to schemes as Siva's own Incubator Program and the Business Garden Program, Innovation Norway's Mentor Scheme and the FRAM Program. Innovation Norway's grants to cluster facilitation should also be included in the discussion.

Siva, however, lacks a regional organization. In practice, the management and development of advisory and mobilization activities without an active contact with the regional business will be very demanding. It appears inappropriate to build a new regional apparatus parallel to the regional system of Innovation Norway. Innovation Norway's regional apparatus is not only well developed; it also possesses considerable insight into regional business environments and is involved in regional partnerships with county authorities.

The challenge of adding a larger part or the whole management of the funding agencies' overall advisory and mobilization work to Sivas innovation department can be effectively dealt with if Siva simultaneously is converted into a department in Innovation Norway. Oxford Research and Samfunnsøkonomisk analyse recommend this solution. This way of organising the advisory and mobilization activities will further facilitate Innovation Norway's development of its role as an innovation strategic agent. Furthermore, Innovation Norway will be better equipped to assess resource allocation to advisory and mobilization work against resources related to various types of grants or loan schemes.

Siva also has a real estate company (Siva Eiendom Holding AS), for which previous evaluations have pointed out as having positive synergies to Sivas innovation activities. If Siva Eiendom Holding AS would be included as a separate department under Innovation Norway as well, the synergies between the real estate activities and the innovation activities would be maintained.

A conversion of (an extended) Siva into a department under Innovation Norway is unlikely in itself to create localization-related costs. The management of the department may (if desired) be located where they are today and the complete regional apparatus of Innovation Norway will be available. It is our assessment that also regional cooperation will be greatly simplified if Siva is converted into a department within Innovation Norway.

The above proposal should be viewed as a fundamental improvement suggestion. As noted previously, however, the various advisory and mobilization activities constitute a minor part of the system of funding agencies portfolio of instruments. The problems with unclear boundaries are not so large that the lack of clarity weakens the effects of industrial and innovation policy. Nonetheless, it is our belief that there are good reasons to rethink whether this area can be organized in an even better way than the case is today. Our proposed reorganization should thus be perceived as a suggestion to improve a small part of the funding agencies' overall portfolio of instruments, not as a response to a serious problem.

Nor have we considered whether a reorganization creates new challenges for the ministries' overall management of the funding agencies. It may well be that the organization of the current funding agencies are based on considerations other than how advisory and mobilization measures should be organized. Our proposals must thus be weighed against such considerations, which is outside the scope of this report.

2 Oppsummerende konklusjon

Denne rapporten gir en nærmere vurdering av hvordan grenseflatene mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og fylkeskommunene fungerer i praksis, og om det er overlapp mellom enkelte konkrete virkemidler. Målet med grenseflategjennomgangen er at den skal bidra til en klarere rolledeling, større brukervennlighet, bedre effekt av og mer effektiv drift av virksomhetene.

For å dekke formålet med utredningen, tar rapporten for seg fire hovedelementer:

- Gjennomgang av mål, målgruppe, organisering, finansiering og prosjektportefølje knyttet til ordningene for næringsutvikling i Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og fylkeskommunene, herunder vurdere grenseflater, samspill og samarbeid mellom de fire aktørene.
- Vurdering av overlapp, enten i formål eller virkemiddelbruk, mellom de fire aktørene i tilfeller med identifiserte grenseflater, herunder vurdere om det er behov for styrket samarbeid eller å gjøre ansvarsområdene tydeligere.
- Vurdering av hva som er hensiktsmessig organisering av de ulike områdene som ligger i grenseflatene mellom de fire aktørene, samt i hvilken grad og eventuelt hvordan man kan oppnå bedre samlet ressursbruk.
- Vurdering av synergier mellom innovasjonsvirksomheten til Siva og Innovasjon Norge, herunder gevinster og kostnader av en alternativ organisering av Sivas innovasjonsvirksomhet i Innovasjon Norge.

Før vi presenterer hovedfunnene i utredningen er det viktig å understreke at grenseflater i seg selv ikke er et problem. Overlapp i mål og virkemiddelbruk trenger heller ikke være et problem. Problemer vil kunne oppstå når overlappende virkemidler svekker effektiviteten i den samlede virkemiddelbruken. I et velfungerende virkemiddelapparat skal det være grenseflater, men de bør være tydelige og avklarte.

2.1 VIRKEMIDDELINNRETNING OG SAMARBEID

Til tross for delvis overlappende målsetninger, synes samspillet mellom aktørene og deres virkemidler å fungere godt. Siva opererer med indirekte virkemidler, mens Innovasjon Norges og Forskningsrådets virkemidler i hovedsak er direkte.

Det er et tydelig skille mellom Innovasjon Norges og Forskningsrådets oppgaver. Innovasjon Norge skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling. Verktøyene for å oppnå dette er å bidra til flere gode gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer. Forskningsrådets primære oppgave er å finansiere FoU-prosjekter. Gjennom sitt fokus på forskningsbasert innovasjon, opererer Forskningsrådet som en «minoritetsaksjonær» på innovasjonsområdet, og tildeler sine midler på konkurransearenaer.

På et overordnet nivå fremstår rollefordelingen mellom virkemiddelaktørene som avklart og tydelig. Hovedutfordringene er på det regionale nivået. Her fremstår arbeidsdelingen mellom innovasjonsselskapene og Innovasjon Norge som det mest uavklarte området der større organisatoriske grep vil kunne gi gevinster. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

Det er en rekke føringer, samarbeidsavtaler og organer som regulerer og skal bidra til samspill og samarbeid mellom aktørene i virkemiddelapparatet både på nasjonalt og regionalt nivå. På nasjonalt nivå fungerer samspillet og samarbeidet mellom aktørene bra. Likevel er det etter vår vurdering behov for å videreutvikle aktiviteten i samarbeidsutvalget ytterligere for å sikre sterkere fokus på overordnede og strategiske spørsmål. Dette vil kunne bidra til en tydeligere avklaring av oppgaver som ligger i grenseflatene samt mer diskusjon av hvordan en kan få til et best mulig virkemiddelapparat.

Hovedutfordringen når det gjelder samspillet og samarbeidet er praktiseringen og oppfølgingen av det. Fundamentet for et velfungerende samspill finnes, men det er nødvendig å ta noen grep for å få det til å fungere enda bedre. Særlig gjelder dette på regionalt nivå. Her er det store variasjoner mellom fylkene. I noen har en etablert en effektiv styringsstruktur, mens andre fylker strever med å få omgjort intensjonen til god praksis.

2.2 OVERLAPP I OPPGAVER OG OMRÅDER UTEN SAMARBEID

På nasjonalt nivå forekommer det liten grad av u hensiktsmessig overlapp mellom virkemiddelaktørene og deres virkemidler. Utredningen finner heller ikke omfattende utfordringer på operasjonelt (regionalt) nivå, men i de tilfeller utfordringer nevnes er de særlig knyttet til tre forhold:

- Arbeidet med behovskartlegging og mobilisering. Forskningsrådets VRI program mobiliserer til forskningsbasert innovasjon. Innovasjonsselskapene, regionale forskningsfond og Innovasjon Norge engasjerer seg også i større eller mindre grad i mobiliseringsarbeid. Det skaper en uklar rolle- og ansvarfordeling.
- Rådgivning og mentorering av gründere og bedrifter. Både Innovasjon Norge og Siva tilbyr rådgivningstjenester². Innovasjon Norge gjør det både i egen regi og gjennom programmer der andre aktører er operatører (f.eks. Mentortjenesten), mens SIVA kun gjør det gjennom programmer der andre er operatører (f.eks. næringshager). I tillegg tilbyr også kommunene og private aktører rådgivning. Det gjør at det blir uklare grenseflater på området.
- Mangel på enhetlig ansvar for innovasjonsselskapene. Det mangler en aktør som har et strategisk overordnet ansvar for å legge til rette for en hensiktsmessig virkemiddelstruktur. Når en virkemiddelaktør har et overordnet strategisk ansvar for alle typer støtte til innovasjonsselskapene, kan en slik aktør f.eks. avklare krav til mottakere av offentlig støtte når det gjelder til kompetanse, størrelse og funksjon.

Felles for de tre virkemiddelaktørene er at de er opptatt av verdiskapende FoU-prosesser, styrking av bedriftenes kompetansemessige forutsetninger og økt innovasjon. Det er kunnskapsbasert nyskaping

² Med Innovasjon Norges rådgivningstjenester mener vi tjenester finansiert gjennom program som Mentortjenesten for gründere, Fram eller støtte til eksterne rådgivere eller fasilitatorer av ulike næringsmiljøer. Vi har m.a.o. ikke i tankene Innovasjon Norges alminnelige rådgivning i forbindelse med låne eller tilskuddsvurderinger. Denne rådgivningen må sees på som en integrert og nødvendig del av selve låne- eller tilskuddsforvaltningen.

som står i sentrum, med fokus på mange av de samme næringsfeltene. Dette ser vi i praksis i klynge-satsingene, der de tre aktørene har etablert et velfungerende samarbeid, hvor aktørenes virkemiddelbruk gir en gjensidig forsterkende effekt.

Det forekommer også overlapp mellom Forskningsrådets og Innovasjon Norges programmer og tjenester når det gjelder de mest kompetanse- og innovasjonstunge prosjektene og bedriftene. Både Innovasjon Norge og Forskningsrådet har virkemidler i grenselandet her, bl.a. søknadstypen Innovasjonsprosjekter i næringslivet (IPN), SkatteFUNN, IFU/OFU og miljøteknologiordningen. Dette fremstår imidlertid ikke som problematisk eller uhensiktsmessig overlapp. Gjennom koordinering og god dialog mellom de virkemiddelansvarlige har en klart å få til et godt fundament for å utløse syner-gier i prosjektene som virkemidlene støtter.

Gjennom vår utredning finner vi ingen områder hvor det ikke er etablert samspill og dialog mellom virkemiddelaktørene.

2.3 SAMLET ORGANISERING AV VIRKEMIDDELAPPARATET

Slik Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse vurderer det, vil en større organisatorisk endring være formålstjenlig. En mer koordinert styring og ledelse kan bedre enn i dag vurdere hvordan den samlede porteføljen av rådgivnings- og mobiliseringsaktiviteter bør utvikles, hvordan innholdet i ulike ordninger best kan tilpasses hverandre innholdsmessig og hvilke ordninger som bør utvides eller slankes beløpsmessig.

Det er vanskelig å se for seg at dette kan realiseres utelukkende ved samarbeid mellom selvstendige organisasjoner. Etter vårt skjønn er aktivitetene så likeartede at de bør legges under en felles organisasjonsmessig styring og ledelse. Basert på intervjuer og praktisk erfaring med konkrete rådgivnings- og mobiliseringsaktiviteter, er det Oxford Research og Samfunnsøkonomisk sin vurdering at det er hensiktsmessig å la Siva lede slike aktiviteter. Vi anbefaler derfor at Siva framover får ansvaret for å lede alle, eventuelt de fleste, ordninger knyttet til rådgivnings og mobiliseringsarbeid virkemiddelapparatet har. Dette gjelder ordninger som Sivas eget inkubasjonsprogram og næringshageprogram, Innovasjon Norges Mentorordning og FRAM-program. Også Innovasjon Norges tilskudd til klyngefasilitering bør vurderes her.

Siva mangler imidlertid en regional organisasjon. I praksis vil ledelse og utvikling av rådgivnings- og mobiliseringsaktiviteter uten aktiv kontakt med det regionale næringslivet være svært krevende. Det framstår som lite hensiktsmessig å bygge opp et nytt regionalt apparat på siden av det regionale apparatet Innovasjon Norge allerede har. Innovasjon Norges regionale apparat er ikke bare godt utbygd, det innehar også betydelig innsikt i regionale næringsmiljøer og inngår i regionale partnerskap sammen med fylkeskommunene.

Utfordringen med å legge en større del eller hele ledelsen av virkemiddelapparatets samlede rådgivnings- og mobiliseringsarbeid til Sivas innovasjonsavdeling, kan effektivt håndteres dersom Siva samtidig omgjøres til en avdeling i Innovasjon Norge. Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse anbefaler denne løsningen. På den måten blir det også mulig for Innovasjon Norge å videreutvikle seg

som innovasjonsstrategisk organ og vurdere ressursinnsats innen rådgivnings- og mobiliseringsarbeid opp mot ressurser knyttet til ulike typer tilskudds- eller låneordninger.

Siva har også et eiendomsselskap (Siva Eiendom Holding AS), som tidligere evalueringer har pekt på at har positive synergier til Sivas innovasjonsarbeid. Dersom også Sivas eiendomsvirksomhet legges inn som en egen avdeling under Innovasjon Norge, kan synergieffektene som måtte være mellom eiendomsselskapet og innovasjonsavdelingen fortsatt ivaretas.

Omgjøring av (et utvidet) Siva til en avdeling under Innovasjon Norge vil neppe i seg selv skape lokaliseringmessige kostnader. Avdelingsledelsen kan (om ønskelig) være lokalisert der de er og hele Innovasjon Norges regionale apparat vil være tilgjengelig. Det er videre vår vurdering at også det regionale samarbeidet blir betydelig forenklet om Siva omgjøres til en avdeling innenfor Innovasjon Norge.

Ovenstående forslag fremmes som et prinsipielt forbedrende forslag. Som påpekt tidligere er imidlertid de ulike rådgivnings- og mobiliseringsaktivitetene en mindre del av virkemiddelapparatets mange ordninger. Problemene med uklare grenseflater er heller ikke så store at uklarhetene svekker effektene av annet næringspolitisk arbeid. Det er like fullt grunn til å tenke gjennom om også dette området kan organiseres bedre enn i dag. Våre forslag til endret organisering, skal derfor sees på som et forslag til forbedring av en mindre del av virkemiddelapparatets samlede virkemiddelportefølje, ikke som svar på et alvorlig problem.

Vi har heller ikke vurdert om en omorganisering skaper nye utfordringer for departementenes samlede styring virkemiddelapparatet. Det kan godt tenkes at organiseringen av dagens virkemiddelaktører bygger på andre hensyn enn hvordan rådgivnings- og mobiliseringsvirkemidler best skal organiseres. Våre forslag må naturligvis veies opp mot slike hensyn, som ligger utenfor denne rapportens problemstilling.

3 Bakgrunn, formål og problemstillinger

3.1 BAKGRUNN

Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og fylkeskommunene er offentlige aktører som på ulike måter skal bidra til å fremme innovasjon og næringsutvikling. Spesielt Innovasjon Norge, Forskningsrådet, og Siva har ansvar for en svært stor del av offentlige virkemidler for å fremme næringsutvikling. Aktørene blir ofte benevnt som «virkemiddelapparatet».³ Virkemidlene kan ta flere former, som for eksempel gjennom tilskudd, lån, garantier, rådgivning, profilering eller nettverkstjenester.

Denne rapporten kartlegger grenseflater og overlapp mellom de tre ovennevnte virkemiddelaktørene. Vi ser også på grenseflater mellom virkemiddelapparatet og fylkeskommunen, siden fylkeskommunen har en rolle i å tilrettelegge for næringsliv i eget fylke på ulike måter. Rapporten skal bidra til et styrket kunnskapsgrunnlag om hvordan en kan oppnå et mest mulig effektivt og hensiktsmessig forsknings- og innovasjonssystem.

I Sundvoldenerklæringen påpekes det at regjeringen vil videreutvikle Innovasjon Norge som organisasjon. I Prop. 1 S (2014-2015) for Nærings- og fiskeridepartementet fremgår det at Regjeringen i 2015 vil foreta en gjennomgang av Innovasjon Norge for å videreutvikle selskapet til en mer effektiv virkemiddelaktør. Denne gjennomgangen skal også inkludere en vurdering av grenseflatene mellom Innovasjon Norge, Norges forskningsråd, Siva og fylkeskommunenes rolle innenfor næringsutvikling. En slik analyse står sentralt for å kunne vurdere i hvilken grad regjeringenes kriterier for god virkemiddelbruk (Meld. St. 22, 2012) oppfylles på systemnivå, og da særlig en vurdering av kriteriet om at «*det må ikke finnes alternative virkemidler som bedre kan oppfylle målet*».

3.2 FORMÅL

Denne rapporten gir en nærmere vurdering av hvordan grenseflatene mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og fylkeskommunene fungerer i praksis, og om det er overlapp mellom enkelte konkrete virkemidler. Målet med grenseflategjennomgangen er at den skal bidra til en klarere rolledeling, større brukervennlighet, bedre effekt av og mer effektiv drift av virksomhetene.

Slik vi forstår oppdraget, kan det betraktes som en systemanalyse av organisering, effektivitet og samarbeid med som kan bidra til å oppnå større brukervennlighet og effekt. Samtidig er det åpenbart at en systemanalyse må bygge på god kunnskap om hvordan de ulike institusjonene faktisk anvender sine virkemidler, f.eks. med tanke på målgruppe, geografisk nedslagsfelt, hva bistanden består i og dimensjoneringen av bistanden. Det er først når systemanalysen forankres i en konkret virkemiddelforståelse at de reelle grenseflatene blir avdekket. Dette er noe vi har lagt vekt på å få belyst gjennom denne utredningen.

³ Andre virkemiddelaktører er Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK), Eksportkreditt, Enova, Investinor og Argentum.

3.3 PROBLEMSTILLINGER

Utredningen tar for seg fire hovedelementer:

1. Er grenseflatene gjennom virkemiddelaktørene og fylkeskommunene tydelige og avklarte?
2. Er det overlapp mellom noen virkemidler, i så fall hvilke?
3. Hvordan bør virkemiddelapparatet bedre organiseres for å unngå for stor grad av overlapp og sikre bedre ressursbruk?
4. Forholdet mellom Innovasjon Norge og Sivas innovasjonsvirksomhet

I det videre går vi nærmere inn på hvilke mer detaljerte problemstillinger som belyses knyttet til hvert av disse.

3.3.1 Gjennomgang av organisering, mål og finansiering samt beskrivelse og vurdering av samspill og samarbeid

I utredningen har vi kartlagt hvordan virkemiddelapparatet og fylkeskommunen organiserer seg:

- Vi har gjennomgått og vurdert likheter og ulikheter i mål, målgruppe og prosjektportefølje knyttet til ordningene for næringsutvikling i Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og fylkeskommunene.
- Beskrevet og vurdert grenseflatene, samspillet og samarbeidet mellom de tre virkemiddelaktørene og fylkeskommunen. Som en del av beskrivelsene har vi bl.a. undersøkt på hvilket nivå et eventuelt samarbeid utfolder seg. Er det på et overordnet organisasjonsnivå eller på konkret prosjektnivå eller på et organisasjonsnivå mellom prosjekt og ledelsesnivå?

3.3.2 Vurdering av overlapp i oppgaver

Vi har vurdert om grenseflatene er tydelig avklart eller om det reelt sett er overlapp:

- I hvilken grad er det overlapp i oppgaver mellom de fire aktørene der vi identifiserer grenseflater? Dette kan både være overlapp i formål og overlapp i bistand (virkemiddelbruk).
- I hvilken grad er det områder med overlapp der det ikke er etablert samarbeid eller dialog?

3.3.3 Samlet vurdering av hensiktsmessig organisering

Besvarelsen av momentene i kapittel 2.3.1 og 2.3.2 har dannet grunnlag for en samlet vurdering av hva som er hensiktsmessig organisering av de ulike områdene som ligger i grenseflatene mellom de fire enhetene. Rent konkret har vi belyst:

- I hvilken grad kan en oppnå bedre ressursbruk samlet sett og økt effekt av de næringsrettede virkemidlene? Dette inkluderer også en vurdering av prinsipper for rolle- og arbeidsdeling og samarbeidsområder, og forslag til en eventuell omfordeling av oppdrag eller deler av disse.

3.3.4 Forholdet mellom Innovasjon Norge og Sivas innovasjonsvirksomhet

Som en del av vår samlede vurdering av hva som er hensiktsmessig organisering, har vi sett spesifikt nærmere på synergiene mellom innovasjonsvirksomheten i Siva og Innovasjon Norge (jf. Menon (2015)). Vi har:

- Vurdert gevinster og kostnader ved en alternativ organisering av Sivas innovasjonsvirksomhet i Innovasjon Norge, sammenholdt med en videreutvikling av innovasjonsvirksomheten i Siva.
- Gitt en anbefaling om hvordan en slik potensiell integrering mest hensiktsmessig kan gjennomføres.

3.4 GRENSEFLATER – ER DET ET PROBLEM?

Det er viktig å understreke at grenseflater i seg selv ikke er et problem. Problemer vil kunne oppstå når overlappende virkemidler svekker effektiviteten i den samlede virkemiddelbruken. Eksempelvis kan det være tilfelle hvis overlapp vanskeliggjør en gjennomtenkt offentlige allokering av ressurser. Dersom noen virksomheter eller næringsmiljøer får for mye offentlige ressurser og andre for lite, bør det være som følge av en analyse av hvordan offentlige virkemidler best kan bidra til økt verdiskaping og ikke basert på ukoordinert virkemiddelbruk mellom virkemiddelaktørene. Videre er det naturligvis problematisk dersom virkemiddelbruk fra ulike virkemiddelaktører undergraver verdiskapingseffekten av hverandres bidrag. I et velfungerende virkemiddelapparat skal det med andre ord være grenseflater, men de bør være tydelige og avklarte.

Rent teoretisk kan en se for seg tre ulike grenseflatekonfigurasjoner:

- Ingen berøring mellom aktørene og deres virkemidler
 - Virkemiddelaktørene kan rette seg mot distinkt forskjellige problemstillinger eller målgrupper. På denne måten har virkemiddelaktørene en funksjonell arbeidsdeling, men samarbeidet er begrenset til hvem som tar ansvar for hva. I en slik situasjon vil ingen virksomhet forholde seg til flere virkemiddelaktører på en gang
- Berøring mellom aktørene og deres virkemidler som er uproblematisk
 - Virkemiddelaktørene har ulike roller og har virkemidler for å løse ulike problemer, men virkemidlene kan gjerne gi bistand til samme virksomhet eller næringsmiljø. Problemene som skal løses er sammensatte og krever blandet virkemiddelbruk. I slike situasjoner kan virkemiddelbruk gi en gjensidig forsterkende effekt. Årsaken kan være at markedssvikten som gir grunnlag for offentlig virkemiddelbruk er mangeartet. Eksempelvis kan det eksistere informasjonsskjevheter i lokale kapitalmarkedet samtidig som potensielle samarbeidspartnere ikke kjenner hverandre. Videre kan det tenkes at forskningsstøtte krever oppfølging av bistand til forretningsutvikling og/eller samarbeidskobling for å gi verdiskapingsmuligheter.
- Berøring mellom aktørene og deres virkemidler som er problematisk
 - Som nevnt over kan overlappende svekke effektiviteten i den samlede virkemiddelbruken. Dette kan innebære en risiko for at «gode» virkemidler har for lave budsjetter,

mens «dårlige» kan ha for store. Videre vil det være uhensiktsmessig dersom to virkemiddelaktører støtter konkurrerende virksomheter med samme type støtte uten samme krav til å få støtte.

3.5 VIDERE INNHOLD

Det videre innholdet i rapporten er strukturert med utgangspunkt i problemstillingene. Rapporten inneholder følgende kapitler

- Kapittel 3: Beskrivelse av metodene brukt i datainnsamlingen
- Kapittel 4: En gjennomgang av organisering, mål og finansiering samt en beskrivelse og vurdering av samspill og samarbeid
- Kapittel 5: En vurdering av om det i praksis er overlapp i virkemidler
- Kapittel 6: En samlet vurdering av hva som er hensiktsmessig organisering. Dette inneholder også en vurdering av forholdet mellom Innovasjon Norge og Sivas innovasjonsvirksomhet.

4 Analysedesign og metodisk opplegg

Dette kapittelet gir en gjennomgang av metodene benyttet i utarbeidelsen av denne rapporten. For å best mulig besvare problemstillingene har vi valgt flere tilnærminger og metodiske verktøy. Dette styrker analysens validitet. Rent konkret har vi tatt i bruk følgende verktøy:

- Vi har gjort en dokumentstudie som både inkluderer tidligere evalueringer og offentlige dokumenter tilknyttet de ulike virkemiddelaktørene
- Vi har benyttet oss av Samfunnsøkonomisk analyses samspilldatabase, en database som inneholder tildelinger til bedrifter fra de ulike virkemiddelaktørene.
- Det er gjennomført en spørreundersøkelse til ansatte hos virkemiddelaktørene
- Det er gjennomført en rekke dybdeintervju med representanter fra ledelsen hos virkemiddelaktørene, samt andre representanter for innovasjonssystemet.

4.1 DOKUMENTSTUDIE

Gjennom utredningen har vi gjennomgått en rekke evalueringer, analyser, avtaler og årsrapporter for å få best mulig overblikk over situasjonen. De fleste av dokumentene gjennomgått i dette prosjektet finnes i litteraturlisten helt til slutt i denne rapporten. I tillegg til dokumentene i litteraturlisten har vi benyttet oss av andre informasjonskilder som beskrives i det videre.

- Hjemmesidene til Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet har blant annet god oversikt over organisasjonenes virkemiddel- og programporteføljer. Hjemmesidene har også vært en god kilde til organisasjonenes visjoner, formål og målsettinger.
- Fylkeskommunenes strategier og planer, blant annet strategiske næringsplaner, RUP'er, innovasjonsstrategier og FoU-strategier. Disse har bidratt til å kaste lys over det regionale samarbeidet og grenseflatene mellom virkemiddelaktørene.
- Gå gjennom samarbeidsavtalene som finnes på nasjonalt og regionalt nivå. Vi har gjennomgått den nasjonale samarbeidsavtalen mellom Innovasjon Norge, Siva og forskningsrådet, samt intensjonene fra aktørenes oppdragsgivere. Vi har også sett på en rekke regionale samarbeidsavtalen mellom virkemiddelaktørene samt de samarbeidsavtalene som fylkeskommunene har med de ulike virkemiddelaktørene.

4.2 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSES SAMSPILLDATABASE

Samspillsdatabasen dekker data på støttemottakere (inkl. prosjektpartnere) for tolv offentlige virkemiddelaktører⁴, og har totalt 406 437 observasjoner i perioden 1998-2015⁵. Prosjektdata er kategorisert

⁴ Innovasjon Norge, Norges forskningsråd, Siva, Argentum, SkatteFUNN, Investinor, Eksportkreditt, Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), Giek, fylkeskommunene, Sårnømfond og Enova

⁵ Databasen har per februar 2015 kun data for Enova i 2015

i henhold til hva slags offentlig bistand det er og hvilken form for verdiskapingsaktivitet som støttes. Dette gjør det mulig å sammenstille og sammenligne prosjektdata fra de ulike virkemiddelaktørene.

Utover prosjektdata (prosjektår, tilsagn, virkemiddel/program etc.), inneholder databasen en rekke karakteristika på støttemottakerne (geografi, næring, sektor, ansatte etc.). Samlet gjør informasjon det mulig å identifisere hvilke virkemidler som benyttes av hvilke typer virksomheter, hvilke virkemidler som benyttes av virksomheter, som også benytter andre virkemidler, og hvordan bruken utvikler seg over tid.

Samspillsdatabasen har i dette prosjektet blir benyttet til å vurdere i hvilken grad Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og fylkeskommunene «klumper» seg om en bestemt næring, region eller de samme virksomhetene. Vi har dratt nytte av informasjon fra spørreundersøkelsen (se 3.2.3) og dybdeintervjuene (se 3.2) i utvelgelsen av virkemidler/programmer hos de enkelte aktørene som vi har studere nærmere ved hjelp av Samspillsdatabasen.

Analyser med utgangspunkt i Samspillsdatabasen er presentert i kapittel 6.2.

4.3 SPØRREUNDERSØKELSE

For å få et mest mulig representativt bilde av samspillet, samarbeidet og grenseflatene mellom Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet og fylkeskommunene, har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant representanter for de fire aktørene: Lederne av Innovasjon Norges distriktskontorer, programansvarlige for de sentrale satsingene og programmene til Forskningsrådet, Forskningsrådets regionale representanter, prosjektansvarlige for VRI, lederne av Sivas innovasjonsselskaper, samt lederne av fylkeskommunenes næringsavdelinger.

Undersøkelsen ble sendt til totalt 220 respondenter, fordelt på de fire aktørene (jf. tabell 1). Av disse har 157 (71,4 pst.) svart på undersøkelsen.

Tabell 1: Svarprosent etter kategori

Kategori	Antall spurte	Antall svar	Svarprosent
Innovasjon Norge	20	13	65 %
Forskningsrådet	65	44	68 %
Siva*	102	78	77 %
Fylkeskommunene	33	22	67 %
Total	220	157	71 %

Kilde: Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse

*) Kategorien dekker inkubator- og næringshageledere

Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva, Foreningen for innovasjonsselskaper i Norge og Næringshageforeningen i Norge har selv gjennomført en kartlegging av gråsoner, hvor det ble gjennomført en spørreundersøkelse blant mange av de samme respondentene (Hole et al, 2015). Spørreskjemaet brukt

i dette prosjektet er forsøkt utformet slik at respondentene ikke må besvare de samme spørsmålene flere ganger (se vedlegg for selve spørreskjemaet).

Analysen på bakgrunn av spørreundersøkelsen er presentert i kapittel 6.1.

4.4 DYBDEINTERVJUER

Prosjektteamet har gjennomført en rekke intervjuer med sentrale aktører både nasjonalt og regionalt. Intervjuene er i hovedsak gjennomført i personlige møter, og et fåtall via telefon.

4.4.1 Nasjonale aktører

På nasjonalt nivå har prosjektteamet intervjuet representanter fra ledelsen i de aktuelle virkemiddelaktørene. I disse intervjuene fikk prosjektteamet blant annet god oversikt over den overordnede styringen av organisasjonene, samarbeid mellom dem, deres respektive virkemidler og grenseflater mellom dem. Vi har gjennomført intervjuer med følgende personer:

- **Innovasjon Norge.** Direktør divisjon vekstkraftige bedrifter og klynger Mona Skaret, direktør for regioner og finansiering Per Niederbach og direktør for innovasjonspolitikken Silje Aspholm Hole
- **Siva.** Administrerende direktør Espen Susegg og prosjektleder/programansvarlig for næringshageprogrammet Heidi Lyng.
- **Norges forskningsråd.** Administrerende direktør Arvid Hallén og direktør for divisjon for innovasjon Anne Kjersti Fahlvik.
- **Foreningen for innovasjonsselskaper (FIN).** Daglig leder Daniel Ras-Vidal, styreformann Anders Haugland (BTO) og styremedlem Marianne Ødegård (Kjeller Innovasjon).

4.4.2 Regionale aktører

Prosjektet har brukt tre case-fylker for å kartlegge prosedyrer regionalt; Troms, Hordaland og Oppland. I disse fylkene har representanter fra teamet intervjuet en rekke sentrale aktører:

- Lederen for distriktskontoret til Innovasjon Norge
- Lederen for fylkeskommunens næringsavdeling og regionalavdeling
- Forskningsrådets regionale representant
- Sivas regionale representant
- Direktøren for NHO i fylket
- Representant for en sentral næringsklynge
- Prosjektleder for VRI i fylket

5 Virkemiddelinnretning og samarbeid mellom aktørene

Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og fylkeskommunene har en rekke forskjellige virkemidler. Vi vil i dette kapitlet presentere aktørenes virkemidler og programmer, samt vurdere likheter og ulikheter i mål, målgruppe og prosjektportefølje. Vi vil videre beskrive dagens samarbeid mellom aktørene.

Dette vil danne grunnlaget for å vurdere hvor det eventuelt er overlapp i oppgaver og hva en praktisk kan gjøre for å få til et velfungerende samarbeid mellom aktørene.

5.1 KARTLEGGING OG ANALYSE AV VIRKEMIDDEL

Det er særlig for Forskningsrådet og Innovasjon Norge at en ha et stor antall virkemidler. I forbindelse med virkemiddelgjennomgangen er det sentralt å avgrense hvilke virkemidler som bør inngå, slik at det blir mulig å lage en analyse som ikke blir for kompleks. I kartleggingsdelen har vi benyttet oss av et todelt opplegg:

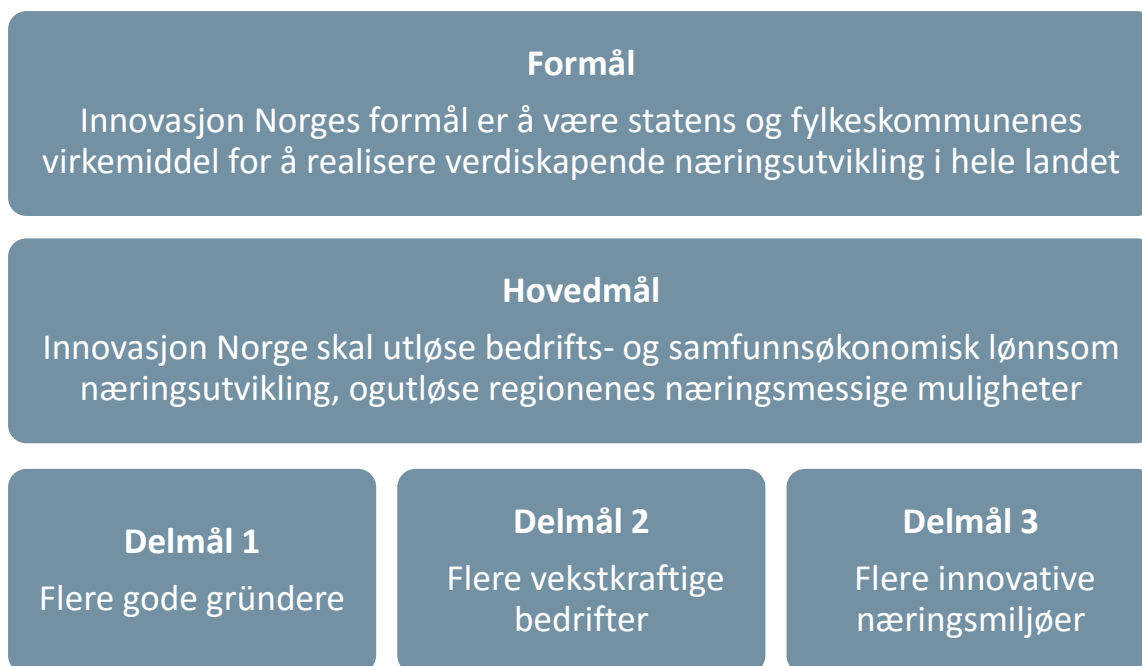
- En overordnet beskrivelse av innretningen og formålet til virkemiddelaktørene.
- En beskrivelse av enkeltvirkemidler som er særskilt sentrale for å vurdere grenseflater og overlapp.

Virkemidlene inkludert i vurderingen av grenseflater er valgt på bakgrunn av informasjon fra intervju med virkemiddelaktørene, spørreundersøkelsen, Samfunnsøkonomisk analyses samspillsdatabase, samt virkemiddelaktørenes egen analyse av gråsoner i virkemiddelapparatet (Hole et al., 2015). Videre har vi trukket på kunnskap om de ulike aktørenes virkemidler og programmer fra en rekke tidligere evalueringer og andre relevante prosjekter på området.

5.1.1 Innovasjon Norge

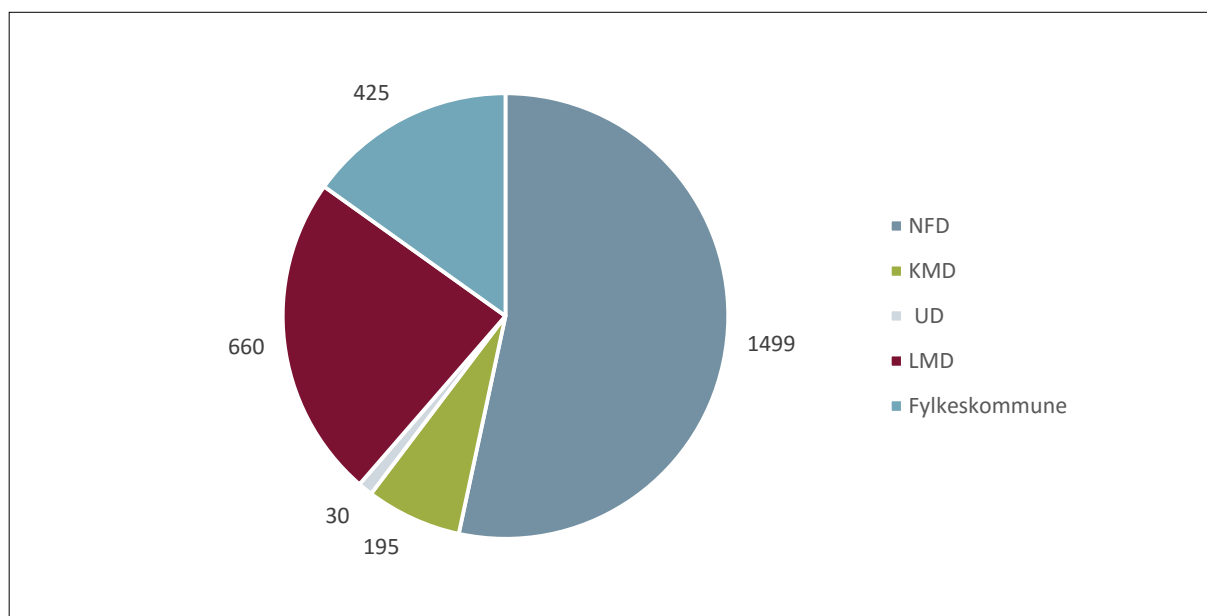
Innovasjon Norge tilbyr tjenester hovedsakelig rettet mot bedrifter, og har også et stort landbruksoppdrag, samt et særoppdrag om å profilere Norge som en merkevare. Innovasjon Norge er den største av virkemiddelaktørene med tanke på budsjett, de er representert ved 19 kontorer i Norge og 37 kontorer utenlands. Innovasjon Norge fikk nye målsettinger og nytt formål i Meld. St. 22 (2011-2012) *Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og Siva SF*.

Figur 1: Innovasjon Norges formål



Delmålene reflekterer bredden i Innovasjon Norges satsninger, fra de nyetablerte bedrifter til nasjonal konkurransekraft. De viktigste stikkordene er levedyktig, bærekraftig og lønnsom vekst. Fra og med 2014 rapporterer Innovasjon Norge resultat for alle de 42 – fire departement, fylkeskommunene og fylkesmennene.

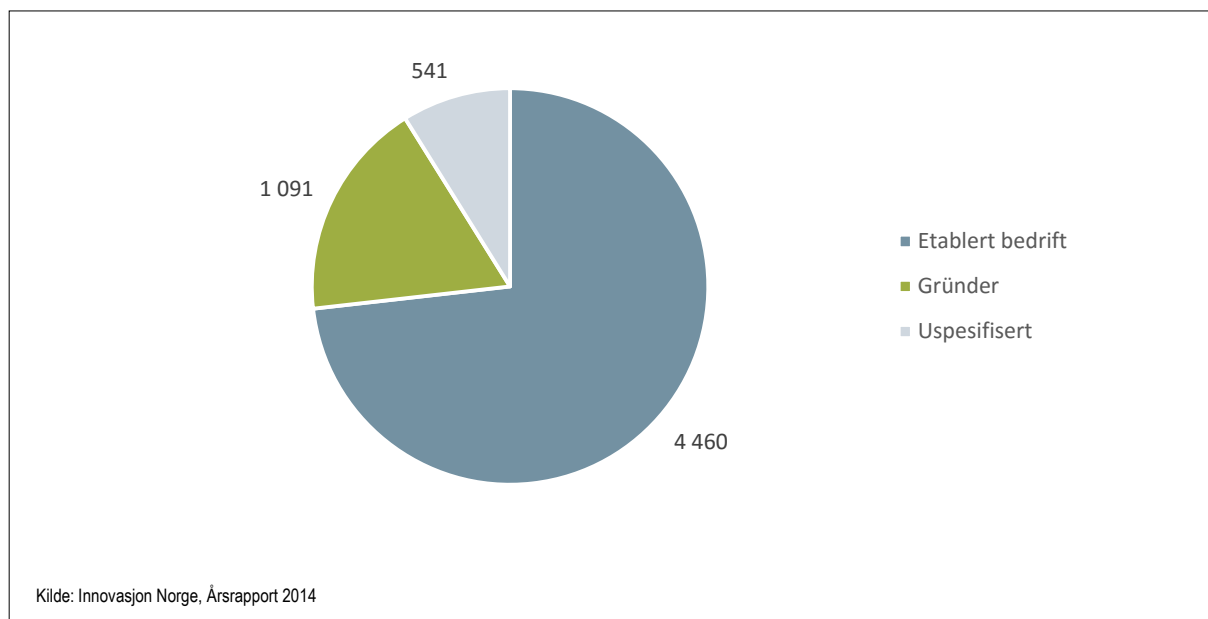
Figur 2: Bevilgninger til Innovasjon Norge (mill. kroner)



Målgruppe

Innovasjon Norge har en stor målgruppe, som omfatter de fleste aktører i innovasjonssystemet. De har kunder fra nyetablerte gründere, etablerte bedrifter, bedriftsnettverk, kunnskapsmiljøer til offentlige aktører. Virkeområdet strekker seg fra distriktene til internasjonale satsninger. Blant etablerte bedrifter er det hovedsakelig små og mellomstore bedrifter som er målgruppen.

Figur 3: Innovasjon Norges tildelinger i 2014 fordelt på målgruppe (antall)



Mange av virkemidlene har egne målgrupper fordelt på ulike dimensjoner. Noen er geografisk bestemt, og har for eksempel bare bedrifter i det distriktspolitiske virkeområdet som kunde, andre bare bedrifter som ønsker å nå ut i og vokse på internasjonale markeder. Mange av tjenestene og programmene har nærings- eller sektorbaserte målgrupper. Grenseflater kan oppstå der de andre virkemiddelaktørene har bedriftssatsninger, både i tidlige fase av bedriftenes utvikling og i forsknings- og innovasjonsprosjekter.

Hovedtjenester

Innovasjon Norge leverer en rekke tjenestetyper, gruppert i seks hovedkategorier (se under). Satsningsområdene er videre sentrert rundt syv sektorer hvor Norge har spesielle fortrinn eller unik kompetanse. Innovasjon Norge rapporterer resultater per program i følgende kategorier: rådgivning, kompetanse, nettverk, profilering, finansiering og spesial. Under går vi nærmere inn på hver av disse.

Rådgivning: Dette er en stor gruppe med tjenester og programmer. Her skal personale ved distrikts- og utenlandskontorene, samt hovedkontoret til Innovasjon Norge gi bedrifter rådgivning om marked, diverse EU-program, Immaterielle rettigheter (IPR), internasjonale handelsregler og en rekke andre områder.

Det går et tydelig skille mellom rådgivning i forbindelse med den ordinære saksbehandlingen til Innovasjon Norge, og det som inngår i kategorien rådgivning. Det som inngår i kategorien er de spesifikke rådgivningstjenestene og -programmene som organisasjonen har.

Kompetanse: Denne kategorien inneholder programmer med kurs for bedriftseiere og gründere.

Nettverk: Nettverkstjenestene inkluderer *Norwegian Innovation Clusters* som Innovasjon Norge administrerer. Dette er det nasjonale klyngeprogrammet, og er et samarbeidsprosjekt mellom Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet. Innovasjon Norge har også ansvar for forprosjektene til klyngeprogrammet og bedriftsnettverk.

Profilering: Dette er en av de mindre kategoriene for bedrifter som ønsker å profilere seg på internasjonale messer og næringsdelegasjoner. Utenlandskontorene og Norges ambassader (UD) er sentrale i denne tjenesten, og kombineres gjerne med statsbesøk.

Finansiering: Finansieringstjenestene består av både lån og tilskudd. Innovasjon Norge har også gjennom sine lånetjenester mulighet til å dele ut risikolån som ikke dekkes av det private markedet.

Spesial: Denne kategorien inneholder mange programmer rettet mot promotering av Norge som reisemål, innovasjon i reiselivsnæringen, samt programmer for bedrifter som ønsker å prøve seg på internasjonale markeder.

I den neste tabellen presenteres ett utvalg programmer som vil være viktig for den videre diskusjonen av grenseflater og overlapp. Det innebærer at det ikke er inkludert virkemidler for alle de seks hovedkategoriene. I noen kategorier eksisterer det ikke virkemidler som berører grenseflatene til de andre virkemiddelaktørene.

Tabell 2: Utvalgte programmer hos Innovasjon Norge

	Program	Om programmet
Rådgivning	Mentortjeneste for gründere	I oppdragsbrevet fra NFD presiseres viktigheten av å motta rådgivning i tilknytning til eventuelle tilskudd for etablerere og gründere. Denne rådgivningen kommer ofte i for av Mentortjeneste for gründere. Dette er en én-til-én samtale med en mentor over en periode på 3-12 måneder, samt tilbud om fellessamlinger hvor gründerne kan utveksle erfaringer og møte ressurspersoner i sine egne regioner. Målgruppen for Mentortjenesten er daglige ledere av registrerte gründerbedrifter i bedriftsutviklings- og markedsintroduksjonsfasen. For å delta i ordningen, må gründerbedriftene ha mål om vekst og langsiktig lønnsomhet. Det stilles ikke krav til bransjetilhørighet, men innovasjonshøye. Tjenesten prioriterer gründere som er under 35 år, men den er utformet på en slik måte at den kan tilbys alle gründere som tilfredsstill de øvrige kravene.
	Internasjonal markedsrådgivning	Innovasjon Norge tilbyr en rekke ulike tjenester for bedrifter som ønsker å finne nye markeder. Det kan inkludere bistand til å lokalisere partnere, kartlegge markeder eller utforme markedsstrategi. Det er i stor grad Innovasjon Norges kontorer i utlandet som bistår med denne rådgivningen.

Kompetanse	FRAM	FRAM er et program for små og mellomstore bedrifter som ønsker å skape ny vekst for sin bedrift. Programmet er delt inn i tre undergrupper: Innovasjon, etablering og strategi- og lederutvikling. FRAM-programmene består av samlinger av en gruppe bedrifter, og noe én-til-én-møter med bedriftsrådgivere. FRAM Innovasjon skal bidra til at bedriftene legger mer og riktig innsats i å finne nye plattformer for vekst. Programmet dreier seg mye om å økt forståelse av kundebehov som driver for innovasjon, samt hvordan kunder og brukere kan anvendes i prosessen. FRAM Marked er for bedrifter som ønsker å prøve seg fram i nye markeder internasjonalt, og FRAM Strategisk ledelse er lederutvikling for å øke konkurransekraft for bedriften.
	Norwegian Innovation Cluster	Nettverkstjenestene inneholder blant annet Norwegian Innovation Cluster, som består av Arena-, NCE- og GCE-programmene. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva og blir beskrevet nærmere under.
Nettverk	Bedriftsnettverk	Bedriftsnettverkstjenesten er en tjeneste for bedrifter som ønsker å etablere forpliktende, strategisk og markedsrettet/kommersielt samarbeid med andre bedrifter. Samarbeidet skal baseres på sterke og forpliktende samarbeidsrelasjoner og konkrete prosjekter, som vil styrke bedriftenes konkurransekraft og realisere markedsmuligheter i Norge og internasjonalt. Samarbeidet og prosjektene skal ha fokus på markedsmuligheter og vekstpotensial for bedriftene i nettverket. Hovedmålet er å styrke bedriftenes innovasjonsevne og konkurransekraft og realisere markedsmuligheter i Norge og internasjonalt.
	Etablerertilskudd	Det finnes to typer etablerertilskudd; landsdekkende og distriktsrettede. Begge disse er inndelt i to ulike faser, tidligfase med markedsavklaring (mindre en 3 år siden registrert organisasjonsnummer) og kommersialiseringsfasen (3-5 år siden registrert organisasjonsnummer). Med ny policy i 2014 ble det gjennomført en del endringer for denne tjenesten. Det blir nå lagt større vekt på veiledning og pedagogisk informasjon, blant annet for å sikre at tjenesten blir praktisert mest mulig konsistent ovenfor gründere i hele landet. Etablerertilskudd en viktig tjeneste som betales til gründere i den tidligste fasen, dette tilskuddet kombineres ofte med rådgivningstjenesten Mentorordningen for gründere. Etablerertilskudd handler blant annet om å få avklart realismen i forretningsidéen, avklare om forretningsmodellen er riktig innrettet, behov for produkt- og tjenesteutvikling.
Finansiering	IFU/OFU	Forsknings- og utviklingskontrakter (IFU/OFU) skal realisere økt verdiskaping gjennom utviklingsprosjekter med bedrifter eller organisasjoner i samarbeid med sin kundepart. Målgruppen er både etablerte bedrifter, gründere, og offentlig sektor. I 2014 var omtrent 20 prosent av tilsagnene til offentlig sektor. For 2014 er det ikke lenger et gjennomgående krav om at SkatteFUNN benyttes før IFU/OFU-tilskudd.
	Miljøteknologi	Det overordnede formålet med miljøteknologiordningen er å stimulere til flere prosjekter innen miljøteknologi. Ordningen skal fremme norsk miljøteknologi i nasjonale og internasjonale markeder, og bidra til at norsk industris konkurransevne styrkes. Innovasjon Norge bidrar med kompetanse, nettverk og finansiering for å avlaste risiko og legge til rette for iverksetting av slike krevende utviklingsprosjekter. Dette kan være teknologi som lager mer miljøvennlige produkter eller som er mer effektive til å utnytte ressurser i produksjonsprosessen.

Norwegian Innovation Clusters (NIC)

Det nasjonale klyngeprogrammet er et samarbeidsprosjekt og eies i felleskap av Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd og Siva, men det er som nevnt Innovasjon Norge som administrerer tjenesten. Klyngeprogrammet finansieres av Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Klyngeprogrammet har et eget programråd med representanter fra eierne, kunnskapsmiljøer, næringslivet og regionale utviklingsaktører. S sammensetningen NIC ble lansert i 2014, og skal bidra til verdiskaping ved å utløse og forsterke samarbeidsbaserte utviklingsaktiviteter i klyngene.

Figur 4: Formål med klyngeprogrammet Norwegian Innovation Clusters



Programmet har tre nivåer – Arena, NCE og GCE – som gjenspeiler klyngens modenhet:

Arena ble iverksatt i 2002 og har siden det støttet over 70 klyngeprosjekter. Arenaprogrammet er for nyetablerte og umodne klynger. Klyngen kan være relativt liten og ha en regional posisjon, eller være større og ha en nasjonal posisjon. Programmet tilbyr finansiell og faglig støtte til langsiktige utvikling av regionale næringsmiljøer. Formålet er å stimulere til økt innovasjon og styrket konkurransevne basert på samarbeid mellom bedrifter, FoU- og utdanningsmiljøer og offentlige utviklingsaktører.⁶

Norwegian Centres of Expertise (NCE) retter seg mot klynger med en etablert organisasjon med velutviklede tjenester, partnere med erfaringer og oppnådde resultater fra samarbeidsprosjekter, vel-etablert nasjonal posisjon og videre nasjonalt og internasjonalt vekstpotensial.

⁶ <http://www.arenaclusters.no/om-arena/>

Global Centres of Expertise (GCE) retter seg mot klynger med en velfungerende klyngeorganisasjon, en kritisk masse med partnere med høy interaksjon på et bredt strategisk aksjonsområde, forankret i et velfungerende innovasjonssystem, og med en veletablert posisjon innenfor globale verdikjede.⁷

Programmene skal bistå med⁸:

- Finansiering
- Kompetansetjenester
- Rådgivningstjenester
- Nettverkstjenester
- Profilerings-tjenester

De tre eierne har ulike roller i klyngeprogrammet, hvor Innovasjon Norge er operatør. Hovedansvaret ligger hos de to programlederne ansatt ved Innovasjon Norges hovedkontor. Hver enkelt klynge har også en egen kundeansvarlig hos sitt lokale Innovasjon Norge kontor. Forskningsrådet har et særskilt ansvar for å utvikle programmets og klyngeprosjektens engasjement for forsterket FoU-innsats. Forskningsrådets regionale representanter deltar i den løpende dialogen med klyngeprosjektene. Siva har et særskilt ansvar for utvikling av programmets og klyngeprosjektens engasjement for forsterket nyskaping sinnsats, særlig gjennom inkubasjonstjenester.

5.1.2 Siva

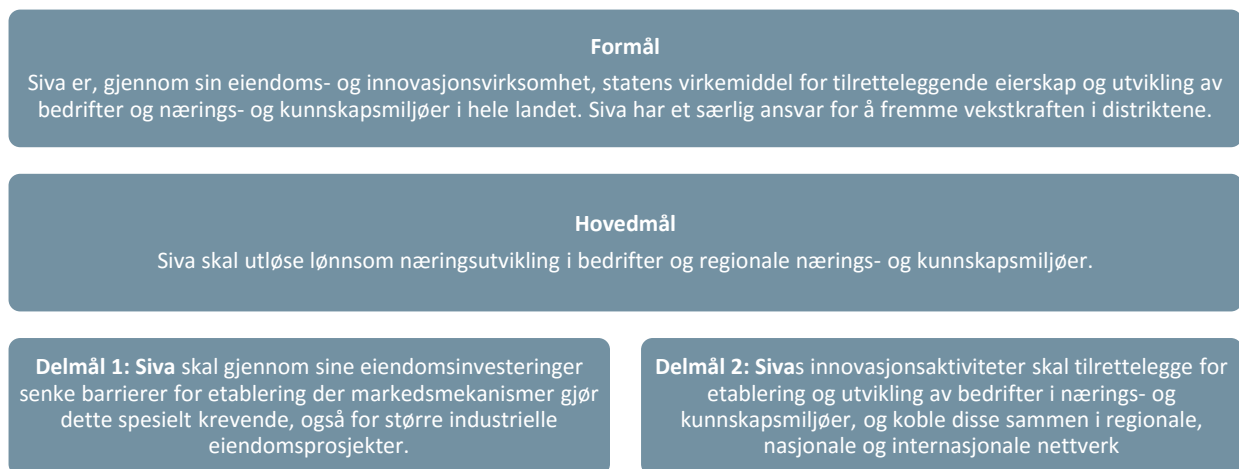
Siva tilrettelegger for nyskaping gjennom å bygge, eie og utvikle infrastruktur for innovasjon. Siva investerer i eiendom og næringsbygg, har eierskap i en rekke innovasjonsselskaper og utvikler oppstartsmiljø og bedriftsfellesskap. Siva skal drive over hele landet, men har spesielt ansvar for å fremme vekstkraft i distriktene (Meld. St. 22 (2011-2012)).

Samtidig som Innovasjon Norge, fikk også Siva nye målsettinger og nytt formål i Meld. St. 22 (2011-2012). Siva har ett formål, ett hovedmål og to delmål. All resultatrapportering i årsmeldingen er fordelt på de to delmålene. Disse representerer eiendomsvirksomheten og innovasjonsaktiviteten til Siva. Selskapet har et tydelig skille mellom eierskaps- og programaktiviteten. Dette er mellom annet regulert gjennom styrevedtatt eierskapspolicy.

⁷ <http://www.gceclusters.no/om-gce/>

⁸ <http://www.innovationclusters.no/om-nic/>

Figur 5: Sivas formål⁹



Sivas eiendomsvirksomhet (jf. delmål 1) er organisert i et eget datterselskap – Siva Eiendom Holding AS (SEH). Sivas eiendomsportefølje består i hovedsak av tre typer eiendommer: Industri- og produksjonsbygg, næringsparker/næringsbygg og forsknings- og kunnskapsparker.¹⁰ SEH hadde i 2014 totale driftsinntekter på NOK 212 983 000.

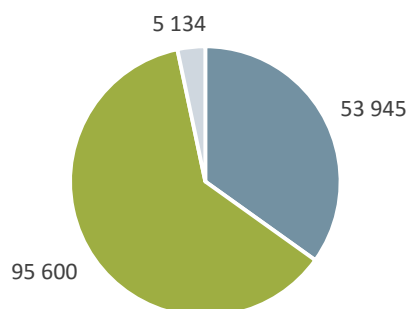
Sivas eiendomsvirksomhet ble evaluert av Menon Business Economics (2015). I forbindelse med den foreliggende utredningen er det særlig interessant hva evalueringen fant når det gjelder forholdet mellom eiendoms- og innovasjonsvirksomheten. Menon Business Economics (2015) konkluderte en med at det er substansielle synergier mellom eiendoms- og innovasjonsvirksomhetene i Siva. I tillegg er det trolig et potensial for å øke synergiene ved å integrere den fysiske tilretteleggingen av samhandlingsaktiviteter med innovasjonsvirksomheten. Isolert sett taler dette for at disse to enhetene i Siva SF bør være samlokalisert og del av samme selskap. Menon Business Economics (2015) påpeker også at det i prinsippet er mulig å oppnå de samme synergiene gjennom samarbeid mellom to separate organisasjoner. De understreker også at det heller ikke kan utelukkes at synergiene mellom innovasjonsenheten i Siva og andre virkemiddelaktører, for eksempel Innovasjon Norge, er sterkere enn synergiene med eiendomsvirksomheten.

I denne utredningen har vi konsentrert oss om Sivas andre delmål (jf. figur 5). Innovasjonsvirksomheten skal legge til rette for utvikling i bedrifter og kunnskapsmiljøer lokalt og regionalt. Dette kan de gjøre ved å direkte investeringer og eierskap i forskning- og kunnskapsparker, inkubatorer og næringshager. De kan også bruke Sivas innovasjonsprogram for kontaktskaping, nettverksbygging, mobilisering, kompetansebygging og profilering. Siva skal bidra til å mobilisere til opprettelsen av innovasjonselskaper, samt kompetanseutvikling og drive kunnskapsoverføring mellom slike selskaper.

⁹ Meld. St. 22 (2011-2012) (2012) Verktøy for vekst - om Innovasjon Norge og Siva SF

¹⁰ Menon (2015) Evaluering av eiendomsvirksomheten til Siva

Figur 6: Økonomisk ramme stilt til disposisjon for Siva (tusen kroner). 2015



■ Nærings- og fiskeridepartementet ■ Kommunal- og moderniseringsdepartementet ■ Landbruks- og matdepartementet

Kilde: Oppdragsbrev fra departementene (Siva)

Det er gjennom medeierskap i over 100 innovasjonsselskaper, samt inkubasjons- og næringshageprogrammet Siva utøver innovasjonsaktivitetene. I det videre gis det en nærmere beskrivelse av inkubasjons- og næringshageprogrammet omtales under, samt en omtale av innovasjonsselskapene og Sivas eierskap i disse.

Næringshageprogrammet

Næringshageprogrammet er et program hvor konseptet er å samlokalisere små, kunnskapsintensive virksomheter for å bygge opp faglig og sosialt miljø. Næringshagene skal i hovedsak opprettes i det distriktpolitiske virkeområdet. I næringshageprogrammet tildeler Siva midler til et næringshageselskap som driver næringshagen, slik at det aktuelle selskapet skal kunne legge til rette for bedriftsetableringer og vekst i eksisterende bedrifter etter føringer fra næringshageprogrammet Siva har utviklet.

En næringshage er et utviklingsmiljø bestående av et næringshageselskap¹¹ og målbedrifter¹² som er samlokalisert. Eksterne bedrifter kan også være målbedrifter gjennom særskilte avtaler som inngås med næringshagen. Næringshagen skal tilrettelegge for utvikling og vekst i kunnskapsbedrifter innenfor eksisterende næringsliv og etablering av nye bedrifter i regionen. Målgruppen for programmet er kunnskapsbedrifter hvor aktørene har et engasjement for å beholde og videreutvikle kunnskapsarbeidsplasser i regionen.

Næringshageprogrammet har følgende hovedmålsettinger (Siva, 2011):

- Næringshageprogrammet skal bidra til økt verdiskaping gjennom å legge til rette for utvikling av attraktive bedrifter og kunnskapsarbeidsplasser i hele landet, men fortrinnsvis i distriktene
- Næringshageprogrammet skal være et virkemiddel for fylkeskommunen og bidra til at fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør styrkes.

¹¹ Aksjeselskap bestående av private og offentlige eiere

¹² Bedrifter knyttet til næringshageselskapet gjennom avtale

Det er også en rekke delmål knyttet til programmet:

- Næringshageprogrammet skal legge til rette for bedriftsetableringer, videreutvikling og vekst i eksisterende bedrifter.
- Programmet har tydelig fokus på at det skal legges til rette for økt verdiskaping hos bedriftene som er målbedrifter i programmet.
- Næringshageprogrammet skal stimulere til at næringshagene fokuserer på økonomisk merverdi for bedriftene tilknyttet det enkelte næringshagemiljøet.
- Næringshageprogrammet skal bidra til å lette tilgangen til internasjonale markeder for bedriftene i og tilknyttet samlokaliseringstiljøet.
- Næringshageprogrammet skal bidra til kobling av relevante nettverk regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

Siva støttet 46 næringshager i 2014 gjennom Næringshageprogrammet, hvorav 41 av næringshageselskapene har vært eller er deleid av Siva.¹⁵ De resterende næringshageselskapene er deleid av kommunen de er lokalisert i, foruten Næringshagen Østfold (tidl. Navet Næringshage) som er 100 pst. privateid.

Sivas rapportering fra næringshageprogrammet inkluderer styringsindikatorer på omsetting, verdiskaping og sysselsettingsvekst blant målbedriftene som har tilhold hos næringshagene.

Inkubasjonsprogrammet

Inkubasjon er en metode hvor lovende gründerideer eller selskap får tilgang til et etablert og strukturert miljø for lettere å nå sitt potensial. Inkubatorene tilbyr profesjonell forretningsutviklingskompetanse og nettverk i tillegg til et fysisk miljø hvor bedriftene kan lære av hverandre og dra nytte av samlokalisering. Gjennom inkubasjon søker man å øke andelen levedyktige nystartede bedrifter gjennom kompetanse, kapital, nettverk og eierskap. En inkubator er en enhet som driver inkubasjon. Denne kan enten være organisert som et eget AS eller som en avdeling i et innovasjonsselskap, for eksempel en kunnskapspark.

Gjennom inkubasjonsprogrammet utvikler Siva en satsning for å utvikle sterke inkubatorer i Norge. Visjonen for satsingen er å «Skape morgendagens konkurransedyktige bedrifter» Inkubasjonsprogrammets **hovedmålsetting** er «Økt nasjonal verdiskaping gjennom effektivt å identifisere, videreutvikle og kommersialisere gode ideer til nye vekstbedrifter, og gi ny vekst i etablerte virksomheter.»

Programbeskrivelsen (Siva, 2013) for inkubasjonsprogrammet beskriver målgruppen for inkubasjons-satsingen som sterke innovasjonsmiljø og næringsaktører hvor inkubasjon er en vesentlig aktivitet. Dette omfatter blant annet forskningsparker, kunnskapspark, inkubatorer og større industribedrifter. Miljøene skal ha fokus på nyetablering, nyskaping og videreutvikling av eksisterende næringsliv. Det er avgjørende for alle typer inkubatorer at de har en tett og forpliktende kobling til relevant næringsliv og FoU-miljø. Det er de som plukkes ut som inkubatorer som skal implementere inkubasjonsprogrammet som Siva har utviklet.

¹⁵ Tall hentet fra Siva beretter 2014 og Samspillsdatabasen.

Målgruppen for selv inkubatorene skal være vekstbedrifter og idéer med stort vekstpotensial, som knoppskyttinger fra egen organisasjon eller ideer fra eksterne idékilder. Disse skal ha potensial om å nå et nasjonalt eller helst internasjonalt marked. Det åpnes imidlertid opp for at en i spesielle geografiske områder eller bransjer kan ta inn bedrifter med hovedsakelig regionalt marked.

Gjennom inkubasjonsprogrammet ønsker Siva at aktørene skal fremvise effektive og profesjonelle inkubasjonsprosesser for å gi en størst mulig merverdi til inkubatorbedriftene. Inkubasjonsprosess består av fire ulike faser:

- **Preinkubasjon:** Fasen der en idé og gründerteamet evalueres og vurderes for opptak til inkubatorbedrift eller forretningsmessig innovasjon. Avtaler skal foreligge i denne fasen.
- **Inkubatorbedrift:** I denne fasen skal det foreligge en inkubatoravtale mellom inkubatoren og virksomheten. Virksomheten skal være etablert ved opptak, eller så snart som mulig etter opptak.
- **Forretningsmessig innovasjon:** Prosjekter i inkubasjon som kan resultere i spin-off, eventuelt en ny avdeling eller et nytt produktområde i en *eksisterende* virksomhet (mao. ikke generelle bedriftsutviklingsprosjekter).
- **Postinkubasjon:** Denne fasen gjelder virksomheter som er uteksaminert fra inkubasjonsfasen (inkubatorbedrift eller forretningsmessig innovasjon), men som fortsatt får hjelp av inkubatoren til videre vekst (f.eks. strategirådgivning, skalering, salg og organisasjonsutvikling).

Siva stiller noen krav til operatørene av programmet. Det understrekes at inkubatorene skal øke antall bedrifter og prosjekter etablert, sammenlignet med forrige programperiode. Alle inkubatorer skal levere tjenester som idéfangst og utvikling, kvalitetssikring, bedriftsetablering og akselerert vekst. Det kan også arbeides med aktivt eierskap og videreutvikling av eksisterende bedrifter. I tillegg må følgende kriterier oppfylles:

- Inkubatorene skal i snitt etablere 5 nye bedrifter eller nye forretningsmessige innovasjoner hvert år.
- Inkubasjonsaktørene skal bidra til at bedriftene får en økonomisk merverdi av å være i inkubasjon og bidra til at bedriftenes overlevelsesrate øker, gjennom tilførsel av kompetanse, nettverk og kapital.
- Inkubatorene skal tilhøre et regionalt idéfangstnettverk, for idéfangst, modning, gruppering og plassering av ideer.
- Inkubatorene skal ha forpliktende avtaler med næringsliv og FoU-institusjoner.
- Inkubatorene skal bidra til kjønnsbalanse i bedriftsporteføljen.
- Inkubatorene skal fortrinnsvis tilby samlokalisering.
- Inkubatorer som er organisert som AS skal tilby styreplass til SIVA. Aktører som er organisert under et innovasjonsselskap kan etablere egen styringsgruppe for inkubatoren, hvor SIVA skal tilbys plass.
- Sammendrag av forretningsplan samt budsjett legges ved søknad.

Siva støttet 36 inkubatorer i 2014 gjennom Inkubasjonsprogrammet, hvorav 32 har vært eller er deleid av Siva.¹⁴ De resterende er bl.a. deleid av andre selskaper Siva er deleier i.¹⁵

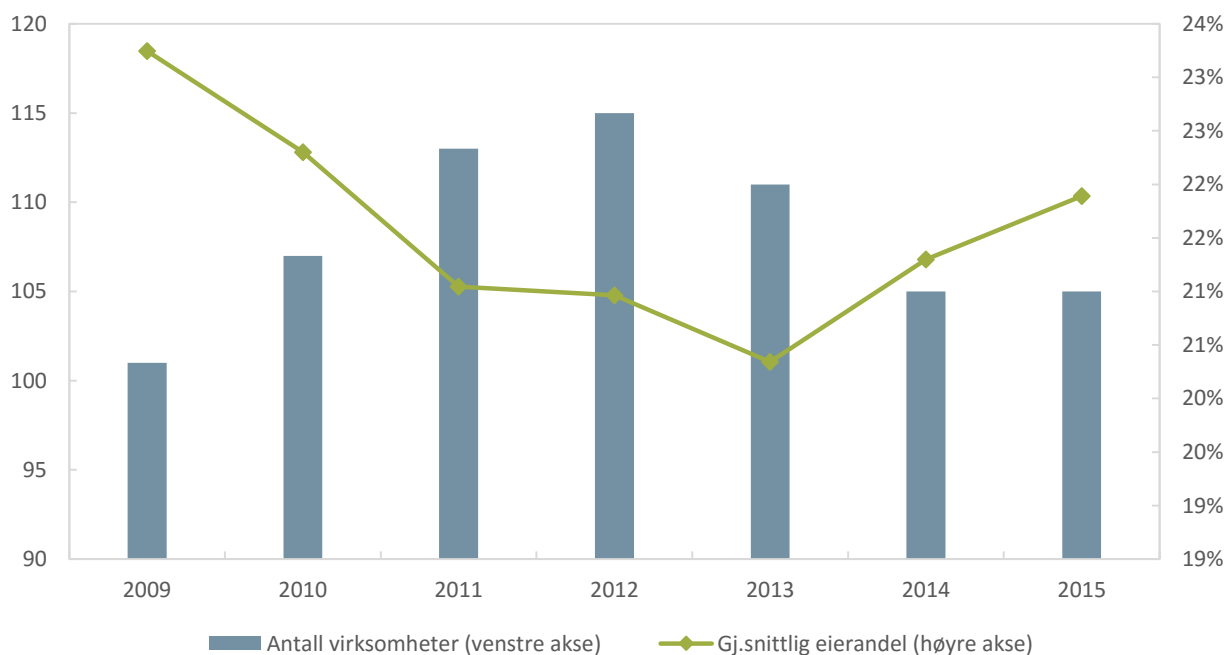
Innovasjonsselskapene og Sivas eierskap i dem

Begrepet «innovasjonsselskap» er en samlebetegnelse for virksomheter med innovasjonspolitiske, regional- og distriktpolitiske roller. De har alle som formål å stimulere entreprenørskap og innovasjonsaktiviteter, fremme kunnskapsbasert næringsutvikling og forsterke koblinger mellom forskings- og utviklingsmiljøer, næringsliv og regionale utviklings- og virkemiddelaktører.¹⁶

Et innovasjonsselskap kan bl.a. være en næringshage, inkubator, kunnskaps- eller forskningspark eller teknologioverføringskontor (TTO). Det er imidlertid ikke alltid et klart skille mellom disse funksjonene og virksomhetene. I flere tilfeller innehar virksomhetene flere funksjoner, og kan f.eks. kategoriseres som både inkubator og TTO.

I figuren under gis det en oversikt over antall innovasjonsselskaper som har vært deleid av Siva i perioden fra 2009 til 2015 samt hva som har vært Sivas gjennomsnittlige eierandel i dem. Som det vises i figuren er den lå den gjennomsnittlige eierandelen på 22,5 prosent i 2015.

Figur 7: Innovasjonsselskaper deleid av Siva. Antall virksomheter og Sivas gjennomsnittlige eierandel. 2009-2015¹⁾



Kilder: Samspillsdatabasen (Samfunnsøkonomisk analyse)

¹⁴ Tall hentet fra Samspillsdatabasen. I følge Siva beretter 2014 støttet Inkubasjonsprogrammet 38 inkubatorer samme år.

¹⁵ Bl.a. Driv Inkubator (deleid av Papirbredden Innovasjon AS) og Origo Nord (deleid av Norinnova Technology Transfer)

¹⁶ Nordlandsforskning (2011) Innovasjonsselskap: Infrastruktur eller næringsvirksomhet?

5.1.3 Forskningsrådet

Forskningsrådets formålsparagraf¹⁷ lyder som følger:

«Norges forskningsråd skal være et nasjonalt utøvende forskningsstrategisk organ. Norges forskningsråd har ansvar for å øke kunnskapsgrunnlaget og bidra til å dekke samfunnets behov for forskning ved å fremme grunnleggende og anvendt forskning og innovasjon. Forskningsrådet skal arbeide for å fremme internasjonalt forskningssamarbeid. Norges forskningsråd skal gi myndighetene råd i forskningspolitiske saker.»

Formålsparagrafen tydeliggjør Forskningsrådets tre roller i forskning- og innovasjonssystemet; å være myndighetenes sentrale forskningspolitiske rådgiver, å realisere myndighetenes overordnede forskningsprioriteringer¹⁸ og å skape møteplasser for aktørene i forskning- og innovasjonssystemet.

Forskningsrådet er en sentral aktør for å nå regjeringenes forskningspolitiske målsetninger, men også sektorpolitiske mål og prioriteringer herunder målsetninger for næringspolitikken. Det er like fullt viktig å være klar over at Forskningsrådet har bredere målsettinger enn å styrke verdiskapingen i næringslivet.¹⁹

Forskningsrådet skal fremme spennet fra grunnleggende forskning til anvendt forskning, forskningsbasert innovasjon til kommersialisering av forskning. Støtte til forskning som er relevant for næringslivet, forskningsbasert innovasjon og kommersialisering av forskning skal fremme innovasjon og verdiskaping i næringslivet.

Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til Forskningsrådet for 2016 konkretiserer mål og strategiske områder som Forskningsrådet skal jobbe med.²⁰

¹⁷ Vedtekter for Norges forskningsråd § 1

¹⁸ Vi vurderer i dette prosjektet Forskningsrådets grenseflater mot Innovasjon Norge, Siva og fylkeskommunenes næringsrettede virkemidler. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at statens samlede forskningsbevilgninger utgjør langt mer enn bevilgningene gjennom Forskningsrådet. I 2014 utgjorde Forskningsrådets samlede inntekter 8,045 mrd. kroner, hvorav 98 pst. var statlige bevilgninger. Dette utgjør om lag en firedel av samlede midler til norsk forskning. Øvrige forskningsmidler kanaliseres via universiteter, høyskoler, sykehus og departementer direkte.

¹⁹ Om lag halvparten av 40 pst. Forskningsrådets inntekter i 2014 ble bevilget over Kunnskapsdepartementets budsjett. Resten ble bevilget over andre departementenes budsjetter og av øvrige aktører. Foruten Kunnskapsdepartementet bevilges en betydelig andel av forskningsrådets inntekter over Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, Landbruks og matdepartementets budsjetter (til sammen 40 pst. i 2014). Forskningsrådet i tall, 2015.

²⁰ Mål og resultatstyringssystemet som disse målene inngår i er under utvikling. Det vil bli arbeidet videre med å konkretisere og utdype mål for å tydeliggjøre hva Forskningsrådet skal oppnå. Valg og omtale av strategiske områder og utvikling av styringsinformasjon for budsjettåret 2017.

Tabell 3: Mål for Forskningsrådet

Hovedmål	Strategiske områder
1. Økt vitenskapelig kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Verdensledende fagmiljøer • Identifisering og stimulering av vitenskapelig kvalitet generelt
2. Økt verdiskaping i næringslivet	<ul style="list-style-type: none"> • Økt konkurranseevne i nytt og eksisterende næringsliv • Styrket evne til omstilling i norsk økonomi • Bedre samspill og kunnskapsoverføring mellom FoU-miljøer og næringsliv
3. Møte store samfunnsutfordringer	<ul style="list-style-type: none"> • Fornyelse i offentlig sektor og bedre og mer effektive velferds-, helse- og omsorgstjenester • Hav, Klima, miljø og miljøvennlig energi (Tentativt strategisk område fra 2017)
4. Velfungerende forskningssystem	<ul style="list-style-type: none"> • Økt deltakelse i Horisont 2020
5. God rådgivning	<ul style="list-style-type: none"> • Relevante og velbegrunnede forskningspolitiske råd til departementene

Kilde: Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til Forskningsrådet, datert 18.12.2015

Forskningsrådet har siden etableringen i 1993 hatt følgende hovedstrategier; Forskning for fremtiden (1996–2003), Forskning flytter grenser (2004–2008) og I front for forskningen (2009–2014). Forskning for innovasjon og bærekraft er den nye hovedstrategien for Forskningsrådets virksomhet i perioden 2015–2020.²¹

Felles for Forskningsrådets strategier er at den overordnede visjonen særlig har vært knyttet til kvalitet i forskningen. At Forskningsrådets innsats skal være relevant og bidra til å frambringe forskningsbasert innovasjon og omstilling i norsk næringsliv er imidlertid sterkere vektlagt i den nye hovedstrategien. En tettere kobling mellom forskning og innovasjon, kan, men trenger ikke å få betydning for grenseflatene mellom Forskningsrådet og de andre aktørene. Vi kommer tilbake til dette etter en kort beskrivelse av Forskningsrådets finansieringsordninger og målgruppe.

Finansieringsordninger og målgruppe

Forskningsrådet skal frembringe forskning i hele forskningssystemet. Målgruppen for Forskningsrådet er forskningsinstitusjoner, som universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter, samt bedrifter og offentlige aktører. Både små, mellomstore og store bedrifter kan søke om midler fra Forskningsrådet. Om lag 35 pst. av Forskningsrådets bevilgninger går til UH-sektoren, 42 pst. til instituttsektoren og 17 pst. går til næringslivet. Resten går til helseforetakene og andre. Fordelingen er relativt uendret fra år til år.²²

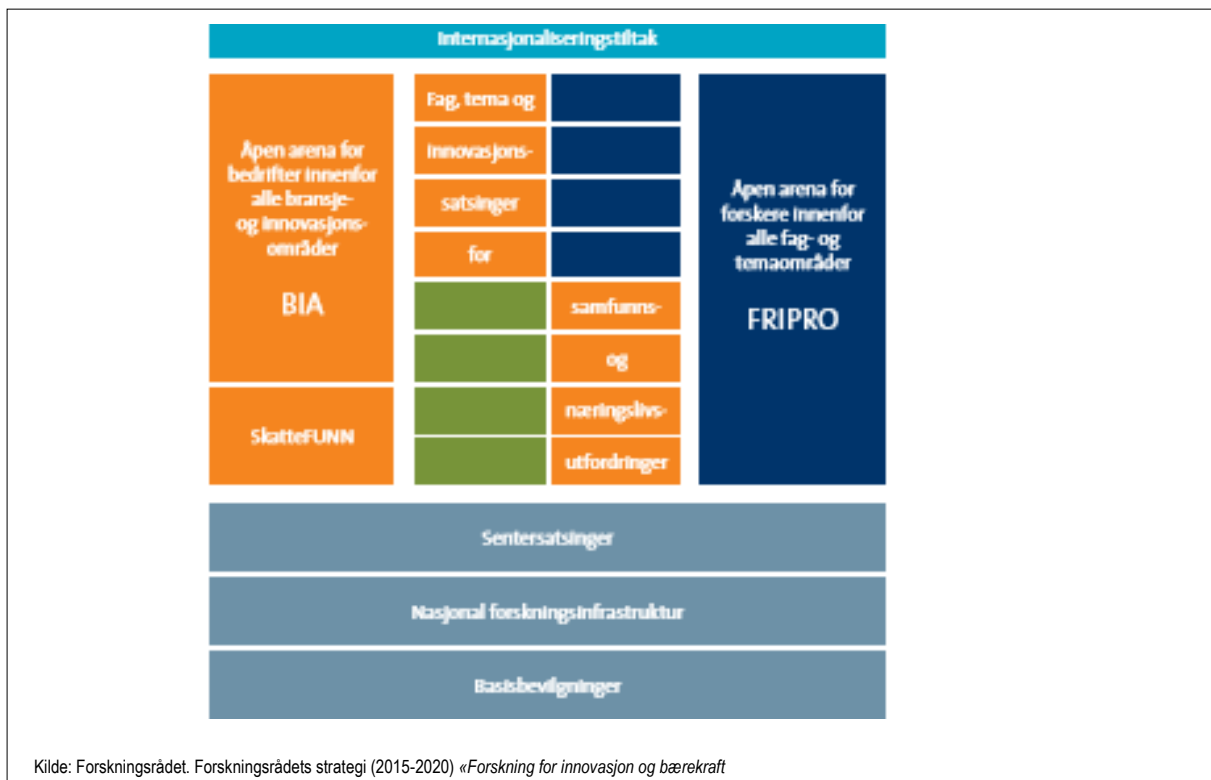
²¹ Strategi for Norges forskningsråd 2015-2020: Forskning for innovasjon og bærekraft

²² Jf. Forskningsrådet i tall (2015). Inkluderer ikke SkatteFUNN

Grovt sett benyttes fire ulike støttemuligheter og konkurransearenaer for FoU-aktiviteter; Forskningsprogrammer (merket i oransje i figuren), fri prosjektstøtte (merket i blått i figuren), infrastruktur og institusjonelle tiltak (merket i grått i figuren) og internasjonaliseringstiltak (merket i lyseblått i figuren).

SkatteFUNN (Skattefradrag for Forskning og Utvikling i et Nyskapende Næringsliv) er i motsetning til øvrige programmer, en rettighetsbasert skattefradragsordning. Alle norske bedrifter som arbeider med forskning og utvikling, kan søke Forskningsrådet om godkjenning, slik at bedriften kan bruke sin rett til skattefradrag.²³

Figur 8: Forskningsrådets virkemiddelstruktur



De fleste programmer og aktiviteter i Forskningsrådet benytter standardiserte søknadstyper med tilhørende vurderingskriterier. Søknadstypene er ikke i utgangspunktet knyttet til et bestemt program eller tematisk område, men utgjør en «verktøykasse» på tvers av programmer. Forskningsrådets 15 tverrgående søknadstyper kan deles i fem grupper, finansiering av stipender, finansiering av forskningsmiljøer, finansiering av forskningsinfrastruktur, finansiering av prosjektforberedelse og finansiering av forskningsprosjekter.

²³ Gjennom SkatteFUNN kan små og mellomstore bedrifter (SMB) få 20 prosent av prosjektkostnadene som skattefradrag gjennom skatteoppgjøret. Store bedrifter kan få 18 prosent fradrag av prosjektkostnadene. Bedrifter som ikke er i skatteposisjon, kan få utbetalt støtte i form av tilskudd.

For hver søknadstype er formål, krav og vurderingskriterier definert. I de enkelte programmene og de enkelte utlysningene kan det imidlertid spesifiseres avvik fra og tillegg til søknadstypene. De ulike målgruppene må benytte ulike søknadstyper. Særlig relevante søknadstyper for virksomheter er:

- Nærings-ph.d. Nærings-ph.d. er ingen ny doktorgrad, men skal ivareta næringsrettet langsiktig forskning med samme vitenskapelige kvalitetsnivå som gjelder på ordinær doktorgradsutdanning. Ordningen med Nærings-ph.d. styrker samspillet mellom bedrifter og forskningsinstitusjoner, bidrar til mer forskning i næringslivet og utdanner forskere med kunnskap som er relevant for bedriften de er ansatt i. Bedrifter som inngår avtale om Nærings-ph.d. får et årlig økonomisktilskudd fra Norges forskningsråd som tilsvarer 50 prosent av stipendiatsatsen i tre år. Det er en forutsetning at kandidaten som ansettes blir tatt opp på et ordinært doktorgradsprogram. Ordningen kompletterer andre ordninger i Forskningsrådet, og kan være et godt alternativ for bedrifter som ikke har ressurser til å delta i større prosjekter.
- Kompetanseprosjekter for næringslivet (KPN). KPN er ett av Forskningsrådets virkemidler for næringsrettet forskerutdanning og langsiktig oppbygging av kompetansen i forskningsmiljøene. Tematikken i KPN-prosjekter tar utgangspunkt i bedrifters kunnskapsbehov. Bedriftene bidrar i prosjektstyringen og –finansieringen. I kompetanseprosjekter overtar universiteter eller forskningsinstitusjonene rollen som søknads- og prosjektansvarlig. Likevel skal minst 20 prosent av prosjektbidragene komme fra næringen, og det forventes at forskningsresultatene vil være relevante og nyttige for samarbeidende bedrift(er). Midlene kan brukes til å dekke personalkostnader, herunder ph.d- og postdoktor-stillinger, samt andre prosjektkostnader. Virkemiddelet het tidligere kompetanseprosjekt med brukermedvirkning (KMB).
- Innovasjonsprosjekter i næringslivet (IPN). IPN, tidligere kalt brukerstyrte innovasjonsprosjekter (BIP), er FoU-prosjekter med tett næringsinvolvering. Det betyr i praksis at bedriften finansierer 50 prosent eller mer av prosjektkostnadene. Her overtar bedriften rollen som prosjektleder og –søker om midler. Hensikten er at prosjektet skal føre til innovasjon hos den deltakende bedriften. Dette ivaretas ved at bedriften har en sentral rolle i prosjektet, og dermed er med på å definere relevante problemstillinger, samt står for implementeringen/ kommersialiseringen av funnene. I likhet med KPN, kan midlene som tildeles innovasjonsprosjekter benyttes til å dekke personalkostnader og stipend, så vel som kjøp av eksterne FoU-tjenester.
- SkatteFUNN. SkatteFUNN-ordningen skal stimulere til økt forsknings- og utviklingsaktivitet. Ordningen innebærer at det gis fradrag i skatt for kostnader til egenutført og innkjøpt FoU i næringsvirksomhet. Alle prosjekter som tilfredsstiller kravene i lov og forskrift, gis rett til skattefradrag etter de samme kriteriene. Bare prosjekter godkjent av Norges forskningsråd gir grunnlag for skattefradrag. Dersom SkatteFUNN-fradraget er høyere enn utlignet skatt for skattyteren, blir det overskytende beløpet utbetalt fra staten i forbindelse med skatteoppgjøret. Skattefradraget er begrenset til 20 pst. av de berettigede kostnadene til godkjent FoU-prosjekt for små og mellomstore foretak (SMB) og 18 pst. for øvrige foretak. Skattyters kostnader til egenutført forsknings- og utviklingsprosjekt er med 2016-regler begrenset til 20 mill. kroner per inntektsår, mens skattyters kostnader til forsknings- og utviklingsprosjekt som er utført av forskningsinstitusjon godkjent av Norges forskningsråd, er begrenset til 40 mill. kroner. I tilfeller hvor skattyter både bidrar med egenutført FoU og kjøper inn FoU fra godkjent forskningsinstitusjon, er det totale fradraggrunnlaget begrenset til 40 mill. kroner.

De ulike søknadstypene definerer hvor mye av kostnadene til forskningsprosjektet som Forskningsrådet kan finansiere. For forskningsinstitusjoner fullfinansieres gjerne forskningen, men bedrifter må som regel stille med mellom 20-50 pst. medfinansiering (kontakt eller i form av «in kind»). Dette reguleres gjennom regelverket for statsstøtte.

Så å si alle tildelinger skjer basert på konkurranse der søknadene vurderes av en fagfelle- eller ekspertvurdering etter forhåndsdefinerte kriterier.²⁴ Tildelingsprosedyrene er ment å sikre høy faglig og forskningsmessig kvalitet. Midler lyses ut både med faste og med løpende søknadsfrister.

Virkemidler fra Forskningsrådet

Vi vil i det følgende kort presentere noen av de virkemidlene hvor grenseflater til de andre virkemiddelaktørene synes særlig relevante. Vi vil først gi en oversikt over virkemidlene som primært har til hensikt å øke verdiskapingen (mål 2 om økt verdiskaping), dernest virkemidler som skal bidra til økt internasjonalisering av forskning (som er sentralt del av mål 5 om fornyelse av forskningssystemet).

Forskningsrådet har etter hvert mange programmer som har til hensikt å frembringe **forskning og forskningsbasert innovasjon i næringslivet**. Eksempler på programmer som fremstår som særlige viktige i denne sammenheng er inkludert i tabellen under. Tre av programmene er åpne for bedrifter fra alle sektorer, mens seks av programmene er rettet mot en spesifikk sektor eller tema. Avslutning og planlegging av nye tematiske programmer medfører at det forekommer endringer i grenseflatene mellom Forskningsrådets ulike programmer og også andre aktørers virkemidler.

Innenfor disse programmene kan det blant annet søkes om støtte til forskningsprosjekter (alene eller i samarbeid), skattefritak, senterstøtte og stipendiatstillinger. På grunn av at VRI og FORNY2020 kan ha viktige tangeringspunkter med de øvrige aktørene omtales de omtales særskilt.

Ikke-tematiske programmer og ordninger	
BIA	<p>Brukerstyrt Innovasjonsarena (BIA) er et av Forskningsrådets største programmer. BIA finansierer prosjekter som skal gi høy verdiskaping både for de deltagende bedriftene og for samfunnet. Karakteristisk for disse bedriftene er at de har evne, vilje og motivasjon til å drive forskningsbasert innovasjon, og har et internasjonalt perspektiv på sin virksomhet. Prosjektene organiseres i konsortier hvor bedrifter og forskningsmiljøer samarbeider om resultatene. BIA skal sees i sammenheng med andre tematiske programmer.</p> <p>BIA tilbyr mer enn økonomisk støtte. Blant annet arrangerer en møteplasser som den årlige BIA-dagen, gjør utredninger og bistår i søknadsprosesser. BIA har ambisjoner om å være en "tenketank" og testlaboratorium for brukerstyrt forskning.</p>
VRI	<p>Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI). VRI skal utvikle kunnskap om og evne til samhandlings- og innovasjonsprosesser i regionene og fremme forskningsbasert innovasjon i norsk nærings- og arbeidsliv.</p>

²⁴ Forskningsrådet har ansvaret for basisfinansieringen til forskningsinstitutter som er omfattet av ordningen. Tildelingen blir gjort på bakgrunn av tidligere tildelinger, men hvor deler av midlene omfordes med utgangspunkt i kjente kriterier.

SKATTEFUNN	SkatteFUNN (Skattefradrag for Forskning og Utvikling i et Nyskapende Næringsliv) er en rettighetsbasert skattefradragsordning. Alle norske bedrifter som arbeider med forskning og utvikling, kan søke Forskningsrådet om godkjenning, slik at bedriften kan bruke sin rett til skattefradrag.
FORNY 2020	FORNY2020 er Forskningsrådets program for forskningsbasert nyskaping ved universiteter, høyskoler, helseforetak og offentlig finansierte forskningsinstitutter. Programmet gir støtte til nystartede bedrifter og kommersialiseringsaktører (TTO-er).
Nærings-ph.d	Nærings-ph.d. er en ordinær doktorgradsutdanning som gjennomføres mens kandidaten er ansatt i en bedrift. Forskningen skal ha relevans for bedriften.
SFI	SFI-ordningen skal styrke innovasjon gjennom satsing på langsiktig forskning i et nært samarbeid mellom FoU-aktive bedrifter og fremstående forskningsmiljøer. SFI skal utvikle kompetanse på høyt internasjonalt nivå på områder som er viktig for innovasjon og verdiskaping.
Tematiske programmer	
DEMO2000	DEMO2000 skal kvalifisere/pilotere ny teknologi som vil bidra til å redusere kostnader, øke effektiviteten og forbedre ytelsene på norsk sokkel. Midlene skal bidra til å forsterke næringslivets egen satsning på å utvikle ny teknologi og gå til prosjekter med høy samfunnsøkonomisk nytte.
IKTPLUSS	IKTPLUSS er Forskningsrådets program for IKT-forskning og -innovasjon. Målet er å styrke kvaliteten og øke dristigheten og relevansen i norsk IKT-forskning.
ENERGIX	ENERGIX-programmet støtter forskning på fornybar energi, effektiv energibruk, energisystem og energipolitikk. Det er et viktig virkemiddel i implementeringen av den nasjonale FoU-strategien Energi21 og andre energipolitiske mål. ENERGIX etterfølger RENERGI-programmet.
PETROMAX2	Ved kunnskaps- og næringsutvikling skal programmet bidra til økt verdiskaping for samfunnet ved at norske petroleumsressurser utvikles og utnyttes optimalt innenfor miljømessig forsvarlige rammer.
MAROFF	Innovasjonsprogrammet MAROFF støtter forskning og kunnskapsutvikling som skal bidra til innovasjon og miljøvennlig verdiskaping i de maritime næringene i Norge.
NANO2021	NANO2021 er forskningsrådets program for nanoteknologi, mikroteknologi og avanserte materialer for perioden 2012–2021. Programmet står sentralt i å følge opp nasjonal FoU-strategi for nanoteknologi for perioden 2012-2021.
TRANSPORT 2025	TRANSPORT er Forskningsrådets strategiske satsing på forskning og innovasjon innenfor transportområdet. Satsingen omfatter helheten i transportsystemet og omhandler veg, bane, sjø og luft, herunder persontransport og næringstransport.
BIONÆR	BIONÆR skal utløse forskning og innovasjon for verdiskaping i norske biobaserte næringer. BIONÆR skal arbeide brukerorientert og i kontinuerlig læringsmodus for å løse utfordringer gjennom finansiering av forskning og innovasjon for å fremme bioøkonomien.

BIOTEK2021	BIOTEK2021 er et program for bioteknologi og oppfølgeren av Funksjonell genomforskning (FUGE). BIOTEK2021 skal bidra til implementering av Regjeringens nasjonale strategi for bioteknologi og ha en næringsrelevant profil.
HAVBRUK2	HAVBRUK2 et program for havbruksforskning skal levere kunnskap og løsninger for sosialt, økonomisk og miljømessig bærekraftig vekst i norsk havbruksnæring

Regional innovasjon - VRI

Foruten nettverkstiltakene som ofte har et regionalt aksjonsområde, så har Forskningsrådet et særskilt ansvar for å mobilisere til forskningsbasert innovasjon gjennom regional samhandling. Programmet Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI) skal utvikle kunnskap om og evne til samhandlings- og innovasjonsprosesser i regionene og fremme forskningsbasert innovasjon i norsk nærings- og arbeidsliv.

VRI skal:²⁵

- *Styrke samhandling for kunnskapsflyt mellom bedrifter, forskningsmiljøer og offentlige aktører*
- *Mobilisere til og øke kvaliteten på forskningsbaserte utviklingsprosesser i bedrifter, offentlige virksomheter, nettverk og regioner*
- *Gjennomføre innovasjonsfaglig forskning med regional betydning*

På programmets nettside står det at prosjektansvarlig for samhandlingsprosjektene bør være en fylkeskommune. Hvert samhandlingsprosjekt har en styringsgruppe. Denne skal forankres i de fylkesvise regionale partnerskapene som består av representanter fra blant annet forvaltningen, arbeidslivsorganisasjonene, Innovasjon Norge, Forsknings- og utdanningssektoren etc. Både i mobiliseringsrollen og i finansiering av kompetansemeklingsrollen kan det tenkes at det er overlapp mellom aktørene.

Forskningsrådet arbeider med en regional satsing fra 2017 som skal erstatte VRI og Forskningsløft i Nord.²⁶ Andre regionale ordninger kan også bli endret. Flere andre programmer i Forskningsrådet jobber aktivt med mobilisering.

Kommersialisering av forskningsresultater - FORNY2020

For at forskning skal føre til økt verdiskaping, produktivitetsøkning og styrket konkurransevne må forskningsresultater komme til anvendelse. Veien fra ide til kommersielt produkt kan være lang og krevende. Forskningsrådets FORNY2020 er et sentralt virkemiddel for å kommersialisere akademisk forskning i Norge. Programmet har eksistert i ulike varianter siden 1995 og har i stor grad arbeidet gjennom kommersialiseringsaktører²⁷ tilknyttet forskningsinstitusjonene med mål om å bringe forskningsresultater ut i markedet.

²⁵ Se http://www.forskningsradet.no/prognett-vri/Om_Programmet/1224529235268

²⁶ Se http://www.forskningsradet.no/prognett-vri/Regional_satsing_fra_2017/1254009745962

²⁷ Kommersialiseringsaktør brukes om aktørene som har et særlig ansvar for kommersialisering av forskning og som er tilknyttet FORNY-programmet. I de første årene bestod disse av forskningsparker i de største byene, mens det etter hvert kom inn mer spesialiserte aktører knyttet til noen av forskningsinstitusjonene. Etter lovendringer i 2003 etablerte de fleste universitetene TTOer (teknologioverføringskontor) som fikk støtte fra FORNY. Antall kommersialiseringsaktører er redusert de senere år som følge av sammenslåinger. FORNY2020 delfinansierer og samarbeider med syv kommersialiseringsaktører, gjerne kalt TTO-er (Technology Transfer Offices).

Fra 2012 er målgruppen som kan søke om støtte utvidet til også å omfatte nystartede småbedrifter basert på resultater og ideer fra offentlig finansierte forskningsinstitusjoner og andre organisasjoner som tilrettelegger for kommersialisering av offentlig finansierte forskningsresultater.²⁸

Programmet har to delmål:

- *Programmet skal skape vekst i nye og eksisterende bedrifter ved å selekttere og gi støtte til prosjekter med høy forventet kommersiell avkastning eller annen samfunnsnytte*
- *Programmet skal stimulere til profesjonelle, effektive og spesialiserte kommersialiseringsaktører tilknyttet offentlig finansierte forskningsinstitusjoner*

FORNY2020 finansierer ikke forskning, men støtter aktiviteter som fører til at forskningsresultater tas i bruk. Dette omfatter basisfinansiering til kommersialiseringsaktører, verifiseringsmidler og støtte til strukturforbedring, nettverksbygging og kompetanseheving.²⁹ Verifiseringsmidler tildeles på bakgrunn av konkurranse og kan brukes til å verifisere og dokumentere at forskningsresultatene kan anvendes, til å gjøre forskningsresultater fra offentlig finansierte institusjoner klare for kommersialisering og til å skape attraktive investeringsobjekter av forskningsresultater med kommersielt potensial.

Internasjonalisering og mobilisering

Forskningsrådets arbeid med internasjonalisering er først og fremst knyttet til rådgiving og deltagelse i internasjonale forskningssamarbeid og om å styrke norske forskningsmiljøers deltagelse i forskningsprogrammer, herunder de europeiske rammeprogrammet for forskning Horisont2020, og i bilateralt forskningssamarbeid med land utenfor EU/EØS.³⁰ Forskningsrådet arbeider for at også næringslivet skal delta i internasjonale konsortier og så ledes øke sin forskning- og innovasjonskompetanse.

Målgruppen for Forskningsrådets internasjonaliseringsaktiviteter er norske virksomheter og FoU-miljøer. For eksempel gir Forskningsrådet finansiell støtte som dekker deler av institusjonenes egenfinansiering i internasjonale samarbeidsprosjekter, rådgir næringslivet og forskningsmiljøene, samt stimulerer norske forskere og PhD-stipendiater til utenlandsopphold.

5.1.4 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen er et eget forvaltningsnivå, og inngår ikke i det statlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling. Årsaken til at fylkeskommunen likevel inkluderes i en analyse av grenseflater og overlapp, er knyttet til at fylkeskommunen forvalter regionale utviklingsmidler, som i stor grad benyttes til ulike tilretteleggende tiltak for næringslivet.

Fylkeskommunene forvalter disse midlene på grunn av rollen de har som regional utviklingsaktør.³¹ Rollen som regional utviklingsaktør innebærer at fylkeskommunen har et overordnet ansvar for å

²⁸ http://www.forskningsradet.no/prognett-FORNY2020/Om_programmet/1253963921817

²⁹ Programplanen trekker frem disse tre virkemidlene, men åpner også for at andre virkemidler kan være aktuelle med tiden.

³⁰ Forskningsrådet har utarbeidet veikart for åtte prioriterte samarbeidslandene utenfor EU/EØS: Brasil, Canada, India, Japan, Kina, Russland, Sør-Afrika og USA.

³¹ Fylkeskommunen har også andre roller, herunder tjenestetilbyder og forvaltingsaktør, men det er rollen som utviklingsaktør som er det sentrale i denne sammenheng.

samordne virkemiddelbruk, til det beste for regionen. Fylkeskommunene skal legge til rette for prosesser som sikrer god dialog med regionale og lokale aktører om mål, utfordringer og strategier som bidrar til samarbeid om tiltak og bruk av ressurser. Fylkeskommunene skal legge vekt på virkemidler som erfaringsmessig gir best resultat. Det regionale utviklingsarbeidet er i fylkeskommunene gjerne organisert gjennom en nettverksmodell, ofte referert til som det regionale partnerskapet. Fylkeskommunen er ansvarlig for å lede nettverket, men Innovasjon Norge, SIVA, Forskningsrådet og fylkesmannen m.fl. kan inngå som partnere.³²

Midlene til fylkeskommunene bevilges over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett, og fylkeskommunen skal bruke midlene i tråd med målene for budsjettmidlene, gjengitt i tabell 4.7.³³ Midlene kan, som det framkommer av tabellen, gå til mange ulike formål, der verdiskaping er ett av dem. Det er primært innen verdiskapingsmålet at en grenseflate- og overlapsdrøfting mellom fylkeskommunene og det statlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling er relevant.

Tabell 4: Mål for programkategori 13.50

Hovedmål	Delmål	
1. Økt verdiskaping, selsesetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1	Styrke konkurransekraften for etablerte bedrifter
	1.2	Utvikle lokale og regionale næringsmiljø
	1.3	Øke tallet på lønnsomme etableringer
	1.4	Sikre at EØS-regelverket gir handlingsrom for nasjonale nærings- og regionalpolitisk innsats
2. Forbedre lokale og regionale rammevilkår for næringsliv og befolkning	2.1	Bedre samhandling i byregioner og tilgang på relevant kompetanse i arbeidsmarkedsområdene
	2.2	Forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsulemper i områder med få innbyggere og små markeder
3. Utvikle attraktive regioner og senter for befolkning og næringsliv	3.1.	Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder
	3.2.	Gjøre tettsteder og små og mellomstore byer mer attraktive å bo i og som lokaliseringssted for bedrifter

Det framkommer av statsbudsjettet for 2016 at midlene over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett skal «utløse det «næringsmessige potensialet» i hver region. Derfor skal også nærings- og bedriftsrettede tiltak prioriteres. Bruken av midlene har for øvrig en geografisk begrensning.³⁴

Som det framkommer av målstrukturen, samsvarer hovedmål 1 og de tre første delmålene med målsettingene som Innovasjon Norge har for sin virksomhet. I lys av dette kunne man i første omgang

³² Deltakere i de regionale partnerskapene varierer mellom fylkeskommuner. Andre relevante deltakere kan være NAV, regionale FoU-institusjoner, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner mv. I noen fylker er det flere regionale partnerskap.

³³ Prop 1 S (2015-2016) Statsbudsjettet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Målene gjelder for hele programkategori 13.50. Fylkeskommunen forvalter mesteparten av midlene gjennom post 60 Tilskudd til fylkeskommunen for regional utvikling og post 61 Næringsrettede virkemidler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift.

³⁴ Midlene på post 60 skal *i hovedsak* brukes innenfor det distriktspolitiske virkeområdet, og post 61 skal *i hovedsak* brukes i de områdene som ikke fikk gjeninført den differensierte arbeidsgiveravgiften, eller som fikk gjeninført arbeidsgiveravgiften med høyere sats i 2003.

tenkt seg at det var mange grenseflater og stort overlapp mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunene. Slik er det imidlertid ikke. Det framgår av retningslinjene for post 60 og post 61 at fylkeskommunene ikke har anledning til å gi direkte bedriftsstøtte, men at de kan bevilge midler til Innovasjon Norge, slik at Innovasjon Norge har anledning til å yte den næringsrettede støtten som trengs i regionen.³⁵ I hovedsak er Innovasjon Norge fylkeskommunenes verktøy for å bidra til hovedmål 1. Fylkeskommunen er medeier i Innovasjon Norge og styrer virkemiddelbruken gjennom årlige tildelingsbrev og dialog.

Kunnskapsdepartementet bevilger midler til regionale forskningsfond, et virkemiddel som forvaltes av fylkeskommunene og som Forskningsrådet leverer støttetjenester til. De regionale forskningsfondene skal mobilisere til økt FoU-innsats og styrke forskning for regional innovasjon og utvikling, gjennom støtte til ulike forskningsprosjekter. Fylkeskommunens rolle i forbindelse med regionale forskningsfond er todelt. De kan både prioritere områder det skal forskes innenfor, men de kan også søke om midler fra fondet til konkrete forskningsprosjekter. Prioriteringene om innretning på forskningsfondene gjøres av regionale fondsstyrer, som er sammensatt av representanter fra fylkeskommunen og representanter oppnevnt fra Forskningsrådet.³⁶ Forskningsrådets rolle er å bidra i søknadsbehandlingen gjennom innhenting av ekspertvurderinger. Fylkeskommunen kan også være *søker* på forskningsmidlene, i samarbeid med kunnskapsmiljøer (regionale offentlige prosjekter). Som regel må fylkeskommunen, med samarbeidspartnere da bidra med medfinansiering på mellom 20 % og 50 % av prosjektkostnadene.³⁷ Hvorvidt medfinansieringen skjer med regionale utviklingsmidler eller andre midler fylkeskommunen forvalter, vil antakelig variere. Selv om det er en åpenbar grenseflate mellom fylkeskommunene og Forskningsrådet i forbindelse med dette virkemiddelet, er ansvarsfordelingen mellom aktørene definert i retningslinjer utgitt av Kunnskapsdepartementet.

I tillegg til at midlene som fylkeskommunen forvalter skal bidra til å nå de nasjonale målsetningene, skal midlene også bidra til å nå regionale mål for regional utvikling, tilpasset regionale forutsetninger. Siden midlene både skal bidra til å nå nasjonale målsettinger, og mer spesifikke regionale målsettinger, vil det kunne være veldig mange forskjellige mål og målgrupper for virkemidlene, avhengig av hvilket fylke vi studerer. Vi har ikke gått inn i hvert enkelt fylke, utenom gjennom casestudiene.

5.1.5 Mulige grenseflater mellom aktørene

I dette delkapittelet ser vi nærmere på hva som kan være mulige grenseflater mellom virkemiddelaktørene med utgangspunkt i de overordnede målformuleringene og målgruppene som de har samt målsetningene til de ulike virkemidlene. Gjennom dette identifiserer Oxford Research og Samfunnsøkonomisk grenseflater som det er viktig å være oppmerksom på. Om grenseflatene er reelle er ikke opplagt. Heller ikke om de er problematiske. Det kommer vi tilbake til etter analyse av våre primærdata (se kapittel 5 og 6).

³⁵ https://www.regjeringen.no/contentassets/10b41bf2aa324da0b93605ffe86456c7/vedlegg_7_retningslinjer_distrikts-og_regionalpolitisk.pdf

³⁶ I tillegg skal fondsstyrene i Nord-Norge og Midt-Norge ha representanter fra Sametinget. Forskningsrådets regionale representanter er ofte observatører.

³⁷ http://www.regionaleforskningsfond.no/prognett-rff-hovedside/Regionale_offentlige_prosjekter/1253954129989

Den overordnede innretningen til Forskningsrådet, Siva og Innovasjon Norge

Den overordnede innretning til virkemiddelaktørene er viktig å belyse for å avdekke mulige grenseflater. De næringsrettede virkemidlene til Forskningsrådet er først og fremst rettet mot forskning og forskningsbasert innovasjon. Det betyr at Forskningsrådets virkemidler per definisjon har et smalere virkeområde enn innovasjonsfremmende virkemidler i Innovasjon Norge og Siva, som ikke er avgrenset til å fremme *forskningsbasert* innovasjon. Med andre ord - det er når Innovasjon Norge og Siva også støtter opp om forskningsbasert innovasjon eller at Forskningsrådet eventuelt beveger seg bort fra forskningsbasert innovasjon at grenseflateproblemstillinger kan oppstå.

Dersom man legger en lineær innovasjonstankegang dvs. fra forskning til ide til produkt, til grunn, kan det antas at Forskningsrådets virkemidler først og fremst er rettet inn mot en tidlig fase i en forsknings- og innovasjonsprosess. Etter hvert som man beveger seg utover i innovasjonsprosessen kommer gjerne innovasjon Norge og Siva sine virkemidler inn. En slik måte å se virkemiddelaktørenes rolle deling kan omtales som en funksjonell arbeidsdeling. De fremmer alle forskningsbasert innovasjon, men bidrar på ulike stadier i en prosess.

Det er imidlertid ikke opplagt at innovasjonsprosesser på virksomhetsnivå følger en slik lineær utvikling. I praksis kan det være like vanlig at virksomheter først utvikler egen kapasitet til å utvikle forskningsprosjekter etter erfaringer med innovasjonsprosjekter med lite innslag av egentlig forskning. Senere innovasjonsprosjekter kan inneholde delelementer fra støtteberettiget forskning, mens andre elementer i liten grad benytter ny forskning.

Arbeidsdelingen mellom virkemiddelaktørene kan likevel være funksjonell, men grenseflatene kan framstå som uklare og flytende. Målformuleringen til Forskningsrådet avklarer ikke alene hvordan arbeidsdelingen med Innovasjon Norge og Siva skal organiseres i tilfeller hvor innovasjonsprosjektene er ikke-lineære. Hvordan de innovative virksomheter faktisk benytter de ulike virkemiddelaktørenes virkemidler er så ledes et empirisk spørsmål. Det kan imidlertid ikke utelukkes ulike tolkninger av hva som er forskningsbasert innovasjon. Dersom Forskningsrådet tolker et prosjekt som forskningsbasert, mens f.eks. Innovasjon Norge, ser det som et som primært et innovasjonsprosjekt uten spesifikt forskningsinnhold, vil avgrensningen i Forskningsrådets formål ikke forenkle grenseopp ganger mellom virkemiddelaktørene.

Forskningsrådets, Innovasjon Norges og Sivas samarbeid om næringsklynger og nettverk

Det mest formaliserte samarbeidsområdet mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Siva er trolig innen nettverksbasert innovasjon, mest konkret utvikling og drift av Norwegian Innovation Clusters (se kapittel 4.1.1.1 for nærmere omtale).

Med utgangspunkt i Forskningsrådets målformuleringer er det nærliggende å anta at utvikling av og videreutvikling av slike næringsklynger øker innslaget av bedrifter som kan trekke på Forskningsrådets virkemidler. Det samme vil gjelde for de øvrige virkemiddelaktørenes innovasjonsrettede virkemiddelbruk. Det kan dermed antas at klyngene blir en felles målgruppe for alle virkemiddelaktørene og at grenseflateproblemstillinger blir særlig aktuelle i disse miljøene. Grenseflateproblemstillinger kan arte seg både som positive ved at ulike virkemidler kan forsterke hverandre og problematiske ved at enkeltbedrifter kan bli tilført ugunstig mye offentlige ressurser. Selve målformuleringen til Forskningsrådet skaper imidlertid ingen spesifikke problemer.

Tilsvarende problemstillinger kan oppstå ved at mange av bedriftene og FoU miljøene som er søkere av FoU midler fra Forskningsrådet sitter i forskningsparker delfinansiert av SIVA, mens mange av bedriftene som søker Innovasjon Norge sitter i næringshager delfinansiert av SIVA. Både Forskningsrådets og Innovasjon Norges regionale representanter kan også benytte lokalene som møteplass. På tross av at flere virkemiddelaktører er tilstede på samme fysiske arena, oppstår det ikke grenseflate problemstillinger som følge av at Forskningsrådet har uklare målformuleringer. Det er først når Forskningsrådet benytter midler eller ressurser på samhandling og mobilisering eller andre virkemiddelaktører benytter ressurser på forskningsbaserte innovasjonsprosjekter som hører inn under Forskningsrådets ansvar at det oppstår grenseflateproblemstillinger.

Mobiliseringsarbeidet til virkemiddelaktørene

Virkemiddelaktørene har ulike mobiliseringsaktiviteter. Etter vår vurdering åpner målformuleringen for VRI og andre mobiliseringsaktiviteter for flere grenseflater. Det er ikke opplagt hva som menes med samhandling for kunnskapsflyt eller evne til innovasjonsflyt. Det kan derfor ikke utelukkes flere grenseflater i forhold til Innovasjon Norges ulike former for regional innovasjonsstøtte. Tilsvarende kan det tenkes at det er grenseflater i forhold til fylkeskommunenes mer generelle tiltak for regional samhandling.

Grenseflater knyttet til kommersialisering

Både målformuleringen og målgruppen til FORNY2020 har en tydelig grenseflate mot spesielt Innovasjon Norges virksomhet. Grenseflatene gjelder ikke kommersialisering av forskningsresultater fra forskningsinstitusjoner, men fra nye eller eksisterende bedrifter (også dersom disse ble basert på grunnlag av forskning fra en forskningsinstitusjon). Forskningsrådet kan støtte kommersialiseringsaktiviteter i unge bedrifter med ideer helt eller delvis basert på forskningsresultater fra offentlig finansierte FoU-institusjoner, mens Innovasjon Norge støtter innovative virksomheter (eksempelvis gjennom IFU/OFU, miljøteknologiordningen, etablerertilskudd, innovasjonslån, o.a.). Grenseflatene oppstår særlig for virksomheter i tidlig fase hvor det ikke er et opplagt skille mellom kommersialiseringsprosjektet og virksomheten.

NIFU gjennomførte en evaluering av Virkemiddelapparatet for kommersialisering av forskning i 2015 (Spilling et. al., 2015). Evaluator trakk ikke fram grenseflatene som spesielt problematiske, men påpekte behovet for en systematisk gjennomgang av situasjonen for å drøfte hvordan koordineringen og samspillet kan utvikles videre dersom kommersialiseringsaktiviteten skal oppskaleres.

Forskningsrådet har både tidligere og nå i sin hovedstrategi også påpekt behovet for bedre samarbeid og arbeidsdeling i virkemiddelapparatet for forskning i Norge.³⁸ I hovedstrategien for 2015-2020 heter det:

³⁸ I dokumentet «FORNY2020 – året 2015» het det for eksempel. «I dag har Forskningsrådet, Innovasjon Norge, SIVA og fylkeskommunale aktører delansvar for å fremme innovasjon og verdiskaping innen alle sektorer i Norge. Ingen av aktørene har en overordnet rolle som koordinator og ser på helheten i systemet eller på sammenhengen mellom tiltakene. Forskningsrådet mener at myndighetene bør ta grep for å samle og styrke koordineringen av samfunnets innsats for kommersialisering fra forskning generelt. Når det gjelder å ivareta kommersialisering av resultater fra offentlig finansierte forskningsmiljøer og -institusjoner, er det vesentlig at FORNY2020 utvikles til å spille en mer koordinerende og sentral rolle enn det programmet gjør i dag.»

«Det må tilrettelegges for en mest mulig effektiv anvendelseskjede fra forskning til ferdig produkt eller tjeneste ved at det gis gode betingelser for eksperimentell utvikling, pilotering, verifisering av resultater, demonstrasjon av løsninger og kommersialisering. Det er også behov for større innsats og bedre samarbeid og arbeidsdeling i virkemiddelapparatet for kommersialisering.»

Vår vurdering er at det kan synes uklart hvem som har ansvaret for å fremme kommersialisering av forskning i bedrifter, herunder etablering av ny virksomhet. Flere typer virkemidler er og kan være aktuelle; både verifiseringsstøtte, kommersiell rådgivning, kobling til investormiljøer, tilgang offentlige egenkapitalinstrumenter eller offentlige risiko lån, tilgang til bedrifts- og akademiske nettverk, eller tilskudd til forskning. Virkemidlene er fordelt på de ulike virkemiddelaktørene, men de sentrale nøkkelordene inngår i flere virkemiddelaktørers målsettinger.

Internasjonaliseringsarbeidet til Forskningsrådet og Innovasjon Norge

Målet med internasjonaliseringsarbeidet til forskningsrådet er bedre internasjonal konkurransevne og et mer kunnskapsbasert næringsliv. Målformuleringen er imidlertid så tydelig forankret i behovet for å styrke norsk deltagelse i internasjonalt forskningssamarbeid, at det neppe er vesentlige grenseflateproblemstillinger med målet for internasjonaliseringsarbeidet til Innovasjon Norge. Imidlertid kan det heller være betydelige gevinster ved økt samarbeid om internasjonalisering. Et praktisk eksempel på dette er organisasjonenes samarbeid om Horizon 2020.

Forholdet mellom Innovasjon Norge og Siva knyttet til rådgiving

Både Innovasjon Norge og Siva har virkemidler hvor rådgivning utgjør en sentral dimensjon. For Innovasjon Norges del er dette blant annet Mentortjenesten for gründere og FRAM, mens Siva har Næringshageprogrammet og inkubasjonsprogrammet. Felles for disse er at de ikke leveres direkte av Innovasjon Norge og Siva, men gjennomføres av eksterne operatører. Når en ser på målsetningene og målgruppene til disse programmene (se kapittel 4.1.1 og 4.1.2) er det det noen helt klare fellestrekk mellom dem. Mellom annet er en viktig målsetning for dem å skape vekst i etablerte og nyetablerte bedrifter gjennom å ta i bruk av ulike former for rådgivning. Dette innebærer at det er en helt klart grenseflate mellom programmene.

Fylkeskommunene og forholdet til det øvrige virkemiddelapparatet

I hovedsak skal fylkeskommunene konsentrere seg om rammebetingelser for næringslivet, og har dermed en relativt tydelig avgrensning mot det øvrige virkemiddelapparatet. Det er imidlertid noen nyanseringer som kan være verdt å kommentere. Den ene nyanseringen gjelder støtte til klynger og nettverk. Den andre gjelder støtte til kommunale og/eller regionale næringsfond.

Fylkeskommunene har mulighet til å støtte næringsklynger og nettverk direkte (dvs. utenom rammeoverføringen til Innovasjon Norge). Fylkeskommunene har også mulighet til å støtte aktiviteter i næringshager og inkubatorer direkte. Selv om denne støtten representerer en grenseflate mot Innovasjon Norge og Siva, innebærer det ikke noe overlapp i virkemidlene. Det er snarere snakk om at fylkeskommunen inngår i et større spleiselag, slik at aktivitetene i næringsklynger og nettverkene får mer støtte enn de ellers ville fått. Hvorvidt det er nødvendig med fylkeskommunal medfinansiering eller ikke kan naturligvis diskuteres, men en fordel med en slik ordning kan være at fylkeskommunene får større eierskap til aktivitetene som foregår i regionen, noe som igjen kan være fornuftig i kraft av at

fylkeskommunen har rollen som regional utviklingsaktør. Nettverksorganiseringen i fylkene (de regionale partnerskapene) virker trolig begrensende på eventuelle overlappsutfordringer.

Fylkeskommunen kan videredelegere forvaltningen av regionale utviklingsmidler til regionråd eller kommuner, gjennom ordningen med regionale- eller kommunale næringsfond. På tross av navnet brukes næringsfondsmidler gjerne til flere formål enn næringsutvikling. Både regionråd og kommuner kan bruke midlene i tråd med alle målsetningene til programkategori 13.50, dvs. også rammebetingelser og attraktive lokalsamfunn. Når det gjelder midlene som blir brukt til næringsutvikling, har kommunene anledning til å gi tilretteleggende og direkte bedriftsstøtte – så lenge de holder seg innenfor statsstøtteregelverket. Særlig relevant er det for kommuner å gi støtte til bedrifter innenfor de-minimis-regelverket i EØS (bagatellmessig støtte).³⁹ Enkelt sagt dreier dette seg om så små støttebeløp at man antar at støtten ikke vil virke konkurransevridende. Her har kommunene således en åpenbar grenseflate, og mulig overlappende virksomhet fra virkemidler som Innovasjon Norge forvalter. Bedrifter kan både få støtte fra kommuner og Innovasjon Norge til samme formål, men dette representerer i seg selv ikke et problem.

For øvrig er hovedbildet at kommuner og Innovasjon Norge i praksis støtter bedrifter med ulike ambisjonsnivå og i ulike faser, der kommunene er enda tidligere inne enn Innovasjon Norge. I henhold til evalueringen av kommunale næringsfond er det i hovedsak godt samarbeid mellom kommuner og Innovasjon Norge, og Innovasjon Norge brukes som rådgiver i vurdering av hva slags prosjekter som får støtte.⁴⁰ Dette varierer imidlertid noe fra kommune til kommune. Dette indikerer at selv om det er en grenseflate, og til dels overlapp mellom aktørene er denne relativt tydelig og avklart. Dessuten dreier det seg om små midler i det store og det hele.

5.2 BESKRIVELSE OG VURDERING AV SAMSPILLET OG SAMARBEIDET MELLOM AKTØRENE

Samarbeidet mellom de fire virkemiddelaktørene reguleres både av føringer fra departementene til virkemiddelaktørene, samarbeidsavtaler mellom de ulike organisasjonene og ulike regionale føringer (for eksempel tildelingsbrev fra fylkeskommunene til Innovasjon Norge). Gjennom utredningen har vi vurdert i hvilken grad de ulike føringene som er lagt for samarbeidet mellom virkemiddelaktørene på både nasjonalt og regionalt nivå følges opp og fungerer på en god måte. Dette handler både om omfanget av samarbeidet og i hvilken grad en oppnår en klar rollefordeling, god brukervennlighet, bedre effekt og mer effektiv drift gjennom det. Relatert til dette har vi også sett nærmere på om det er områder som ikke er gjenstand for samarbeid, men hvor det oppleves at det er et behov for det.

Det er noen grunnleggende prinsipper som en bør bygge på for å få til et velfungerende samarbeid i praksis. Samarbeidet må være forpliktende og tuftet på felles retningslinjer og mål for den felles innsatsen. For å få ut verdien av samarbeidet er det viktig at reglene om informasjon og samarbeid ikke bare blir et spørsmål om rettigheter og plikter. Det er også behov for retningslinjer og klare forventninger fra de ulike aktørene som er en del av systemet. Vi har undersøkt i hvilken grad retningslinjene oppfattes som klare, og gir virkemiddelaktørene et godt utgangspunkt for å få til et velfungerende

³⁹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/de_minimis_regulation_en.pdf

⁴⁰ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter_2012/sammendragsrapport_evaluering_kom_fond.pdf

samarbeid. Informasjonsutveksling, drøftinger og utviklingsarbeid må bli en naturlig del av kulturen på arbeidsplassen og mellom de organisasjonene som samarbeider. Gjennom vårt arbeid har vi vurdert i hvilken grad dette oppfylles for Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet og fylkeskommunene i praksis.

5.2.1 Samarbeidet på nasjonalt nivå

På nasjonalt nivå er det lagt en del rammer for hvordan samarbeidet mellom virkemiddelaktørene er tenkt å fungere. Vi ser først nærmere disse før vi går nærmere inn på hvordan samspillet og samarbeidet fungerer i praksis. Vurderingen av praktiseringen baserer seg på intervjuer med lederne for aktørene og personer som sitter i ledergruppene.

Rammer for samarbeidet

Samarbeidet mellom virkemiddelaktørene reguleres både av en del føringer fra sentralt hold og grep som virkemiddelaktørene selv står bak (blant annet samarbeidsavtalen mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva). Vi starter med å se på den første dimensjonen.

Departementene har både pålagt virkemiddelaktørene noen fellesføringer og noen spesifikke føringer. Som en **fellesføring** påpekes det at «samarbeidet mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva skal resultere i tre tydelige og samkjørte aktører, der ulike virkemidler utfyller hverandre og framstår på en helhetlig og ensartet måte. Samarbeidet skal ta hensyn til forskjeller i selskapenes egenart. Det legges stor vekt på at de ulike aktørene samarbeider godt, ved omforente strategier og avklarte roller både utad mot næringslivet og regionale samarbeidspartnere. Av hensyn til brukerne er det viktig at de tre aktørene samarbeider nært om utvikling og drift av tiltak som berører de tre virksomhetenes arbeidsområder».⁴¹

I tillegg er de tre organisasjonene blitt bedt om ta hensyn til følgende momenter:

- Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva skal arbeide videre med implementeringen av Norwegian Innovation Clusters i 2015.
- Samarbeidet mellom Innovasjon Norge, Siva og Norges forskningsråd om Invest in Norway-funksjonen skal opprettholdes også i 2015.

Det eksisterer også noen **spesifikke** føringer for hver av de tre organisasjonene:

- Distriktskontorene til **Innovasjon Norge** skal bidra med innspill til og delta aktivt i regionale partnerskap i forbindelse med utvikling av regionale planer og strategier. Ytterligere aktivitet på dette området må avklares med departementet eller dekkes av den oppdragsgiveren som ønsker en forsterket innsats
- **Innovasjon Norge** bør fortsatt videreutvikle sitt samarbeid med utenriktjenesten, i form av mer systematisk kontakt og informasjonsutveksling. Samarbeidsavtalen mellom Innovasjon Norge og Utenriksdepartementet legger føringer for samarbeidet med utenriktjenesten

⁴¹ Nærings- og fiskeridepartementet, 2015. Statsbudsjettet 2015 – oppdragsbrev Innovasjon Norge.

- Det er viktig at **Siva** viderefører et tett og godt samarbeid med fylkeskommunen, og har en god dialog og samarbeid med andre nasjonale og regionale aktører⁴².
- NFD vil understreke at det særlig er et behov for at **Forskningsrådet** samarbeider med Innovasjon Norge på områder knyttet til internasjonal forsknings- og teknologisamarbeid⁴³.

Samarbeidsavtale og samarbeidsorganer

Som en oppfølging av kravene fra departementene har Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva inngått en samarbeidsavtale seg imellom for perioden 2014-2018. Hensikten med denne er at avtalen skal være med på å legge til rette for en god utnyttelse av de offentlige midlene, sikre brukervennlighet for næringslivet og sikre at en får mer innovasjon og verdiskaping. I samarbeidsavtalen er det definert fire fokusområder⁴⁴:

- Et felles og helhetlig kundeperspektiv. Dette er løftet opp som det viktigste området for koordinert innsats mellom de tre organisasjonene
- Regional samordning
- Samordning av det internasjonale arbeidet
- Et felles kunnskapsgrunnlag

Et samarbeidsutvalg, bestående av medlemmer fra toppledergruppen i de tre institusjonene, er satt til å følge opp samarbeidsområdene i avtalen. Intervjuene med deltakerne i utvalget avdekket at samarbeidsutvalget hadde fire møter i 2015. I disse ble det blant annet diskutert felles kommunikasjon, store satsinger og gråsonerapporten som virkemiddelaktørene selv i felles utarbeidet. På møtene er en sentral post også at de ulike organisasjonene informerer hverandre om sin strategi. På den måten er målet å sikre at de tre organisasjonene er godt informert om hverandres hovedstrategier, og kan bruke dette til å finne en fornuftig rolleavklaring.

For å oppfylle intensjonene bak forvaltningsreformen legges det opp til en forsterket politisk dialog mellom staten og fylkeskommunene. På bakgrunn av dette er det opprettet et **samarbeidsforum for Innovasjon Norge** mellom eiere og oppdragsgivende departementer. Forumet skal legge til rette for en langsiktig strategisk utvikling av selskapet, herunder drøfte overordnede prinsipper for virksomheten og hovedinnhold i kommende års oppdragsbrev. Samarbeidsforumet består av politisk ledelse fra eierne og oppdragsgivende departementer, og Innovasjon Norges ledelse forutsettes å delta. Arbeidsgruppen for samarbeidsforumet påpeker at det også skal ta for seg saker og temaer omfatter også INs virksomhet og samarbeid med øvrige aktører innen innovasjons og næringspolitikken, herunder Norges forskningsråd, Siva og regionale forskningsfond når deres virkemidler har klare grensesnitt mot Innovasjon Norges programmer⁴⁵. Samarbeidsforumet møtes to ganger i året. Det avholdes ett møte med politikerne og ett med administrasjonen.

Hvordan fungerer samarbeidet på nasjonalt plan?

Vi har gjennomført intervjuer med lederne/representanter fra ledergruppen i de tre virkemiddelaktørene for å se nærmere på hvordan samarbeidet fungerer. På et overordnet nivå er bildet at samarbeidet

⁴² Nærings- og fiskeridepartementet, 2015. Statsbudsjettet 2015 – oppdragsbrev til Siva.

⁴³ Nærings- og fiskeridepartementet, 2015. Norges forskningsråd – Tildelingsbrev 2015.

⁴⁴ <http://Siva.no/2014/01/ny-samarbeidsavtale-mellom-innovasjon-norge-forskningsradet-og-Siva/>

⁴⁵ <http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2009/FR/Vedlegg/FR20.10Vedlegg%204Innovasjon%20Norge.htm>

mellom aktørene stort sett fungerer bra. Aktørene selv påpeker at det er klart hvem som har ansvar for hva. I tillegg opplever man at det er en raushet mellom dem. Aktørene er opptatt av hvordan en samlet sett kan lykkes.

For å ivareta samarbeidet mellom aktørene, er det tatt i bruk ulike virkemidler. For det første har aktørene deltatt på styremøter hos hverandre. På disse har de først og fremst orientert om sin strategi og prioriteringer. Dette er med på å gi styremedlemmene hos de ulike aktørene innblikk i de andres virksomhet, noe som er forutsetning for å få til samspill og å lage et godt samlet virkemiddelapparat.

Et annet virkemiddel som er tatt i bruk er samarbeidsutvalget mellom Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og Siva. Dette spiller en viktig rolle med tanke på samarbeid og avklaring av grenseflater mellom aktørene. I løpet av de siste årene har det blitt nye ledere for Innovasjon Norge og Siva. Dette har ført at aktørene har hatt større behov for å bli kjent med hverandre på ledernivå. Dette har ført til en revitalisering av virksomheten i samarbeidsutvalget.

Etter vår vurdering er det fortsatt behov for å videreutvikle aktiviteten i samarbeidsutvalget ytterligere. I møtene har det vært mange detaljerte spørsmål som tas opp. Framover er det ønskelig å få et sterkere fokus på de overordnede og strategiske spørsmålene. Dette vil kunne bidra til en tydeligere avklaring av oppgaver som ligger i grenseflatene samt mer diskusjon av hvordan en kan få til et best mulig virkemiddelapparat.

Dybdeintervjuene med organisasjonenes ledelse synliggjorde også at det var usikkerhet om hvem som hadde ansvaret for å bidra til medfinansiering og oppfølging av aktivitetene til halv og heloffentlige innovasjonsselskaper. Disse aktørene er selvstendige, men har en særskilt rolle i å bidra til kommersialisering av forskning, til bedriftsetablering og til å koble potensielle samarbeidende virksomheter med hverandre. Selskapene er sterkt avhengig av offentlig bidrag til egne aktiviteter og til at aktivitetene de genererer får støtte. Virksomheten blir finansiert på ulike måter og fra ulike offentlige kilder. Men det synes ikke som det er noen virkemiddelaktør som har et overordnet ansvar for at denne delen av det norske innovasjonssystemet fungerer godt og er rett dimensjonert.

5.2.2 Samspillet og samarbeidet på regionalt nivå

I dette delkapittelet ser vi nærmere på samspillet og samarbeidet på regionalt nivå. Vi går først inn på de ulike føringene og avtalene som gjelder på området, mens vi i den andre delen belyser hvordan samspillet og samarbeidet fungerer i praksis.

Føringer og avtaler knyttet til samspill og samarbeid

Det er en rekke føringer og avtaler som regulerer samspillet og samarbeidet på regionalt nivå. Det mest overordnede i denne sammenhengen er det regionale partnerskapet. Det er fylkeskommunen som er strategisk ansvarlig for regionale utviklingsaktiviteter. Fylkeskommunen er oppmann i det regionale partnerskapet for det næringsrettede utviklingsarbeidet, som også de tre virkemiddelaktørene er en del av. Det regionale partnerskapet skal bidra til koordinerte og i størst mulig grad felles innspill til de strategiske prosessene regionalt. Resultatet av disse prosessene danner viktige føringer som virkemiddelaktørene må forholde seg til. Dette er mellom annet fylkesplan, regionale utviklingsprosesser (RUP), forsknings- og innovasjonsstrategier m.m.

Rammeavtale som regulerer det regionale samarbeidet mellom aktørene

Et viktig element i den nasjonale samarbeidsavtalen mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva er regional samordning. Som en oppfølging av dette punktet ble det i 2014 også inngått en rammeavtale som regulerer det regionale samarbeidet mellom aktørene. Fylkeskommunene var ikke part i denne, men avtalen forutsatte at fylkeskommunene skulle involveres i utforming og gjennomføring av handlingsplaner på regionalt nivå. Noen fylker, for eksempel Østfold, har laget en samarbeidsavtale der fylkeskommunen også inngår (Østfold fylkeskommune, 2015).

Hensikten med rammeavtalen er å avklare og tydeliggjøre ambisjonsnivå og rammer for samarbeidet mellom de tre institusjonene regionalt⁴⁶. Norges regioner er forskjellige både med hensyn på utfordringer og forutsetninger, og samarbeidet mellom institusjonene vil være av ulik karakter rundt i landet. Det skal utformes årlige handlingsplaner som tydeliggjør forventningene og regulerer samarbeidet mellom avtalepartene regionalt. Målet med rammeavtalen er å sikre et felles strategisk utgangspunkt for de regionale planene, sikre at de overordnede målene for samarbeidet og samarbeidsområdene er de samme over hele landet, bidra til at samarbeidet framstår som enhetlig utad og definere de organisatoriske rammene for samarbeidet.

I rammeavtalen er det nedfelt følgende mål for samarbeidet⁴⁷:

- Samarbeidet mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva skal bidra til et effektivt og fleksibelt samspill med næringsliv, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og regionale og lokale myndigheter. Partene skal sammen bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for den regionale forsknings- og innovasjonspolitikken.
- Samarbeidet skal bidra til at institusjonene oppleves som et helhetlig virkemiddelapparat. Overfor næringslivet, regionale og nasjonale utviklingsaktører og øvrige samarbeidsparter skal institusjonene ha samkjørte strategier, sammenhengende virkemidler og avklarte roller.
- Samarbeidet skal gi merverdi ved at bedrifter og andre innovasjonsaktører med mindre ressursinnsats skal få raskere og mere kompetent assistanse fra virkemiddelapparatet.

For å nå målene med samarbeidet understrekes det i rammeavtalen at det blant annet kreves at:

- At arbeidsform og arbeidsdeling i regionene er tilpasset situasjonen i den enkelte region
- At institusjonen samme framstår som en strategisk samarbeidspartner for regionale myndigheter innenfor forskning og utvikling, innovasjon og næringsutvikling
- At rollene er tydeliggjort og at vi sikrer at vi utnytter våre komplementære virkemidler og kompetanse.

Forvaltningsreformen fra 2010 med etableringen av regionale forskningsfond og innføring av fylkeskommunalt deleierskap til Innovasjon Norge, bidrar sammen med et styrket regionalt engasjement fra

⁴⁶ Innovasjon Norge, Siva og forskningsrådet, 2011. Rammeavtale mellom Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og Siva om samarbeid på regionalt nivå.

⁴⁷ Op.cit.

Forskningsrådet og Siva til å forsterke behovet for et tett og nært samarbeid mellom de tre institusjonene samlet og fylkeskommunene.

I rammeavtalen som gjaldt fram til og med 2013 ble det påpekt at samspillet og samarbeidet skulle konsentrere seg om følgende hovedområder:

- Utvikling av kunnskap om og forståelse for hverandres organisasjoner og tjenester
- Tilby en helhetlig tjenesteportefølje og fungere som et koordinert virkemiddelapparat
- Regionale strategisk prosesser
- Felles profilering på den regionale arena

På hvert av disse områdene er det skissert en rekke mulige tiltak. Vi går ikke detaljert inn på disse her, men viser til rammeavtalen gjeldene for perioden 2009-2013 for en nærmere oversikt⁴⁸.

Som nevnt skjer det operative oppfølgingen av avtalen gjennom årlige handlingsplaner som tydeliggjør forventningene og regulerer samarbeidet mellom avtalepartene regionalt. Disse handlingsplanene skisserer konkret hvilke tiltak virkemiddelaktørene vil gjennomføre av aktiviteter i løpet av det neste året. Et konkret eksempel på dette er Agder sin handlingsplan for 2014/2015. Her legges det opp til følgende tiltak:

- Halvårlige møter med fylkeskommunene. Disse skal være statusmøter med gjensidig orientering om konkrete prosjekter og strategi. Det er satt opp forslag til en del spesifikke temaer som kan være aktuelle å ta opp.
- Utnyttelse og deltakelse i ledernettverket for innovasjonsselskaper. Konkrete forslag til hvordan innovasjonsselskapene kan bidra i innovasjonsarbeidet.
- Utarbeidelse av et felles kunnskapsgrunnlag basert på institusjonenes kunnskap om regionene.
- SkatteFUNN-skolen, SkatteFUNN Åpen dag og Virkemiddeldag
- Samarbeid om klyngene i regionen. Siva og Forskningsrådet inviteres blant annet inn i INs interne gruppe for kundekontakter mot klyngene.
- Gjennomføre møter med bedrifter, utviklingsmiljø og andre sammen der dette er hensiktsmessig

Det finnes også en flere føringer og avtaler som berører samspillet og samarbeidet for enkeltaktører og bestemte virkemidler. I det videre ser vi nærmere på noen av disse.

Tildelingsbrev fra fylkeskommunen til Innovasjon Norge

Fylkeskommunen lager tildelingsbrev til Innovasjon Norge. Innholdet i disse varierer fra fylke til fylke, men det er vanlig at de inneholder noe som handler om koordinering og samarbeid. Et eksempel på dette finnes i tildelingsbrevet fra Nordland fylkeskommune til Innovasjon Norge. Her påpekes det at næringshager, inkubatorer, kunnskaps- og forskningsparker, samt kommunenes næringsutviklingsapparat er viktige bidragsytere til å utvikle næringslivet i Nordland. Innovasjon Norge må i større grad i

⁴⁸ Op.cit.

samarbeide med disse aktørene for å nå målene til selskapet. For å styrke dette samarbeidet skal Innovasjon Norge Nordland delta i Innovasjonsforum Nordland. I forumet deltar næringshager, inkubatorer, forsknings- og kunnskapsparter i Nordland, Siva, Norges forskningsråds regionale representant, Innovasjon Norge Nordland og Nordland fylkeskommune. Innovasjonsforumet har en viktig rolle i oppfølgingen av innovasjonsstrategien i fylket, og skal bidra til å bygge sterke regionale bedriftsrettede kompetansemiljø som har spisskompetanse om forretningsutvikling, innovasjon og entreprenørskap. En sentral arbeidsoppgave for forumet er å styrke samarbeidet mellom deltakerne i det.

I tildelingsbrevet fra Nordland fylkeskommune er det også noen andre føringer:

- For å følge opp ambisjoner i tildelingsbrevet og innovasjonsstrategien, samt avklare koordineringsbehov, skal Innovasjon Norge og Nordland fylkeskommune utvikle et tettere samarbeid, både på ledernivå og med arbeidsgrupper som jobber med de prioriterte næringene.
- Internasjonalisering er et viktig arbeidsområde for Innovasjon Norge og Nordland fylkeskommune som bør koordineres. Innovasjon Norge skal i 2015 invitere til et seminar om internasjonal satsing for å styrke koordineringen.

Siva og regionalt samarbeid

Når det gjelder Siva, har organisasjonen samarbeidsavtaler med alle fylkeskommunene. Disse avtalene gir overordnede føringer for hvordan Siva og fylkeskommunene skal samarbeide, men hvordan avtalene oppfylles varierer i praksis. Dette kommer vi nærmere tilbake senere i dette delkapittelet og i kapittel 5.

I forbindelse med Siva og det regionale samarbeidet er det særlig interessant med eierskap, ledelse og organisering og av næringshageprogrammet. Dette er nærmere beskrevet i programbeskrivelsen fra 2011. Her påpekes det at Kommunal -og regionaldepartementet (KRD, nå KMD) og fylkeskommunen står i fellesskap som eiere av næringshageprogrammet fra oppstart. Intensjonen er at fylkeskommunen i større grad får ansvaret for den videre utviklingen av næringshagene.

Fylkeskommunen og Siva skal i fellesskap velge ut hvilke næringshager som skal inn i det nasjonale næringshageprogrammet. Fylkeskommunen vil her ha fokus på regionale kriterier og behov, mens Siva, som nasjonal programoperatør, vil ha fokus på de nasjonale kravene programmet setter.

Det skal arrangeres årlige Eiermøter sammen med nasjonal programoperatør (Siva) for å kvalitetssikre at programmets innretning er i tråd med intensjonene. Nasjonalt programråd kan eventuelt gjennomføres som et punkt på dagsordenen i de ordinære rådmanns- eller næringssejermøtene.

Regionalt programråd er et rådgivende forum som kan bestå av regionalt partnerskap (i de regioner dette eksisterer), pluss eventuelt bedriftsrepresentanter fra næringshagemiljø, og Siva. Der det ikke er regionalt partnerskap skal bedriftsrepresentanter fra næringshagemiljø, representanter fra de berørte regionråd, fylkeskommunen, Innovasjon Norge og Siva være representert.

Fylkeskommunen som programeier har ansvaret for opprettelse av programrådet og kan ta i bruk eksisterende arenaer der hvor det er hensiktsmessig. Forumet skal blant annet ha fokus på følgende områder:

- Innretning og utvikling av regionens næringshager
- Årlig vurdering av resultatoppnåelse og rapportering
- Årlige aktivitets- og handlingsplaner
- Næringshagens totale økonomi
- Regional koordinering av nasjonale prosjekter og satsinger knyttet til nærings- og samfunnsutvikling

Regional oppfølgingsaktør er fylkeskommunen sammen med Siva. Roller og ansvar reguleres gjennom en partnerskapsavtale som gjennomgås årlig.

Forskningsrådet og regionalt samarbeid

Norges forskningsråd har ikke egne samarbeidsavtaler med de ulike fylkeskommunene. Derimot eksisterer det et samarbeid mellom fylkeskommunene og forskningsrådene når det gjelder de regionale forskingsfondene. I Kunnskapsdepartementets retningslinjer for regionale forskingsfond påpekes det at fondsstyret skal samarbeide med Forskningsrådet om forvaltningen av det forskingsfondet. Fondsstyret skal sørge for at det foreligger tilfredsstillende rutiner og samarbeidsavtaler med Norges forskningsråd når det gjelder utlysninger, søknadsbehandling og prosjektoppfølgning. Avtalene bør klargjøre partenes samarbeidsområder og forpliktelser slik de framgår av retningslinjer for regionale forskingsfond, og prinsipper for finansiering som følger av samarbeidsområdene.

Deltakerfylkeskommunene i den enkelte fondsregionen skal forvalte det regionale forskingsfondet i fellesskap gjennom et vertsfylkeskommunesamarbeid. Deltakerfylkeskommune må opprette en skriftlig samarbeidsavtale seg imellom. Det er fylkeskommunenes eller fondsregionens forskningsstrategier som legger grunnlaget for de prioriteringene som fondsstyrene gjør. På bakgrunn av dette lager deltakerfylkeskommunene et konkret oppdragsbrev til fondene.

Hvordan foregår og fungerer samspillet på regionalt nivå?

For å belyse hvordan samarbeidet foregår og fungerer på regionalt nivå har vi gjennomført casestudier i tre ulike fylker: Oppland, Hordaland og Troms. I det følgende gir vi en samlet framstilling og analyse av samspillet og samarbeidet på regionalt nivå, slik dette framstår for informantene i de tre fylkene.

Kompleksitet og tilgjengelighet – sett fra kundesiden

Flere informanter trekker frem at virkemiddelapparatet kan fremstå som komplisert og uoversiktlig for uerfarne brukere. Omfanget av aktører og ordninger kan være vanskelig å forholde seg til for etablerere og bedrifter, og dette kan utgjøre en barriere for anvendelse av tilbudet. Det er med andre ord selve kompleksiteten i virkemiddelapparatet på regionalt nivå, med et betydelig antall aktører og inngangsdører, som skaper avstand til den potensielle brukergruppen. Samtidig vil det være mange erfarne og profesjonelle brukere av virkemiddelapparatet som kan nyte godt av å beherske anvendelse av virkemiddeltilbudet. For å forbedre næringslivets tilgang til virkemiddelordningene er det derfor flere som tar til orde for en forenkling av apparatet som helhet.

Fra næringslivets side er det fokus på at det bør være enkelt å finne frem i det totale virkemiddelapparatet, hvilket det for mange ikke er per i dag, og at det er mulig å få den type bistand som bedriften har behov for. Informanter i de tre fylkene påpeker at det er et stort antall aktører og personer som

utgjør næringsutviklingsapparatet i det enkelte fylke, og at dette apparatet i noen grad oppfattes som fragmentert og ikke samordnet så godt som ønskelig. Det er derfor et behov for å tilgjengeliggjøre de ressursene som finnes, ikke minst for uerfarne brukere. Det etterspørres et mer fremoverlent, serviceinnstilt og proaktivt apparat.

Stort antall aktører og ordninger

Det er åpenbart at det er overlapp mellom aktørene når det gjelder deres formål, som sentrerer rundt styrking av konkurransekraft og økt verdiskaping. Samtidig er det for det meste klare skiller mellom aktørene hva angår virkemidler som benyttes for å nå målsettingene som er formulert.

Informantene påpeker at systemet blir mer og mer komplekst, for eksempel eksemplifisert ved etableringen av Byregion-programmet som et av de siste tilskuddene til porteføljen av programmer. Også enkeltkommuner velger i betydelig grad å allokere ressurser til næringsutviklingsaktiviteter, enten i form av egne budsjettmidler (for eksempel fra kraftfond) eller ved å benytte programmidler fra ordninger som for eksempel Program for regional omstilling. Personer som har inntatt sentrale posisjoner i virkemiddelapparatet etter å ha kommet fra andre deler av arbeidslivet, fremholder at de selv har måttet bruke mye tid på å få en god oversikt over virkemiddelapparatet som helhet. Informanter forfekter derfor et ønske om en sterkere samordning og en klarere ansvarsfordeling i virkemiddelapparatet. Særlig advares det mot en ytterligere fragmentering av virkemiddelapparatet gjennom etablering av nye selskaper og ordninger som supplerer de eksisterende. Det bør i stedet prioriteres å utnytte og konsolidere det apparatet og de ordningene som allerede finnes.

Samarbeidsforhold i virkemiddelapparatet

Informantene fremholder at samarbeidet mellom virkemiddelaktørene fungerer godt på fylkesnivå. Det er ønske om og vilje til å opprettholde et godt samarbeid mellom fylkeskommunen, Fylkesmannen, Innovasjon Norge og Norges forskningsråd i regionene. Samarbeidet skjer både gjennom formelle, regelmessige møter og bestillinger/oppdragsbrev, og utstrakt uformell kontakt. Det samarbeides også gjennom ulike møteplasser der en rekke av utviklingsaktørene i det aktuelle fylket deltar.

Eventuelle utfordringer som oppstår i grenseflatene mellom aktørene på fylkesnivå håndteres effektivt gjennom dialog. Det er i hovedsak godt samarbeid mellom saksbehandlere i de ulike organisasjonene, men med noe variasjon ettersom det er en rekke forhold som påvirker i hvilken grad det er aktuelt med et nært samarbeid på tvers av organisasjonene på saksbehandlernivå.

Fra flere informanter blant annet i Innovasjon Norge og fylkeskommuner rapporteres det at Siva oppleves som en noe perifer aktør som man har lite løpende samarbeid med, og det etterlyses et tettere samarbeid. Til tross for at Siva opererer med «regionansvarlige» er disse ikke godt kjent blant de øvrige virkemiddelaktørene.

Flere informanter påpeker at det er etablert hensiktsmessige strukturer for å samkjøre strategiske prioriteringer mellom virkemiddelaktørene i det enkelte fylke. Samtidig anerkjennes det fra enkelte hold at det er potensial for å hente gevinster fra et ytterligere forbedret og koordinert samarbeid. Innovasjon Norges i enkelte fylker etterspør en bedre dialog med fylkeskommunen i forbindelse med og i forkant av tildeling av midler, og ikke kun et tildelingsbrev. Det påpekes fra flere hold at forutsetninger er tilstede for at samarbeidet mellom fylkeskommunen, Innovasjon Norge og Forskningsrådet skal

kunne fungere godt også når det gjelder det strategiske arbeidet på regionalt nivå. Det argumenteres derfor for en sterkere samordning på dette feltet, for å optimalisere resultatene av institusjonenes samlede innsats. Samtidig observeres det at fylkeskommunen er avventende til egen fremtidig rolle, og at dette i noen grad har påvirket samarbeidet særlig med Innovasjon Norge.

I enkelte fylker er det noe uenighet mellom fylkeskommunen og Innovasjon Norge om hvilke satsingsområder innenfor rammen av det regionale utviklingsprogrammet som bør prioriteres. Eksempelvis kan det være ulike satsinger i Innovasjon Norge og den regionale VRI-satsingen. Et resultat av dette kan bli at en ikke lykkes med å realisere alle synergieffekter.

Klyngeprogrammet Norwegian Innovation Clusters eies av Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og Siva i fellesskap. På regionalt nivå (og også nasjonalt nivå) fungerer dette samarbeidet godt, med en klar rollefordeling mellom de ulike aktørene. I de fleste klyngeprosjektene er Innovasjon Norge og Norges forskningsråd deltakere i prosjektets styringsgruppe, som observatører. I sum fremstår klyngefeltet som et eksempel på «god praksis», der samarbeidet mellom virkemiddelaktørene fungerer som forutsatt. Informanter fremholder likevel behovet for kontinuerlig koordinering av de ulike institusjonenes tilbud, som for eksempel Innovasjon Norges IFU/OFU-ordning og det nye initiativet Norsk Katapult (test- og demosentre), som alle de tre virkemiddelaktørene står bak.

Innovasjonsselskapenes rolle

Innovasjonsselskapene (se kapittel 4.1.2 for en nærmere omtale) er selskaper som har som forretningsidé å bidra til innovasjon og utvikling i næringslivet ved å tilby ulike typer kompetanse og tjenester til bedrifter lokalisert i selskapets nedslagsfelt. Innovasjonsselskapene har til felles at de tilbyr utviklingsressurser til næringsaktører, og at de i de aller fleste tilfeller er avhengig av offentlig finansiering i større eller mindre grad. Relevante finansieringskilder er blant annet Sivas næringshageprogram og inkubasjonsprogram, egenandeler fra brukerne, og ulike fylkeskommunalt finansierte programmer og prosjekter. De ulike programmene varierer i målsettinger og innhold, og gir dermed føringer for hvordan innovasjonsselskapet forholder seg til næringslivet

Det er en betydelig variasjon i de ulike innovasjonsselskapenes ressursgrunnlag. De aller fleste selskapene er små. I perioden fra 2003 til 2014 viser Samfunnsøkonomisk analyse sin regnskapsdatabase at gjennomsnittlig antall ansatte varierer mellom 3 til 8, men gjennomsnittstallet trekkes opp av noen få selskaper

Nordlandsforskning kartla i 2011 den finansielle og økonomiske situasjonen til innovasjonsselskapene som på det tidspunktet deltok i Sivas programmer.⁴⁹ De aller fleste virksomhetene inkludert i deres undersøkelse opplevde at det var krevende å generere inntekter fra virksomhetens kjerneaktivitet, og at økonomien var stram. Kartleggingen fant videre at tilskudd utgjorde i snitt 47 pst. av innovasjonsselskapenes totale inntekt i 2010, hvorav det meste var tilskudd fra Siva. En gjennomgang av regnskapsdata for innovasjonsselskapene basert på Samfunnsøkonomisk analyse sin regnskapsdatabase, viser at halvparten av virksomhetene hadde negativt driftsresultat i 2014.

⁴⁹ Nordlandsforskning (2011) Innovasjonsselskap: Infrastruktur eller næringsvirksomhet?

Følgelig er det en utfordring at mange av innovasjonsselskapene mangler et solid ressursgrunnlag. Særlig gjelder dette for næringshager. Flere av næringshagene i de tre casefylkene har kun én person ansatt, slik at utviklerfunksjonen blir svak. En god del av selskapene har utviklet seg fra den «gamle typen» næringshager som var samlokalisering av virksomheter i sterkere grad enn selskaper som tilbyr utviklingskompetanse til næringslivet. En betydelig andel av innovasjonsselskapene kjennetegnes videre av usikker finansiering, der tildeling av oppgaver fra ulike programmer er avgjørende for å opprettholde aktiviteten. For slike selskaper blir prosjektgenerering en sentral oppgave. Dette var også noe som Johansen et. al. (2010) fant i sin evaluering av Siva. Denne utfordringen ble adressert i Sivas tredje næringshageprogram (2011), blant annet i form av lengere støtteperioder og dermed større forutsigbarhet for næringshagene.

Tilbudet av innovasjonsselskaper som ressurs for næringslivet er varierende i ulike geografiske områder. Det er ikke enhetlig i den forstand at det har en tilstedeværelse med de samme typer tjenester og tilbud i regioner som har relativt like forutsetninger. Flere fylker har imidlertid hatt som strategi å etablere en struktur av næringshager som i sum dekker hele fylket. I flere fylker er det gjennomført prosesser der hensiktsmessigheten til strukturen av innovasjonsselskaper er vurdert, og i andre fylker er dette en pågående prosess. Formålet med slike prosesser er å sikre at fylket har en robust struktur av innovasjonsselskaper som kan betjene næringslivet på en god måte, samtidig som sårbarheten og administrative kostnader knyttet til en fragmentert struktur blir redusert. I flere fylker, blant annet Nordland og Sør-Trøndelag, er det etablert samarbeidsarenaer eller nettverk som bidrar til å opprettholde og systematisere dialogen mellom aktørene. Dette kan være for eksempel halvårlige møter der innovasjonsselskapene samles og utveksler kompetanse, og der også fylkeskommunen, Siva, Innovasjon Norge og Norges forskningsråd, etc. inviteres til å delta.

Grenseflater mellom Innovasjon Norge og innovasjonsselskapene

Flere informanter argumenterer for at mobiliserende og behovsavklarende virksomhet bør være en funksjon i virkemiddelapparatet. Funksjonen finnes i ulike deler av virkemiddelapparatet, som for eksempel næringshageprogrammet, Norges forskningsråds program Virkemidler for Regional FoU og Innovasjon (VRI), og avgrensede regionale satsinger som for eksempel Oppland fylkeskommunes program «Bedriftene i fokus». Samtidig er det variasjoner i innretningen av tilbudene. For eksempel skal VRI-programmet mobilisere virksomheter til forskningsdrevet innovasjon, mens dette i liten grad er et aspekt ved programmet «Bedriftene i fokus».

For Innovasjon Norge er behovsavklaring er en naturlig del av enhver innledende kundedialog, blant annet for å kunne vurdere om og eventuelt hvilke av organisasjons og/eller partneres virkemidler som kan være relevant å anvende. Fra Innovasjon Norges side rapporteres det at den proaktive, oppsøkende funksjonen for egen del er begrenset, og at utviklingen går i retning mer reaktiv saksbehandling. Dette har sammenheng med innstramminger i de «frie midlene» som tildeles distriktskontorene til Innovasjon Norge. Dette er midler uten føringer (eks. knyttet til programmer og tjenester) og som dermed er mulig å anvende til mobilisering og behovsavklaring. Fra Innovasjon Norge etterlyses en forsterket mulighet til å drive oppsøkende, mobiliserende arbeid, inkludert å tilby forretningsmodellering til næringslivet. Mer omfattende sparring rundt forretningsmodell vil først og fremst være aktuelt for utvalgte kunder med stort potensial.

Mobiliserings- og behovsavklaringsarbeidet leveres altså av ulike aktører, og det oppleves av mange informanter å være en noe uavklart grenseflate på dette feltet. En aktuell arbeidsdeling som lanseres, og som til dels er i funksjon i dag, innebærer en desentralisert modell som omfatter både innovasjonsselskapene og Innovasjon Norge på regionalt nivå. Siva og fylkeskommunen er også en del av en slik arbeidsdeling, som finansierer og oppdragsgiver for det operative apparatet. I denne modellen er innovasjonsselskapene ansvarlig for mobilisering og behovsavklaring, men dette bør skje i tett samarbeid med Innovasjon Norge, som kan følge opp de avdekkede behovene gjennom sin portefølje av virkemidler.

Mobilisering og behovsavklaring er relevant overfor både etablerte bedrifter og etablerere. Både Innovasjon Norge og innovasjonsselskaper anvender i utstrakt grad Osterwalder-modellen i forretningsmodelleringsprosesser. Dette innebærer at en går gjennom hovedtrekkene i bedriftens forretningsmodell og på bakgrunn av gjennomgang identifiserer forbedringsområder som kan medføre økt konkurransekraft og verdiskaping. Innovasjon Norge tilbyr kurs i Osterwalder-tilnærmingen til innovasjonsselskaper som ønsker å anvende dette verktøyet. Informantene gir uttrykk for at det er hensiktsmessig at både Innovasjon Norge og innovasjonsselskapene bruker Osterwalder, samtidig som det er potensial for en bedre samordning av tilbudet.

Særlig når det gjelder veiledning av gründere og etablerere finnes det mange tilbydere av tjenester, og følgelig uklare grenseflater. I tillegg til tjenestene fra Innovasjon Norge og innovasjonsselskaper er kommunene og private kursleverandører tilstede på denne arenaen. Kommunene leverer førstelinjetjenesten, altså tilbudet til etablerere i den tidligste fasen, mens det innovasjonsselskapene og Innovasjon Norge er relevante ressurser for nyetablerte bedrifter som har kommet noe lengre i sin utviklingsprosess. Inkubatorene, som gjerne er organisatorisk lokalisert i kunnskapsparken eller andre typer innovasjonsselskaper, tilbyr tjenester primært til nyetablerte selskaper som antas å ha et stort kommersielt potensial. Til tross for en slik arbeidsdeling fremholder informanter at aktorbildet nok kan fremstå uoversiktlig for brukerne.

Det eksisterer en potensiell grenseflate mellom kommunale/regionale næringsfond og Innovasjon Norges ulike tilsagnsordninger. Informantene argumenterer imidlertid for at omfang og tilsagnskriterier er såpass ulike at grenseoppgangen er uproblematisk. Innovasjon Norge deler ut etablerertilskudd og næringsfondene tilbyr etablererstøtte, men terskelen for tilskudd og tilsagnsbeløp er lavere for næringsfondene.

Konkurransen mellom virkemiddelaktører

Informantene er uenige om hvorvidt det er hensiktsmessig med «konkurransen» mellom virkemiddelaktører, i den forstand at kunder kan velge mellom ulike programmer eller ordninger for finansieringen av sitt prosjekt. Enkelte peker på at virkemiddelaktørene bringer med seg ulike perspektiver inn i vurderingene av en brukers prosjektplan, og at dette er en styrke i virkemiddelapparatet som helhet. De ulike utgangspunktene kan medføre at en god prosjektplan som avvises av en aktør kan få gjennomslag hos en annen. De som mener slik konkurranse ikke er hensiktsmessig fremholder fordelene med et strømlinjeformet virkemiddelapparat uten overlapp, som også er mer oversiktlig for brukerne.

Klyngeprosjektenes rolle som mellomromsaktør

Klyngeprosjektene støttet av Norwegian Innovation Clusters har i utstrakt grad inntatt rollen som mellomromsaktør, mellom virkemiddelapparatet som sådan og næringsmiljøene («klyngene») de betjener. Ikke minst gjelder dette NCE- og GCE-prosjektene, som mottar større tilsagn og i de aller fleste tilfeller har en lengere historikk enn Arena-prosjektene. Klyngeprosjektene er i stor grad profesjonelle brukere av virkemiddelapparatet, og benytter grunnfinansieringen fra klyngeprogrammet til å generere supplerende prosjektfinansiering fra virkemiddelapparatet som helhet. På denne måten styrkes aktiviteten og resultater i næringsmiljøene. Klyngeprosjektene har tatt en posisjon som store brukere av virkemiddeltilbudet.

Fra virkemiddelapparatets side kan det vurderes som en styrke for en projektsøknad at et klyngeprosjekt og ulike næringsaktører (og eventuelt forskningsaktører) innen dette samarbeidet står bak søknaden. Et slikt etablert konsortium innebærer redusert risiko i prosjektgjennomføringen, ofte etablerte relasjoner mellom søker og virkemiddelapparat, og mulighet for kunnskapsdiffusjon av prosjektets resultater. Mange klyngeprosjekter har dessuten etablert en form for «FoU-forum», gjerne sammensatt av representanter for involverte forskningsinstitusjoner og FoU- eller utviklingssjefer i medlemsbedriftene. Dette forumets funksjon er å mobilisere, generere og kvalitetssikre søknader fra næringsklyngen, samt bistå med kompetanse i søknadsprosessen og på denne måten øke virkemiddelapparatets tilgjengelighet for næringslivet. Klyngeprosjekter bidrar gjennom sin rolle til å heve kvaliteten på søknadene som virkemiddelapparatet mottar.

Som svært aktive brukere av virkemiddelapparatet får klyngeprosjekter også muligheten til å påvirke utformingen av virkemiddeltilbudet, både i formelle prosesser og i dialogen med ansvarlige for programmer og tjenester i virkemiddelapparatet. Kompetansen som personell i klyngeprosjektene tilegner seg om dette apparatet kvalifiserer dem for en slik dialog, både som høringsinstans og for eksempel som styremedlemmer for ulike virkemiddelordninger. Klyngeprosjekter rapporterer at de opplever å bli hørt i utformingen av det samlede tilbudet.

Sivas rolle

Enkelte informanter argumenterer for at Sivas roller samlet sett kan være problematiske. Ikke minst er dette knyttet til rollen som eier i en lang rekke innovasjonsselskaper, samtidig som mange slike selskaper deltar i Sivas ulike programmer. Det fremholdes at dette prinsipielt sett er uheldig, for eksempel ved at selskaper kan være avhengig av opptak i programmer for å overleve, og at verdien av Sivas eierandeler påvirkes av beslutningen om opptak i programmer.

Samtidig advares det fra enkelte mot å legge Sivas oppgaver inn i Innovasjon Norge, da dette vil komplisere styringsstruktur og prosesser i Innovasjon Norge. Siva oppfattes som en liten og lite toppstyrt organisasjon, som er i stand til å løse sine oppgaver på en god måte.

Andre informanter er positive til å integrere hele eller kun innovasjonsdelen av Siva i Innovasjon Norge. Argumentene som i første rekke benyttes er bedre koordinering av programmene til Siva med kompetanse- og rådgivningstjenestene til Innovasjon Norge.

5.3 SAMLET VURDERING AV VIRKEMIDDELINNRETNING OG SAMARBEID MELLOM AKTØRENE

Til tross for delvis overlappende målsetninger, synes samspillet mellom aktørene og deres virkemidler å fungere godt. Siva opererer med indirekte virkemidler, mens Innovasjon Norges og Forskningsrådets virkemidler i hovedsak er direkte.

Det er et tydelig skille mellom Innovasjon Norges og Forskningsrådets oppgaver. Innovasjon Norge skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling. Verktøyene for å oppnå dette er å bidra til flere gode gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer. Forskningsrådets primære oppgave er å finansiere FoU-prosjekter. Gjennom sitt fokus på forskningsbasert innovasjon, opererer Forskningsrådet som en «minoritetsaksjonær» på innovasjonsområdet, og tildeler sine midler på konkurransearenaer.

På et overordnet nivå fremstår rollefordelingen mellom virkemiddelaktørene som avklart og tydelig. Hovedutfordringene er på det regionale nivået. Her fremstår arbeidsdelingen mellom innovasjonsselskapene og Innovasjon Norge som det mest uavklarte området der større organisatoriske grep vil kunne gi gevinster. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

Det er en rekke føringer, samarbeidsavtaler og organer som regulerer og skal bidra til samspill og samarbeid mellom aktørene i virkemiddelapparatet både på nasjonalt og regionalt nivå. På nasjonalt nivå fungerer samspillet og samarbeidet mellom aktørene bra. Likevel er det etter vår vurdering behov for å videreutvikle aktiviteten i samarbeidsutvalget ytterligere for å sikre sterkere fokus på overordnede og strategiske spørsmål. Dette vil kunne bidra til en tydeligere avklaring av oppgaver som ligger i grenseflatene samt mer diskusjon av hvordan en kan få til et best mulig virkemiddelapparat.

Hovedutfordringen når det gjelder samspillet og samarbeidet er praktiseringen og oppfølgingen av det. Fundamentet for et velfungerende samspill finnes, men det er nødvendig å ta noen grep for å få det til å fungere enda bedre. Særlig gjelder dette på regionalt nivå. Her er det store variasjoner mellom fylkene. I noen har en etablert en effektiv styringsstruktur, mens andre fylker strever med å få omgjort intensjonen til god praksis. I kapittel 6 kommer vi nærmere tilbake til hvilke grep en kan ta for å få til et mer velfungerende samspill og samarbeid mellom virkemiddelaktørene.

6 Overlapp i oppgaver

Gjennom utredningen har vi vurdert om det er overlapp i oppgaver mellom de fire aktørene samt om det er områder med overlapp der det ikke er etablert samarbeid eller dialog. Basis for denne vurderingen er beskrivelsen og analysen som er gjort i kapittel 4.

For å gjøre en vurdering av graden av overlapp er det viktig å ha et godt innblikk i de ulike hovedkategoriene av virkemidler. For eksempel er det slik at bistandstypen «lån og garantier» kun gjelder Innovasjon Norge. Virkemidlene hos Innovasjon Norge, kategorisert under denne bistandstypen, har derfor en form som i utgangspunktet ikke overlapper med andre aktørers tiltak. Det er likevel viktig å vurdere om Innovasjon Norges lån samspiller med andre bistandstyper i Innovasjon Norge eller i de andre institusjonene. Gjennom samspill kan det oppstå både merverdi i virkemiddelbruk og overforbruk av virkemiddel.

Eksempelvis, dersom enkeltvirksomheter er storforbruker av alle typer virkemidler fra flere institusjoner, kan det oppstå en risiko for at effekten av hvert enkelt virkemiddel blir overvurdert. Motsatt kan det være at flere typer virkemidler treffer flere virksomheter som samspiller i et næringsmiljø. I slike tilfeller kan det være at effekten av hvert enkelt virkemiddel faktisk er avhengig av eksistensen av de øvrige.

For å gjøre en mest mulig fyllestgjørende analyse av hvor vidt det er overlapp i oppgaver samt oppgaver med overlapp hvor det ikke er etablert samarbeid, har vi benyttet oss av følgende verktøy:

- Resultater fra surveyen til virkemiddelaktørene
- Analyser med utgangspunkt i samspillsdatabasen
- Resultater fra intervjuene på nasjonalt og regionalt nivå

Dette materialet, samt grunnlaget fra kapittel fire, vil vi grunnlag for en samlet analyse av spørsmålene.

6.1 RESULTATER FRA SURVEYEN TIL VIRKEMIDDELAKTØRENE

I spørreundersøkelsen til representanter⁵⁰ for de fire aktørene har vi bedt respondentene angi hvilken type bistand (støtte) de har erfaring med fra sin egen organisasjon. Representantene er i undersøkelsen lederne av innovasjon Norges distriktskontorer, programansvarlige for de sentrale satsingene og programmene til Forskningsrådet, Forskningsrådets regionale representanter, prosjektansvarlige for VRI, lederne av Sivas inkubatorer og næringshager (innovasjonsselskaper), samt lederne av fylkeskommunens næringsavdelinger.⁵¹

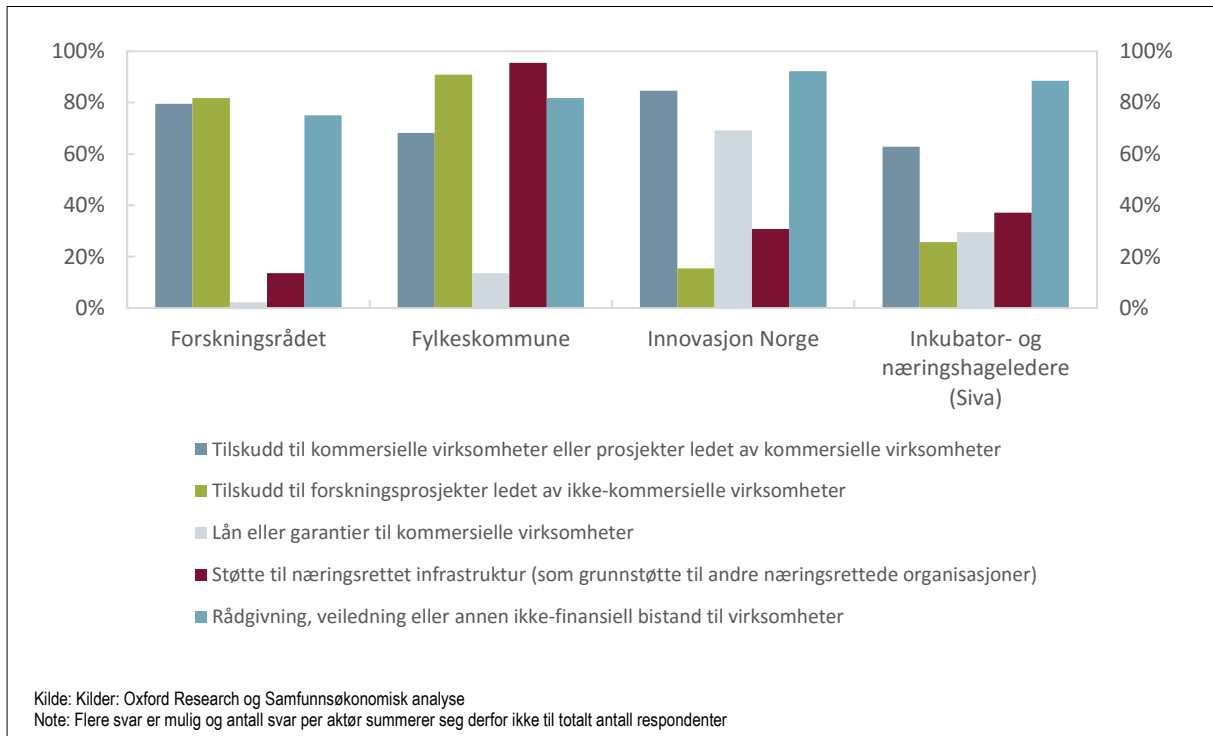
Samlet er *rådgivning, veiledning eller ikke-finansiell bistand til virksomheter*, enten gjennom at de selv gir rådgivning etc. eller at de støtter andre som gir rådgivning etc., den formen for bistand flest har erfaring med (jf. figur 9). Det er imidlertid variasjoner mellom virkemiddelaktørene, som gjenspeiler deres ulike

⁵⁰ Representanter for Siva sine tjenester er i denne undersøkelsen ledere av inkubatorene og næringshagene Siva støtter. Bakgrunnen er ønsket om vurderinger fra regionale representanter

⁵¹ Se kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av utvalget.

formål og målgrupper. Videre kommer det fram av svarene at alle aktørene er kjent med alle de ulike formene for næringsrettet bistand (nevnt i undersøkelsen).

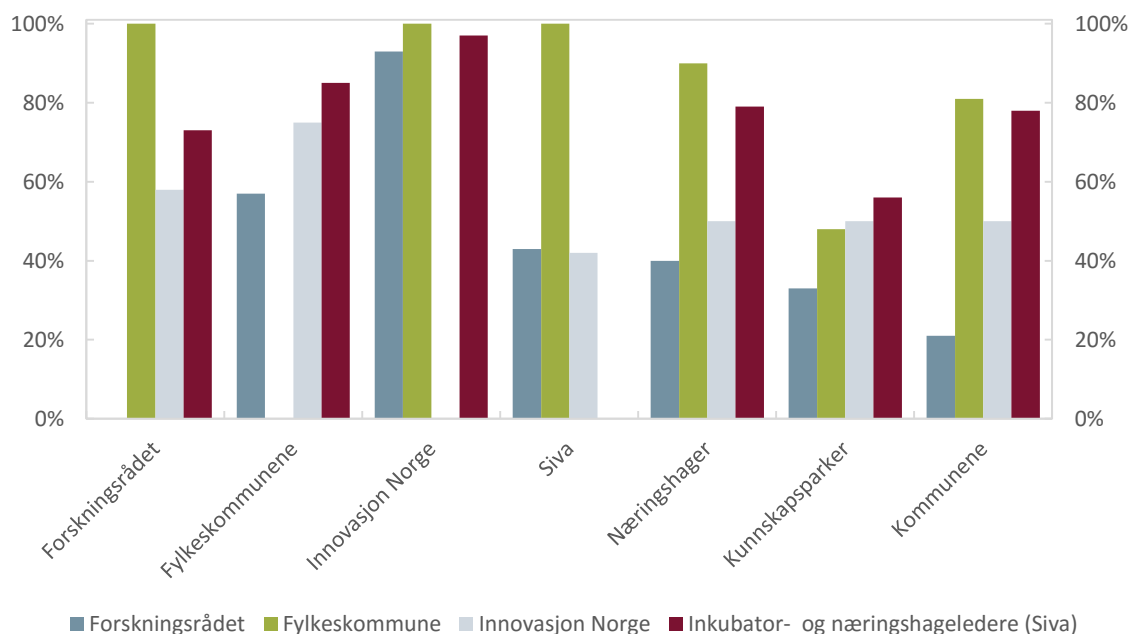
Figur 9: Hvis du tenker på all aktivitet fra din organisasjon med formål å fremme næringsutvikling, som næringsrettet bistand, hvilken type bistand har du erfaring med (flere svar mulig)?



Virkemiddelaktørene kjenner til andre aktører og deres innsats, men det varierer hvem de kjenner til og hvor godt de kjenner de andres bistand (virkemidler). Så godt som alle (97 pst.) respondentene kjenner til Innovasjon Norges virkemidler, mens om lag 75 pst. kjenner til hva Forskningsrådet og fylkeskommunene gjør.⁵² Litt færre (om lag 60 pst.) kjenner til Sivas og kommunenes virkemidler.

⁵² Respondentene som tilhører de ulike gruppene er holdt utenfor

Figur 10: Hvilke av disse virkemiddelaktørenes bistand (virkemidler) vil du si du kjenner godt (flere svar mulig)?



Kilder: Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse

Note: De fire ulike aktørenes vurdering av kjennskap til egne virkemidler er utelatt (100 pst. på alle). Fargene indikerer hvilken kategori av aktørene som har svart på spørsmålet (eks. mørkeblå søyler viser hvor stor andel av respondentene til Forskningsrådet som kjenner godt til aktørene langs x-aksen)

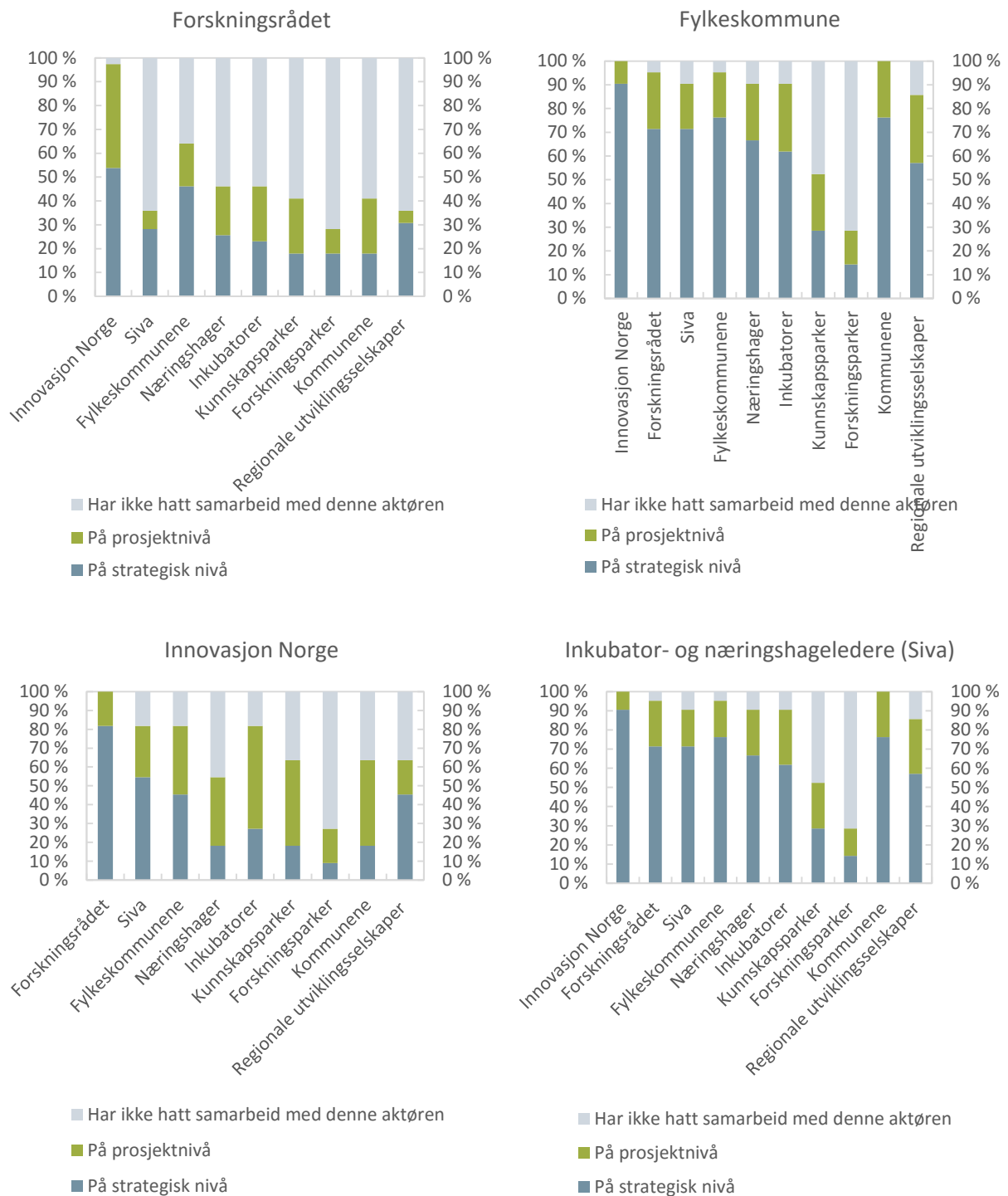
Under halvparten av respondentene fra Forskningsrådet og Innovasjon Norge svarer at de kjenner godt til Siva, mens nærings- og regionalsjefene (fylkeskommunene) alle svarer at de kjenner godt til Sivas virkemidler. Forskjellen i svarene kan skyldes at Siva i en periode (2013/2014) ikke hadde regional koordinering med de øvrige virkemiddelaktørene, men samarbeidet aktivt med fylkeskommunene.⁵³

6.1.1 Samarbeid

Alle virkemiddelaktørene har aktivt samarbeidet med én eller flere av de andre aktørene i løpet av 2015, enten gjennom faste møter eller mer ad hoc. Region- og næringsjefene (fylkeskommunene) skiller seg fra de øvrige respondentene, ved at deres samarbeid med virkemiddelapparatet i all hovedsak (90 pst.) skjer gjennom faste møter. Representanter for forskningsrådet og Innovasjon Norge, samt lederne av Sivas næringshager og inkubatorer har i større grad ad hoc-samarbeid, selv om det meste (rundt 60 pst.) skjer gjennom faste møter.

⁵³ Informasjon fra intervju

Figur 11: Vurdering av samarbeidet med de andre virkemiddelaktørene



Kilder: Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse

Det er svært varierende hvordan de ulike aktørene samarbeider med de andre, men også hvordan de vurderer samarbeidet (jf. figur 11). Sistnevnte kan imidlertid skyldes ulik tolkning av spørsmålet og svaralternativene. Bl.a. svarer representanter fra Forskningsrådet at samarbeidet med Innovasjon Norge like ofte er på strategisk nivå (samarbeid og samordning uten at det er knyttet til et konkret prosjekt), som på prosjektnivå. Innovasjon Norges distriktskontorledere svarer derimot at det meste (80 pst.) av samarbeidet med Forskningsrådet skjer på strategisk nivå.

Respondentene gir samtidig uttrykk for at det er flere områder hvor det er behov for å styrke samarbeidet (jf. figur 12). Her nevnes særlig samarbeidet mellom Innovasjon Norge og Siva. Dette støtter opp om funnene i intervjuene med virkemiddelaktørene, både på nasjonalt og regionalt nivå.

Figur 12: Er det noen områder hvor det er behov for å styrke samarbeidet?



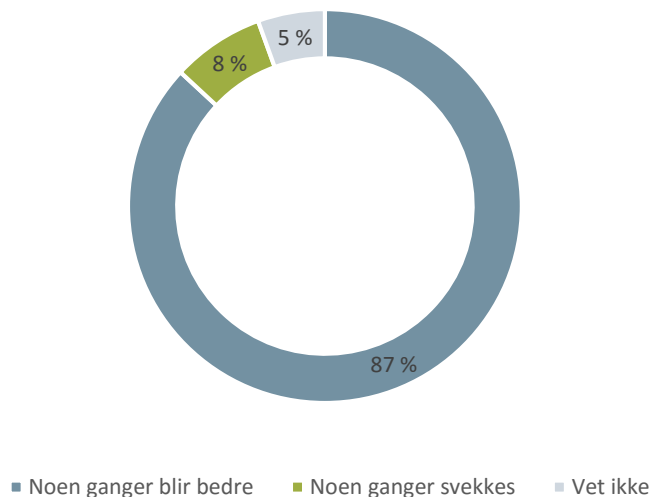
Kilder: Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse
 Note: Ordskyen er basert på svar i form av «fritekst». N=111

6.1.2 Synergier

De fleste respondentene opplever at bistand (støtte) fra andre virkemiddelaktører bidrar til at effekten av egen organisasjons bistand blir bedre (jf. figur 13), som hovedsakelig forklares med at de ulike aktørenes bistand treffer ulike faser i prosjektet eller virksomheten. De ulike aktørenes bistand har også ulike målgrupper som er nyttige for hverandre. Bl.a. blir inkubatorbedriftenes rådgivningsvirksomhet styrket gjennom å trekke på finansiell prosjektbistand (f.eks. risikokapital) fra andre virkemiddelaktører enn som de selv blir støttet av.

Samarbeid mellom virkemiddelaktørene kan videre gi økt samlet effekt gjennom økt kunnskap om andres ordninger. Dette gjør hver enkelt bedre i stand til å anbefale hvor virksomheten bør henvende seg og/eller hvordan prosjektet bør tilpasses.

Figur 13: Opplever du at bistand fra andre virkemiddelaktører bidrar til at effekten av din organisasjons bistand:



Kilder: Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse

Blant dem som opplever at andre virkemiddelaktørers bistand svekker effekt av egen bistand, er forklaringen at de øvrige aktørene støtter aktiviteter eller prosjekter som konkurrerer med det deres egen organisasjon støtter, og at støtten er lite koordinert. Eksempler på dette, som også går igjen i intervju, er igangsetting av mobiliserings- og rådgivningsaktiviteter med likt innhold fra flere aktører, uten at disse er koordinert. Sett utenfra kan problemet forstås som at overlappende eller konkurrerende rådgivningsaktiviteter ikke klarer å utnytte godt nok kunnskapssynergier eller stordriftsfordeler som finnes innenfor rådgivningstjenester.

Litt under halvparten av respondentene (42 pst.) svarer at de kjenner til områder for næringsrettet bistand hvor det er stor usikkerhet om hvilken virkemiddelaktør som har hovedansvaret for å koordinere offentlig virkemiddelbruk. Her nevnes særlig uklar rollefordeling mellom Innovasjon Norge og inkubatorer og/eller næringshager som eksempel på slike områder.

6.2 ANALYSER MED UTGANGSPUNKT I SAMSPILLSDATABASEN

Basert på svar fra spørreundersøkelsen og intervju, samt egen kunnskap om virkemiddelapparatet, har vi valgt ut noen ordninger hvor vi ser nærmere på mottakernes bruk av andre aktører og ordninger. Disse illustrerer tilfeller hvor berøring mellom aktørene og deres virkemidler er uproblematisk (klyngeprogrammene) og tilfeller hvor det er mer uklart (rådgivningstjenester).

6.2.1 Klyngeprogrammer

Norwegian Innovation Clusters-programmet (NIC) er et statlig finansiert klyngeprogram, som skal bidra til verdiskaping ved å utløse og forsterke samarbeidsbaserte utviklingsaktiviteter i klyngene.

Disse er nærmere omtalt i kapittel 4.1.1. Tabellen under viser klyngevirksomhetenes bruk av virkemiddelapparatet i perioden 2000-2015. I dette tidsrommet har 22 321 markedsrettede virksomheter⁵⁴ mottatt en form for bistand fra virkemiddelapparatet,⁵⁵ hvorav 1 490 (6,8 pst.) er eller har vært del av en klynge. Sammenliknet med andelen klyngevirksomhetene utgjør av totalen, er de særlig representert blant mottakerne av egenkapitalinvesteringer (jf. tabell 5).

Tabell 5: Klyngevirksomhetenes bruk av virkemiddelapparatet. Antall virksomheter. 2000-2015 (samlet)

Bistandstype	Klyngevirksomheter		Øvrige virksomheter		Total
Tilskudd	1 039	5,2 %	18 810	94,8 %	20 115
Lån og garantier	251	6,6 %	3 580	93,5 %	3 831
Egenkapitalinvesteringer	54	12,0 %	397	88,0 %	451
Rådgivning	294	10,0 %	2 647	90,0 %	2 941
Total	1 490	6,7 %	20 831	93,3 %	22 321

Kilde: Samspillsdatabasen (Samfunnsøkonomisk analyse)
 Note: Virksomhetene kan ha mottatt flere former for bistand innenfor samme år og totalen per kolonne er derfor ikke summen av virksomheter per bistandstype

Målt i kroner utgjør klyngevirksomhetene en betydelig andel, sammenliknet med antall virksomheter. Dette skyldes hovedsakelig at over halvparten av Giek og Eksportkredits garantier og lån er gitt til klyngevirksomhetene (jf. tabell 5.2). Tross dette er det tydelig at klyngevirksomhetene er relativt tunge brukere av virkemiddelapparatet – for alle bistandstypene er deres andel av bistanden større enn andelen de utgjør i antall mottakere.

Tabell 6: Klyngevirksomhetenes bruk av virkemiddelapparatet. Mill. kroner. Faste 2015-priser. 2000-2015 (samlet)

Bistandstype	Klyngevirksomheter		Øvrige virksomheter	
Tilskudd	8 740 445	15,3 %	48 394 493	84,7 %
Lån og garantier	116 898 700	53,0 %	103 728 140	47,0 %
Egenkapitalinvesteringer	347 875	18,5 %	1 528 514	81,5 %
Rådgivning	856 585	30,6 %	1 946 106	69,4 %
Total	126 874 200	44,9 %	155 664 586	58,9 %

Kilde: Samspillsdatabasen (Samfunnsøkonomisk analyse)
 Note: Uten «lån og garantier» har klyngevirksomhetene mottatt 16,1 pst. av all bistand til markedsrettede virksomheter. Kategoriseringen av bistandstype er Samfunnsøkonomisk analyses egen og ble gjort i forbindelse med tidligere nevnte prosjekt for Nærings- og fiskeridepartementet

Klyngevirksomhetene har i tillegg mottatt en form for bistand fra alle virkemiddelaktørene inkludert i Samspillsdatabasen, og fra en rekke av deres virkemidler og programmer (jf.14).

Foruten SkatteFUNN, er bedriftsutviklings- og etablerertilskudd fra Innovasjon Norge det mest brukte virkemiddelet blant klyngevirksomhetene.⁵⁶ Samlet utgjør OFU/IFU et relativt stort virkemiddel. Blant Forskningsrådets programmer er Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA) det mest brukte (jf. avsnitt 4.1.3). BIA og IFU er om lag like store, målt i antall virksomheter.

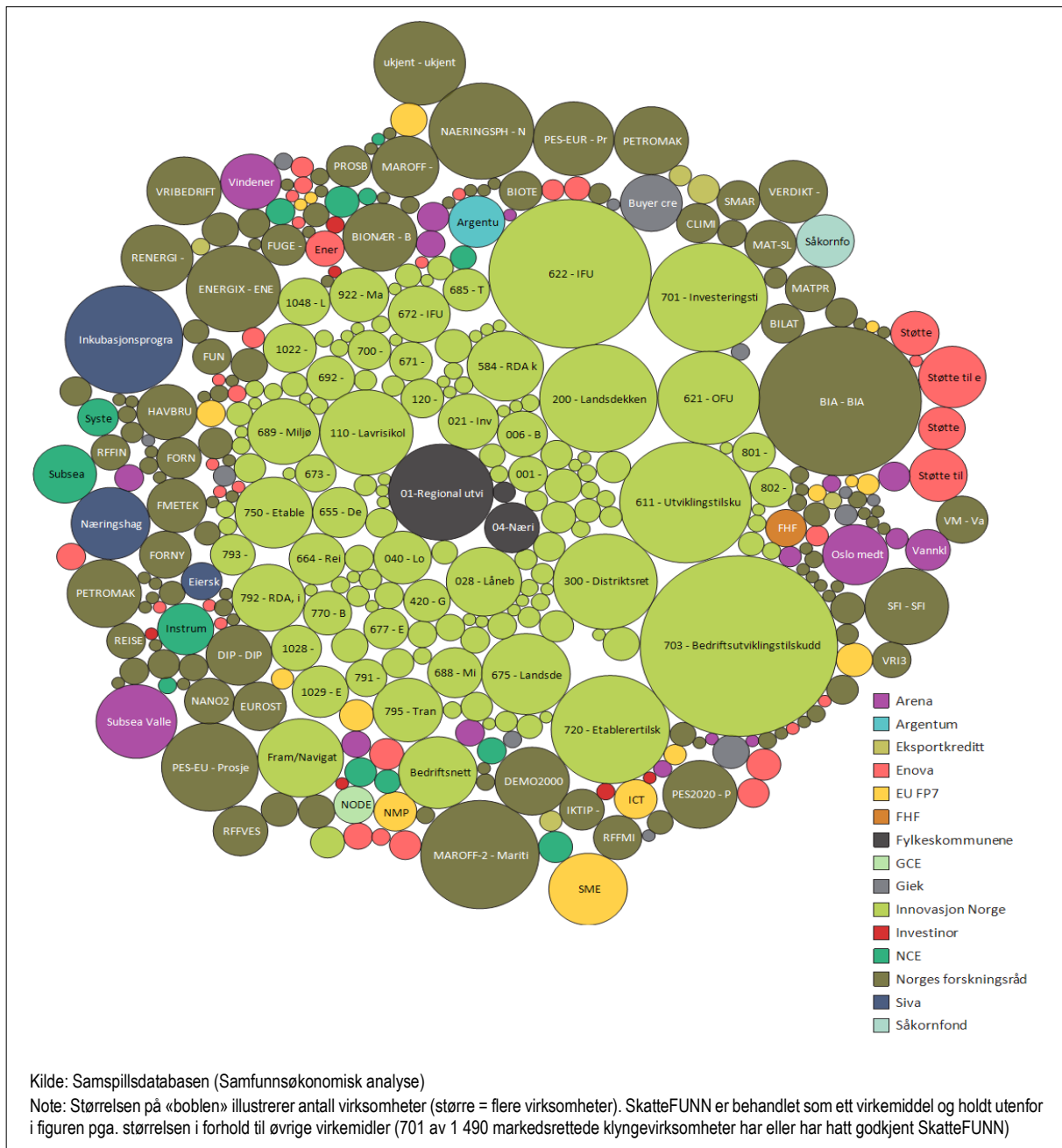
⁵⁴ Statlig og kommunalt eide aksjeselskap, private aksjeselskap og personlige foretak

⁵⁵ Argentum, Eksportkreditt, Enova, EUs 7. rammeprogram, Fiskeri- og havbruksnærings forskningsfond, fylkeskommunene, Giek, Innovasjon Norge, Investinor, Forskningsrådet, Siva, SkatteFUNN og Sårkornfond

⁵⁶ Ulike former for bedriftsutviklings- og etablerertilskudd er fordelt på flere virkemiddelkoder og dermed flere «bobler» i figuren, men er her omtalt som ett virkemiddel.

Sivas to innovasjonsprogrammer (inkubasjons- og næringshageprogrammet) er, etter de ovennevnte, det som til sammen har «truffet» flest klyngevirksomheter.⁵⁷ Siva er eller har for øvrig vært deleier i ti klyngevirksomheter.

Figur 14: Klyngevirksomhetenes virkemiddelbruk. Antall virksomheter. 2000-2015 (samlet)

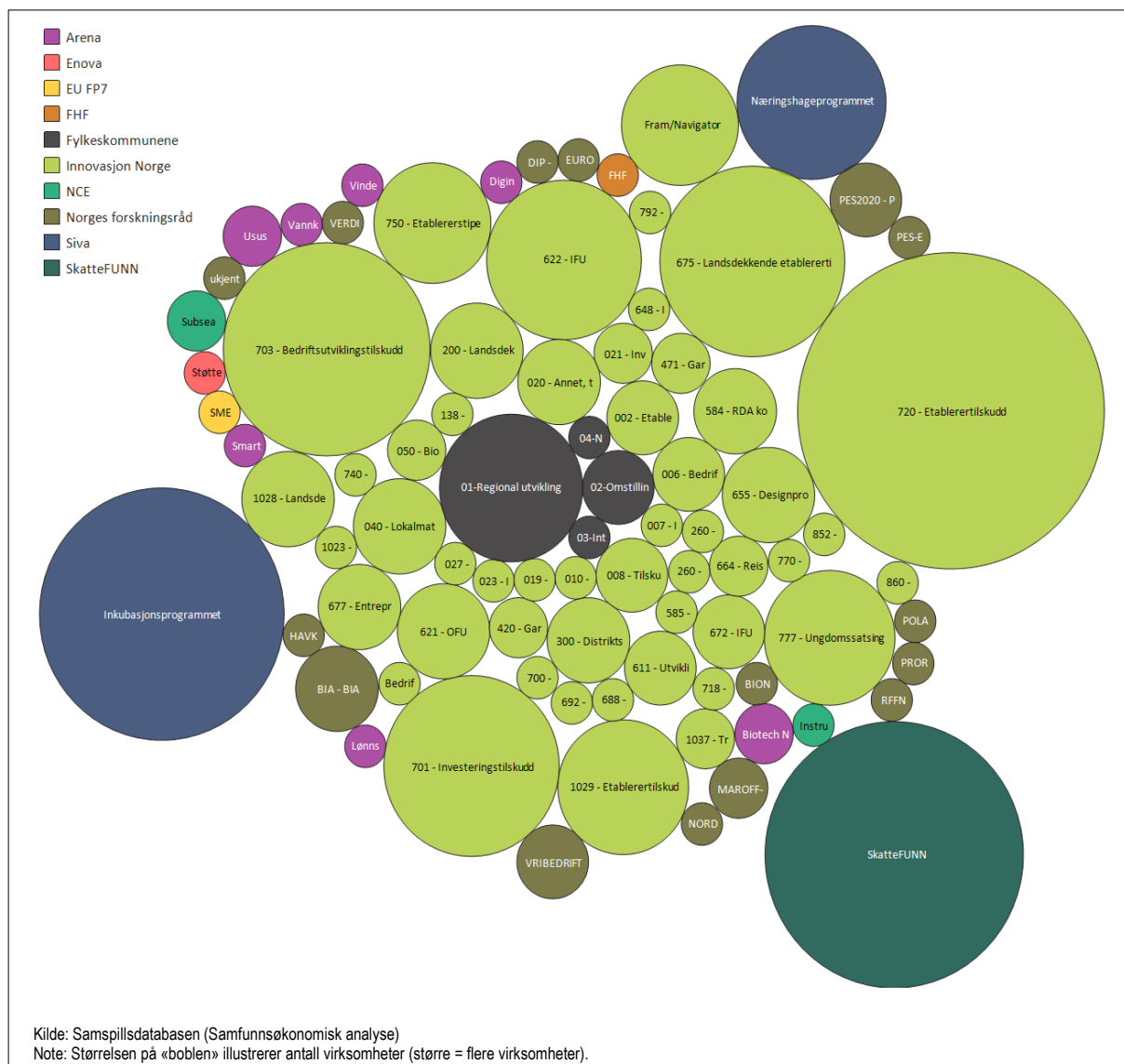


⁵⁷ Databasen har kun data for Siva i perioden 2009-2015, men den relative betydningen av de ulike virkemidlene er den samme om hele utvalget begrenses til denne perioden.

6.2.2 Rådgivnings- og kommersialiseringstjenester

Innovasjon Norge har flere virkemidler som er kategorisert som rådgivningstjenester.⁵⁸ Et eksempel på dette er Mentortjenesten for gründere, som er nærmere omtalt i kapittel 4.1.1. I figuren under viser vi hvilke andre virkemidler de i alt 179 markedsrettede virksomheter som har fått støtte fra Innovasjon Norge gjennom Mentortjenesten i perioden 2012-2014 har fått

Figur 15: Samspill mellom Mentortjenesten og andre virkemidler. Antall virksomheter. 2000-2015 (samlet)



⁵⁸ Samspillsdatabasen har p.t. fem kategorier for hvilken type offentlig bistand som er gitt: Tilskudd, lån og garantier, egenkapitalinvesteringer, rådgivning og profilering. Se beskrivelse av Samspillsdatabasen i kapittel 3.2

Figuren over viser at 90 virksomheter har mottatt bistand fra en annen virkemiddelaktør.⁵⁹ Av disse har 35 fått støtte gjennom inkubasjonsprogrammet til Siva. Litt flere enn hver tredje virksomhet, av de som har mottatt finansiering fra flere aktører enn Innovasjon Norge, har dermed benyttet både Mentortjenesten og Inkubasjonsprogrammet. Flere av disse virksomhetene har også deltatt i næringshageprogrammet til Siva. Vi ser videre at et stort antall av bedriftene har mottatt etablerertilskudd fra Innovasjon Norge samt nytt godt av SkatteFUNN.

Vi har også gjort en tilsvarende analyse for bedrifter som har blitt støttet gjennom FORNY2020. Innretningen på FORNY har endret seg over tid, og det er grunn til å tro at samspillet med andre virkemidler også har endret seg. FORNY2020 har en utvidet målgruppe, sammenliknet med tidligere, og omfatter bl.a. nystartede småbedrifter basert på resultater og ideer fra offentlig finansierte forskningsinstitusjoner. Dette kommer til uttrykk ved at flere av de som har mottatt støtte i FORNY2020 også har mottatt midler fra Innovasjon Norge og Siva (Inkubasjonsprogrammet). Både formål og målgruppen til FORNY2020 har en potensiell grenseflate mot deler av Innovasjon Norge og Sivas virksomhet. Forskningsrådet kan støtte kommersialiseringsaktiviteter som helt eller delvis er basert på forskningsresultater fra offentlig finansierte FoU-institusjoner, mens Innovasjon Norge støtter innovative virksomheter. Grenseflatene kan særlig oppstå for virksomheter i tidlig fase hvor det ikke er et opplagt skille mellom kommersialiseringsprosjektet og virksomheten.

6.3 I HVILKEN GRAD FOREKOMMER OVERLAPP?

I dette delkapittelet summerer vi opp i hvilken grad det er området med overlapp og i hvilken grad det er områder i grenseflatene hvor det ikke er etablert samarbeid eller dialog.

6.3.1 Områder med overlapp

På nasjonalt nivå forekommer det liten grad av u hensiktsmessig overlapp mellom virkemiddelaktørene og deres virkemidler. De største utfordringene finner vi på regionalt nivå. Dette er særlig knyttet til tre forhold:

- Arbeidet med behovskartlegging og mobilisering. Forskningsrådets VRI program mobiliserer til forskningsbasert innovasjon. Innovasjonsselskapene, regionale forskningsfond og Innovasjon Norge engasjerer seg også i større eller mindre grad i mobiliseringsarbeid. Det skaper en uklar rolle- og ansvarfordeling.
- Rådgivning og mentorering av gründere og bedrifter. Både Innovasjon Norge og Siva tilbyr rådgivningstjenester, både i egen regi og gjennom programmer der andre aktører (f.eks innovasjonsselskaper) er operatører. I tillegg tilbyr også kommunene og private aktører rådgivning. Det gjør at det blir uklare grenseflater på området.
- Mangel på enhetlig ansvar for innovasjonsselskapene. Det mangler en aktør som har et strategisk overordnet ansvar for å legge til rette for en hensiktsmessig virkemiddelstruktur. Når en virkemiddelaktør har et overordnet strategisk ansvar for alle typer støtte til innovasjonsselskapene, kan

⁵⁹ Om lag 120 av deltakerne i Mentortjenesten mangler organisasjonsnummer, og vi kan ikke si hvilke andre virkemidler/aktører de har mottatt støtte fra.

en slik aktør f.eks. avklare krav til mottakere av offentlig støtte når det gjelder til kompetanse, størrelse og funksjon.

Et fellestrekk ved de tre virkemiddelaktørene er at de er opptatt av verdiskapende FoU-prosesser, styrking av bedriftenes kompetansemessige forutsetninger og økt innovasjon. Det er kunnskapsbasert nyskaping som står i sentrum, med fokus på mange av de samme næringsfeltene. Dette ser vi i praksis i klyngesatsingene, der de tre aktørene har etablert et velfungerende samarbeid. Dette er ikke et problem, snarere vil aktørenes virkemiddelbruk gi en gjensidig forsterkende effekt.

Det forekommer også overlapp mellom Forskningsrådets og Innovasjon Norges programmer og tjenester når det gjelder de mest kompetanse- og innovasjonstunge prosjektene og bedriftene. Både Innovasjon Norge og Forskningsrådet har virkemidler i grenselandet her, bl.a. søknadstypen Innovasjonsprosjekter i næringslivet (IPN), SkatteFUNN, IFU/OFU og miljøteknologiordningen. Dette fremstår imidlertid ikke som problematisk eller uhensiktsmessig overlapp. Gjennom koordinering og god dialog mellom de virkemiddelansvarlige har en klart å få til et godt fundament for å utløse synergier i prosjektene som virkemidlene støtter.

6.3.2 Områder hvor det ikke er etablert samarbeid eller dialog

Som det vises i kapittel 4 er det rekke føringer, samarbeidsavtaler og organer som regulerer og skal bidra til samspill og samarbeid mellom aktørene i virkemiddelapparatet. Disse dekker et bredt spekter av områder. Gjennom vår utredning finner vi ingen områder hvor det ikke er etablert samspill og dialog mellom virkemiddelaktørene.

7 Samlet vurdering av organisering

Gjennom utredningen vil vi gi en samlet vurdering av hva som er en hensiktsmessig organisering av oppgavene som ligger i grenseflatene mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Siva og fylkeskommunene. Dette innebærer at vi vil lage en helhetlig vurdering av hvilken organisering som i størst mulig grad kan bidra til å gi en klarere rolledeling, økt brukervennlighet, bedre effekt av virkemidlene og bedre organisering og mer effektiv drift av organisasjonene.

Gjennomgangen over har tydeliggjort at grenseflatene i hovedsak håndteres vel. Grenseflater knyttet til ulike tilskudds- og låneordninger blir håndtert både gjennom samarbeidsavtaler og konkret samarbeid på regionalt nivå. De ulike prosedyrene for tilskudd eller lånetildeling er også viktige for å sikre velfungerende arbeidsdeling. Forskningsrådets bruk av konkurransearenaer og krav til forskningsinnhold og offentlig dokumentasjon og Innovasjon Norges løpende saksbehandling er dermed viktige for å sikre god arbeidsdeling på områder hvor det kan være uklart hvilken aktør som skal håndtere ulike prosjekter.

Spørreundersøkelsen og gjennomgang av prosjektdata tyder imidlertid på at det er mer uklart hvordan arbeidet med behovskartlegging, mobilisering, rådgivning og kobling skal organiseres. Forskningsrådets VRI program gjennomfører mobiliseringsaktiviteter som kan gi gevinster også for andre virkemiddelaktører, noe prosjektdata tyder på. Innovasjon Norges rådgivningstjenester er ikke veldig ulike Sivas inkubasjonsprogram eller den rådgivningsfunksjonen og koblingsfunksjonen de ulike innovasjonsselskapene har.⁶⁰ Noen av innovasjonsselskapene får igjen støtte fra bl.a. Forskningsrådets FORNY2020-program.

Vår vurdering er at det er behov for å tenke nytt om organisering av aktørenes samlede arbeid innenfor aktørenes ordninger for:

- Kartlegging av behov for offentlig bistand,
- Mobilisering til samarbeid eller bruk av offentlige virkemidler,
- Virksomhetsrådgivning⁶¹ og
- Kobling mellom virksomheter, kunder og finansører

Når målsettingen og oppgavene er likartede er det all grunn til å anta at det finnes både kunnskapssynergier og stordriftsfordeler knyttet til oppgaveløsningen.

Dagens organisering er et resultat av at hver organisasjon har utviklet egne tjenester ut fra egne behov. Det kan imidlertid godt tenkes at en ny organisering kan gi fordeler i form av flere kunnskapssynergier eller utløse noen organisatoriske stordriftsfordeler. I utgangspunktet finnes det flere innfallsvinkler til

⁶⁰ Med rådgivningstjenester mener vi tjenester finansiert gjennom program som Mentortjenesten for gründere, Fram eller støtte til eksterne rådgivere eller fasilitatorer av ulike næringsmiljøer. Vi har m.a.o. ikke i tankene Innovasjon Norges alminnelige rådgivning i forbindelse med låne eller tilskuddsvurderinger. Denne rådgivningen må sees på som en integrert og nødvendig del av selve låne- eller tilskuddsforvaltningen.

⁶¹ Jf. fotnoten over.

hvordan dette kan gjøres. I det videre ser vi først på muligheter for videreutvikling innen dagens rammer og deretter skisseres muligheter hvor en omfordeler oppgaver og omorganiserer ansvar mellom virkemiddelaktørene.

7.1 VIDEREUTVIKLING INNEN DAGENS RAMMER

Det første alternativet en kan se for seg er at en følger opp og videreutvikler de samarbeidsprosessene som allerede er satt i gang og bruker de samarbeidsorganene som finnes mer hyppig. Dette innebærer at en aksepterer visse overlappende funksjoner og mer åpne organisasjonsgrenser. I stedet legges det vekt på å få til en god kommunikasjon når det gjelder grenseflatene.

Fordelen ved en slik måte å håndtere det på er at det ikke trengs noen større omorganiseringer. En omorganisering vil alltid ha kostnader knyttet til at ulike organisasjonskulturer kan kolliderer og at enkeltpersoner opplever usikkerhet om eget arbeid. Små inkrementelle tilpasninger skaper ikke slike kostnader.

Inkrementelle endringer gjør det opp til de involverte aktørene å gå ting til etter hvert. Det er de som kjenner situasjonen best og som antakelig har de beste forutsetningene for å prøve å få til et mer produktivt samvirke. God kontakt og samforståelse vil uansett være noe de er avhengige av. Her er det opp til ledelsen i hver enkelt organisasjon å ta initiativ og være med på å legge premisser. Dette gjelder både de som er ledere på nasjonalt nivå og de som er ledere på regionalt nivå.

En utfordring som må håndteres ved en videreutvikling innen dagens rammer er at alle de sentrale virkemiddelaktørene har ambisiøse strategier. De er opptatt av å befeste og gjerne utvide sine områder. Hvis de selv skal finne fram til løsninger på egen hånd, inviteres det til ressurskrevende posisjoneringer og maktkamper, f.eks. for å bli viktigste aktør og største mottaker av statlige bevilgninger (Arbo, 2000). En risikerer også at de «klumper seg sammen» om å betjene visse målgrupper samt forsøker å utvide målgruppen og etablere nye virkemidler og programmer som er konkurrerende. Dette tilsier at det vil være behov for politiske intervensjoner der overordnede myndigheter bestemmer hvordan hovedforholdet mellom dem skal være.

Som belyst i kapittel 4 er det rekke føring, samarbeidsavtaler og organer som regulerer og skal bidra til samspill og samarbeid mellom aktørene i virkemiddelapparatet. Det samlede apparatet for koordinering blir dermed omfattende og komplekst. Dette skaper utfordringer for bruken og implementeringen. Det er mange gode intensjoner, men de følges ikke alltid like godt opp. Slik Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse vurderer det, er det noen grep som kan gjøres både på nasjonalt og regionalt nivå for å til et mer velfungerende virkemiddelapparat.

7.1.1 Grep på nasjonalt nivå

Videre utvikling av Samarbeidsutvalget

Som allerede nevnt i kapittel 4 har Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva inngått en samarbeidsavtale seg imellom for perioden 2014-2018. I forbindelse med samarbeidsavtalen har Samarbeidsutvalget en viktig rolle i følge opp innsatsområdene i avtalen. For å lykkes med denne oppgaven, er det

ønskelig at en foretar en endring av hva en fokuserer på i møtene. Fram til nå det vært mange detaljerte spørsmål som har blitt tatt opp på møtene og de har blitt preget av det som skjer der og da.

Framover er de ønskelig at møtene i større grad tar for seg de overordnede og strategiske spørsmålene. Dette vil kunne bidra til en tydeligere avklaring av hvem som har ansvaret for hva, en klarere fordeling av hvilke mer detaljerte oppgaver som bør ligge hvor, mer fokus på hvordan en kan adressere de tunge internasjonale trendene og mer diskusjon og mer hvordan en kan få til et best mulig samlet virkemiddelapparat. Vi foreslår at en avholder slike møter en gang i kvartalet og at møtene går på rundgang mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva. Dersom Siva legges inn som egen avdeling i Innovasjon Norge, kan det i seg selv forenkle samarbeidet, men kanskje også åpne for å ta inn nye aktører som Eksportkreditt Norge og GIEK. På den måten vil det også være mulig å legge til rette for spredning av informasjon om hverandre også til et bredere spekter aktører og slik sett legge et bedre grunnlag for å forstå hverandre og unngå uklarheter.

Styrke koordinering og samkjøring ved nye satsinger/programmer/virkemidler

Det er utfordrende å håndtere forholdet mellom organisasjonene ved opprettelsen av nye satsinger og programmer. For å unngå grenseflateutfordringer er det nødvendig at en sørger for god koordinering og samkjøring ved opprettelse av nye satsinger/programmer/virkemidler. Slik Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse ser det, vil det være naturlig at det er Samarbeidsutvalget (se kapittel 4.2.1) som håndterer dette. På den måten sikrer man lederforankring og legger til rette for gode strategiske diskusjoner om hvordan virkemiddelapparatet samlet sett best kan innrettes. Som det påpekes i organisasjonenes eget gråsonenotat innebærer det at en vil:

- Sikre innspill som gjør at en kan forsterke og underbygge hverandre
- Unngå uheldig overlapp og konkurranse mellom virkemidler
- Støtte opp under hverandres forslag og sikre at det blir en god sammenheng mellom virkemidlene

Bedre informasjon om hverandres innretning

En del av utfordringene i grenseflatene kan skyldes at virkemiddelaktørene har for dårlig kjennskap til hverandre. Vi anbefaler at virkemiddelaktørene legger mer vekt på å informere hverandre om hva en holder på med. En måte å adressere dette på kan være å lage informasjonspakker som synliggjør hva alle bør vite om hverandre. Disse bør oppdateres årlig, og være på et slikt nivå at de faktisk gjør det overkommelig å sette seg inn i dem. De bør også lages på en slik måte at de er tilpasset ulike kommunikasjonskanaler.

Siva må arbeide med å tydeliggjøre sin strategi og rolle

Både de intervjuene vi har gjennomført og virkemiddelaktørenes egen gråsonekartlegging viser at Sivas strategi og rolle oppfattes som uklare. Vi anbefaler at Siva fortsetter sitt arbeid med tydeliggjøring her. Det er både behov for å:

- Tydeliggjøre hovedstrategien og skrive den mer ut. Dette inkluderer også et fokus på virkningskjeden, det vil si hvordan organisasjonen gjennom sin innsats skal oppnå de ønskede

resultatene og effektene samt en drøfting av hvilke forhold som er kritiske med tanke på å nå dem.

- Avklare organisasjonens regionale rolle og strategi. Et ledd i dette er å bli mer tydelig på hva som er formålet med eierskap i hvert enkelt innovasjonsselskap.
- Finne en løsning på hvem skal ha det samlede ansvaret for å avklare fordelingen av bistand til ulike innovasjonsselskaper og sikre at det stilles bestemte kompetansekrav til alle mottakere av offentlig støtte.

7.1.2 Grep på regionalt nivå

Som identifisert i de foregående kapitlene er grenseflateutfordringene størst på regionalt nivå, og da særlig knyttet til forholdet mellom Innovasjon Norge, fylkeskommunen, Siva og de ulike innovasjonsselskapene. I dette delkapittelet diskuterer vi hvilke muligheter en har innenfor dagens organisatoriske rammer og gir anbefalinger til ulike grep som en kan benytte seg av for å få et mer velfungerende regionalt virkemiddelapparat. Dette er:

- Overordnet ansvar for samspill og samarbeid hos en aktør
- Avklaring av forholdet mellom Innovasjon Norge og innovasjonsselskapene
- Tydeliggjøre rollen til innovasjonsselskapene og skape hensiktsmessig struktur
- Overordnet styring av innovasjonsselskapene
- Regional representasjon fra Siva

Overordnet ansvar for samspill og samarbeid hos en aktør

Som det påpekes i kapittel 4.2 er det en rekke ulike føringer, samarbeidsavtaler og organer som regulerer og er involvert i samspillet og samarbeidet i virkemiddelapparatet i det enkelte fylket. Det gjør at kompleksiteten blir stor, noe som fører til at det blir uklart hvem som har ansvaret for hva. En annen utfordring ved mangfoldet er at det blir vanskelig å få en del av aktørene og organene til å fungere over tid. Engasjementet og aktiviteten går i bølgedaler. Det gjør at aktørbildet endrer seg relativt ofte. For å få til velfungerende organer, er det kritisk at en har en tydelig ansvarsfordeling der en aktør er ansvarlig for driften og å kalle inn til møter.

En tydeliggjøring av ansvarsfordelingen må forholde seg til samarbeidsavtalen på regionalt nivå mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva og handlingsplanen knyttet til den. Dersom en skal få til et velfungerende samspill og samarbeid, anbefaler Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse at fylkeskommunen også inngår i samarbeidsavtalen. Dette er for eksempel noe man har gjort i Østfold, og det gjør lettere å få til en god oppfølging av handlingsplanen og en helhetlig tilnærming til hvordan virkemiddelapparatet i fylket fungerer.

Dersom fylkeskommunen også blir en del av samarbeidsavtalen åpner det opp for å bruke det regionale partnerskapet eller tilsvarende organer som ramme for styringen og samarbeidet mellom aktørene. Det vil både innebære en forenkling og gi bedre samskjøringsmuligheter. En vil få med alle de relevante aktørene, også de ulike innovasjonsselskapene, noe som gir bedre muligheter for å håndtere de

sentrale grenseflateutfordringene. Her må fylkeskommunen ta sitt ansvar som regionalt utviklingsansvarlig. En måte å gjøre dette på kan være å benytte seg av løsningene som er anvendt i Nordland og Trøndelagsfylkene.

Avklaring av forholdet mellom Innovasjon Norge og innovasjonsselskapene

Både Innovasjon Norge og innovasjonsselskapene driver med rådgivning over for entreprenører og bedrifter. Dette skaper utfordringer for samarbeidet mellom dem. Uavhengig av forslagene over er det nødvendig med en tydeliggjøring av hvem som skal utføre rådgivningen. Ut fra innovasjonsselskapenes egenformulerte formål og praksis, vil det slik vi vurderer det være mest hensiktsmessig at det er disse som har hovedansvaret for inkubator og entreprenørskapsrådgivning. Innovasjonsselskapene sitter tett på bedriftene og har gode muligheter for å følge de opp ofte.

En eventuelt ny sentral ledelse av virkemiddelapparatets samlede finansielle støtte til rådgivningsarbeid vil også tydeliggjøre hvem som skal være innovasjonsselskapenes sentrale partner i virkemiddelapparatet. Også dette taler for en tydeliggjøring av at hovedansvaret for praktisk rådgivning ligger hos innovasjonsselskapene eller lignende aktører, mens virkemiddelapparatet (Innovasjon Norge/Siva) er den sentrale finansieringskilden.

Tydeliggjøre rollen til innovasjonsselskapene og skape hensiktsmessig struktur

Som nevnt tidligere, er tilbudet av innovasjonsselskaper som ressurs for næringslivet varierende i ulike geografiske områder. Det er ikke enhetlig i den forstand at det har en tilstedeværelse med de samme typer tjenester og tilbud i alle regioner og kommuner i landet. Flere fylker har imidlertid hatt som strategi å etablere en struktur av næringshager som i sum dekker hele fylket. I flere fylker er det gjennomført prosesser der hensiktsmessigheten til strukturen av innovasjonsselskaper er vurdert, og i andre fylker er dette en pågående prosess. Det nødvendig å gjennomføre slike prosesser for å sikre at fylket har en robust struktur av innovasjonsselskaper som kan betjene næringslivet på en god måte, samtidig som sårbarheten og administrative kostnader knyttet til en fragmentert struktur blir redusert. Som påpekt over, er det viktig at en etablerer en styringsstruktur som bidrar til å opprettholde og systematisere dialogen mellom alle aktører med en rådgivningsfunksjon overfor enkeltbedrifter.

Overordnet styring av innovasjonsselskapene

Innovasjonsselskapene er opprettet som følge av ulike regionale prosesser og hvert selskap styrer seg selv. Siva inngår imidlertid som eier i mange og har slik en viktig rådgivningsrolle overfor selskapene. Eierskapet er imidlertid dynamisk og varierer i størrelse mellom innovasjonsselskapene. Sivas eierskap må trolig like mye sees på som et virkemiddel for etablering av innovasjonsselskaper som et styringsvirkemiddel per se. Andre sentrale eiere av innovasjonsselskaper er kommuner, fylkeskommuner, universitet og krysseierskap mellom innovasjonsselskaper.

Den viktigste styringen av innovasjonsselskapene er imidlertid den indirekte styringen av deres aktivitet ved at det stilles aktivitetsgenererende midler til rådighet gjennom ulike finansieringsordninger.

Både med tanke på det samlede tallet på innovasjonsselskaper og kvaliteten på deres tjenester, vil det være ønskelig med mer overordnet og koordinert styring av offentlige tilskuddsordninger som innovasjonsselskapene kan trekke på.

Siva er den aktøren som i dag kjenner innovasjonsselskapenes aktiviteter best og framstår som den virkemiddelaktøren med best forutsetninger til å ta et helhetlig ansvar for alle statlige tilskuddsordninger som finansierer aktiviteter hvor innovasjonsselskapene har en viktig rolle. På den måten vil det være mulig å oppnå en jevnere kvalitet på de tjenestene som de ulike selskapene leverer. Det vil også være mulig å i større grad ha fokus på den rollen som innovasjonsselskapene spiller i det samlede innovasjonssystemet.

Regional representasjon fra Siva

Innovasjon Norge har distriktskontorer og Forskningsrådet har regionale representanter i de ulike fylkene. Siva har per i dag ikke regionale representanter. Med tanke på å få til et godt samspill og samarbeid, anbefaler vi at Siva også oppretter regionale representanter. Da vil det være lettere å jobbe med de utfordringene som berører innovasjonsselskapene, Innovasjon Norge og fylkeskommunen. Siva er i dag en aktør som flere på fylkesnivå har et distansert forhold til.

Ved regional representasjon vil det også være mulig å jobbe mer aktivt med utvikling av kvaliteten på innovasjonsselskapene og samspillet mellom de ulike selskapene.

7.2 SAMLE ALL RÅDGIVNINGSLEDELSE OG MOBILISERINGSARBEID I EN ORGANISASJON

Virkemiddelaktørenes interne organisasjoner knyttet til behovskartlegging, mobilisering, rådgivning og kobling har alle et preg av å være lærende organisasjoner som er avhengig av jevn kunnskapsinnhenting om situasjonen i norsk næringsliv og kunnskapsutvikling om hva offentlige aktører kan bidra med for at virksomhetene kan utvikle sitt potensial. For å yte gode tjenester må derfor virkemiddelaktørene kjenne godt til hva andre aktører med tilgrensende arbeid gjør. Dette krever ikke bare informasjonsinnhenting, men blir best om informasjon deles effektivt mellom aktører med lignende aktiviteter.

Arbeidet over kan forenklet omtales som rådgivnings- og mobiliseringsaktiviteter. I tillegg til å være informasjonsintensiv er slike aktiviteter også avhengige av å være geografisk distribuert for å fungere på en god måte. Samarbeidet med og støtten til de mange innovasjonsselskapene må også sees på denne bakgrunn.

Selv om rådgivnings- og mobiliseringsaktivitetene hos de ulike virkemiddelaktørene blir koordinert ved hjelp av retningslinjer, tildelinger og samarbeidsfora, er informasjonsdeling ressurskrevende. Spørreundersøkelsen vår og intervju viser at informasjonsdelingen kan bli bedre. Det samme gjelder koordineringen av hvilke aktiviteter som krever mer ressurser.

Vår vurdering er at det er behov for å styrke både informasjonsdeling, koordinering av oppgaver og vurderinger av hvilke tjenester det til enhver tid er mest behov for.

De ulike ordningene har imidlertid en egenart som ikke uten videre bør slås sammen. Det må vurderes langt mer konkret og kan variere over tid. Imidlertid er det behov for mer koordinert styring og ledelse av finansieringsordninger som støtter likartede aktiviteter. En mer koordinert styring og ledelse kan

bedre enn i dag vurdere hvordan den samlede porteføljen av rådgivnings- og mobiliseringsaktiviteter bør utvikles, hvordan innholdet i ulike ordninger best kan tilpasses hverandre innholdsmessig og hvilke ordninger som bør utvides eller slankes beløpsmessig.

Det er vanskelig å se for seg at dette kan realiseres utelukkende ved samarbeid mellom selvstendige organisasjoner. Etter vår vurdering er de ulike rådgivnings- og mobiliseringsaktivitetene så likartede at de kan og bør legges under en felles organisasjonsmessig styring og ledelse. Denne organisasjonen vil også lettere kunne ta ansvar for å utvikle et godt samspill med organisasjoner som de mange innovasjonsselskapene. Innovasjonsselskapene er ikke en del av det formelle virkemiddelapparatet, men de spiller en viktig rolle for det samlede tilbudet av rådgivnings- og mobiliseringstjenester til norske virksomheter.

Basert på intervjuer og praktisk erfaring med konkrete rådgivnings- og mobiliseringsaktiviteter, er det Oxford Research og Samfunnsøkonomisk sin vurdering at det er hensiktsmessig å la Siva lede slike aktiviteter. Vi anbefaler derfor at Siva framover får ansvaret for å lede alle, eventuelt de fleste, ordninger knyttet til rådgivnings og mobiliseringsarbeid virkemiddelapparatet har. Dette gjelder ordninger som Sivas eget inkubasjonsprogram og næringshageprogram, Innovasjon Norges Mentorordning og FRAM-program. Også Innovasjon Norges tilskudd til klyngefasilitering bør vurderes her.

Siva mangler imidlertid en regional organisasjon. I praksis vil ledelse og utvikling av rådgivnings- og mobiliseringsaktiviteter uten aktiv kontakt med det regionale næringslivet være svært krevende. Det framstår imidlertid som lite fornuftig å bygge opp et nytt regionalt apparat på siden av det regionale apparatet Innovasjon Norge allerede har. Innovasjon Norges regionale apparat er ikke bare godt utbygd, det innehar også betydelig innsikt i regionale næringsmiljøer og inngår normalt i regionale partnerskap sammen med fylkeskommunene.

Det er også problematisk å tillegge et større ansvar til en mindre organisasjon som Siva uten å ta høyde for at en da risikerer å bygge opp en ny aktør som skaper mer usikkerhet om hvilken offentlig organisasjon som har hovedansvaret for å fremme innovasjon og næringsutvikling i Norge.

Utfordringen med å legge en større del eller hele ledelsen av virkemiddelapparatets samlede rådgivnings- og mobiliseringsarbeid til Sivas innovasjonsavdeling, kan effektivt håndteres dersom Siva samtidig omgjøres til en avdeling i Innovasjon Norge. På denne måten blir det også mulig for Innovasjon Norge å videreutvikle seg som innovasjonsstrategisk organ og vurdere ressursinnsats innen rådgivnings- og mobiliseringsarbeid opp mot ressurser knyttet til ulike typer tilskudds- eller låneordninger.

Siva har også et eiendomsselskap (Siva Eiendom Holding AS), som tidligere evalueringer har pekt på at har positive synergier til Sivas innovasjonsarbeid. Dersom også Sivas eiendomsvirksomhet legges inn som en egen avdeling under Innovasjon Norge, kan synergieffektene som måtte være mellom eiendomsselskapet og innovasjonsavdelingen fortsatt ivaretas.

Omgjøring av (et utvidet) Siva til en avdeling under Innovasjon Norge vil neppe i seg selv skape lokaliseringmessige kostnader. Avdelingsledelsen kan (om ønskelig) være lokalisert der de er og hele Innovasjon Norges regionale apparat vil være tilgjengelig. En mulig gevinst ved dette vil være at en kan få til en styrking av innovasjons- og næringsutviklingsarbeidet på bo- og arbeidsmarkedsnivå. Det

er videre vår vurdering at også det regionale samarbeidet blir betydelig forenklet om Siva omgjøres til en avdeling innenfor Innovasjon Norge.

Ovenstående forslag fremmes som et prinsipielt forbedrende forslag. Som påpekt tidligere er imidlertid de ulike rådgivnings- og mobiliseringsaktivitetene en mindre del av virkemiddelapparatets mange ordninger. Problemene med uklare grenseflater er heller ikke så store at uklarhetene svekker effektene av annet næringspolitisk arbeid. Det er like fullt grunn til å tenke gjennom om også dette området kan organiseres bedre enn i dag. Våre forslag til endret organisering skal derfor sees på som et forslag til forbedring av en mindre del av virkemiddelapparatets samlede virkemiddelportefølje, ikke som svar på et alvorlig problem.

Vi har heller ikke vurdert om en omorganisering skaper nye utfordringer for departementenes samlede styring virkemiddelapparatet. Det kan godt tenkes at organiseringen av dagens virkemiddelaktører bygger på andre hensyn enn hvordan rådgivnings- og mobiliseringsvirkemidler best skal organiseres. Våre forslag må naturligvis veies opp mot slike hensyn, som ligger utenfor denne rapportens problemstilling.

Litteraturliste

Arbo, Peter. "Framtidig organisering av det FoU-rettete virkemiddelapparatet–Hvem skal ha ansvaret for hva." Paper, Universitetet i Tromsø (2000).

Econ Pöyry, Agenda Utredning og Damvad (2010) Evaluering av Innovasjon Norge

Furre, H. Horrigmo, A. Flatnes, A. Hansen, T. Brastad, B. og Moodysson, J. (2012) Alle skal med!? - Midtveisevaluering av Virkemidler for Regional FoU og Innovasjon (VRI). Oxford Research

Haavik, Torgeir K., og Catharina Lindheim. "Synergi mellom Sivas virkemidler." (2015).

Hole et al (2015) Gråsoner i virkemiddelapparatet: Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva, Foreningen for innovasjonsselskaper i Norge og Næringshageforeningen i Norge

Innovasjon Norge (2015) Årlig rapportering til oppdragsgivere: Innovasjon Norge: Oslo

Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd og SIVA (2011) Rammeavtale mellom Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd og Siva om samarbeid på regionalt nivå

Jakobsen, E. W., Høiseth-Gilje, K., Aagesen, E., Grünfeld, L. A., & Ulstein, H. (2015). Evaluering av eiendomsvirksomheten til Siva. Oslo: Menon Business Economics.

Johansen, S., Furre, H., Brastad, B., Flatnes, A., & Gundersen, F. (2010). Infrastruktur gjør forskjell. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning/Oxford Research AS.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) Oppdragsbrev 2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (til Siva). Hentet fra: <http://siva.no/dokument/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) Oppdragsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (til Innovasjon Norge) hentet fra: <http://www.innovasjonnorge.no/no/Om-Oss/vare-oppdrag/#.VrHEErLhCUk>

Landbruks- og matdepartementet (2014) Oppdragsbrev fra Landbruks- og matdepartementet. (til Innovasjon Norge) hentet fra: <http://www.innovasjonnorge.no/no/Om-Oss/vare-oppdrag/#.VrHEErLhCUk>

Landbruks- og matdepartementet (2014) Oppdragsbrev 2015 fra Landbruks- og matdepartementet (til Siva). Hentet fra: <http://siva.no/dokument/>

Meld. St. 22 (2011-2012) (2012) Verktøy for vekst - om Innovasjon Norge og Siva SF

Norges Forskningsråd (2014) FORNY2020 - Året 2013: Norges Forskningsråd. Hentet fra: www.forskningsradet.no/prognett-FORNY2020/Sentrale_dokumenter/1253963921837

Norwegian Innovation Cluster (2015) Program veileder. Hentet fra: http://www.innovationclusters.no/globalassets/filer/nic/verktøy-filer/programveileder-versjon-2_26022015.pdf

Nærings- og fiskeridepartementet (2014) Oppdragsbrev 2015 fra Nærings- og fiskeridepartementet (til Siva). Hentet fra: <http://siva.no/dokument/>

Nærings- og fiskeridepartementet (2014) Oppdragsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet. (til Innovasjon Norge) hentet fra: <http://www.innovasjonnorge.no/no/Om-Oss/vare-oppdrag/#.VrHEErLhCUk>

Oxford Research (2012) Evalueringen av IFU/OFU

Oxford Research (2014) Forenklet styring av Innovasjon Norges distriktskontorer

Prop 1 S (2015-2016) Statsbudsjettet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Siva (2011) Næringshageprogrammet. Hentet fra: <http://siva.no/dokument/>

Siva (2013) Inkubasjonsprogrammet. Hentet fra: <http://siva.no/dokument/>

Siva (2015) Siva beretter 2014, Trondheim

Siva SF. (2015) Årsrapport 2014. Siva: Trondheim

Spilling, Olav, et al. "Virkemiddelapparatet for kommersialisering av forskning–status og utfordringer: Sluttrapport fra evalueringen av virkemiddelapparatet for kommersialisering av offentlig finansiert forskning." (2015).

Utenriksdepartementet (2014) Oppdragsbrev fra Utenriksdepartementet. (til Innovasjon Norge) hentet fra: <http://www.innovasjonnorge.no/no/Om-Oss/vare-oppdrag/#.VrHEErLhCUk>

Østfold fylkeskommune, 2015. Samarbeidsavtale mellom Østfold fylkeskommune, Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva.

Vedlegg 1

Programmer i Forskningsrådet

AAL - AAL
BIA - BIA
BILATNAER - Bilat.samarb.m.N-AM,Kina,Jpn,I
BION/ER - Bionæringsprogram
BIOTEK2021 - Bioteknologi for verdiskaping
CLIMIT - CLIMIT
DEMO2000 - Prosj.ret tekn.utv. petro.virk
ENERGIX - ENERGIX
ERASME - Støtte til innovasjonsprosjekter i SMB-bedrifter i Europa
EUROSTARS - EUROSTARS
GASSMAKS - GASSMAKS
GLOBVAC - Global helse- og vaksin.forskn
HAVBRUKS - Havbruk - en næring i vekst
HAVKYST - HAVKYST
IT-FUNK - IT for funksjonshemmede
JTI - JTI
KLIMAFORSK - KLIMAFORSK
MAROFF-2 - Maritim virksomhet og offsh-2
MAT-SLF - MAT-SLF
MILJØ2015 - MILJØ2015
MVP - Marint verdiskapningsprogram
NANO2021 - NANO2021
PES2020 - PES2020
PES-EU - Prosjektetablererstøtte EU (bedrift)
PES-EUR - Prosjektetablererstøtte Eureka
PES-INST - Prosjektetablererstøtte EU (FoU)
PES-POS - Prosjektetablererstøtte EU
PETROMAKS - Maksimal utnyttelse av petroleumsreserver
PETROMAKS2 - PETROMAKS2
PETROSAM2 - Samfunnsvitenskapelig petroleum
PETROSENTR - PETROSENTR
POLARPROG - POLARPROG
RENERGI - Fremtidens rene energisystemer
RFFAGDER - RFF Agder
RFFINNL - RFF Innlandet
RFFMIDT - RFF Midt-Norge
RFFNORD - RFF Nord-Norge
RFFOFJOR - RFF Oslofjordfondet
RFFVEST - RFF Vestlandet
SMARTTRANS - Næringslivets transp. og ITS
SYKEFRAVÆR - SYKEFRAVÆR
VERDIKT - Kjernekompetanse og verdiskaping IKT

Virkemidler i Innovasjon Norge

001 - Prosjekter/programmer
002 - Etablererstipend, utviklingsfasen
003 - Etablererstipend, etableringsfasen
006 - Bedriftsutviklingstilskudd
008 - Tilskudd ved generasjonsskifte, tradisjonelt jord- og hagebruk
010 - Tilskudd ved generasjonsskifte, tilleggsnæring
019 - Annet, tilleggsnæring
020 - Annet, tradisjonelt jord- og hagebruk
021 - Investeringsstilskudd til tradisjonelt jord- og hagebruk
023 - Investeringsstilskudd til tilleggsnæring
027 - Lånebeløp for rentestøtte tilleggsnæring, ny
028 - Lånebeløp for rentestøtte tradisjonelt jord- og hagebruk, ny
050 - Bioenergi
093 - LUF-Konfliktforebyggende jordbruk/reindrift (jordbruk)
110 - Lavrisikolån
120 - Grunnfinansieringslån - flåte

134 - Lavrisikolån landbruk - Bolig (nybygg/utbedringer)
138 - Lavrisikolån landbruk - Næringsformål - tradisjonelt
139 - Lavrisikolån landbruk - Næringsformål - tilleggsnæring
200 - Landsdekkende risikolån - Andre lån
300 - Distriktsrettet risikolån - Andre lån
390 - Risikolån landbruk - tradisjonelt jord- og hagebruk
391 - Risikolån landbruk - utviklingstiltak/nye næringer
410 - Garanti, landsdekkende - Investeringer
420 - Garanti, landsdekkende - Driftskapital
471 - Garanti, distriktsrettet - driftskapital
480 - Garantier til fiskerinæringa
573 - Administrasjonsstøtte for distriktsrettet såkornfond
584 - RDA kommuner, bedriftsutviklingstilskudd
585 - RDA kommuner, investeringstilskudd
586 - Reiseliv i Nord
611 - Utviklingstilskudd - Frie midler
621 - Tilskudd
622 - Tilskudd
648 - Innovasjonspiloter
655 - Designprogram
661 - Centres of Expertise
662 - Diverse tiltak
663 - Sektorsatsing
664 - Reiselivssatsing innovasjon
668 - IN kompetansesenter
669 - Internasjonal vekst
670 - Nærskipsfart
671 - Tilskudd+
672 - Tilskudd+
674 - Kvinnesatsing
675 - Landsdekkende etablerertilskudd
676 - Omdømmeprogrammet
677 - Entreprenørskap
686 - Tilskudd til kraftintensiv industri
689 - Miljøteknologiordning
692 - Maritim Utvikling
701 - Investeringsstilskudd
703 - Bedriftsutviklingstilskudd
720 - Etablerertilskudd
758 - Innovasjonspiloter
759 - Entreprenørskapssatsing
767 - Utredning
770 - Bedriftsnettverk
771 - Etablerertilskudd
772 - Entreprenørskapssatsing
775 - Kvinnesatsing
777 - Ungdomssatsing
778 - Innovasjonspiloter
779 - Diverse tiltak
782 - Centres of Expertise
783 - Designprogram
787 - Kultur og næring
789 - Reiseliv Buskerud
791 - RDA, investeringstilskudd
792 - RDA, investeringstilskudd
793 - RDA, investeringstilskudd
801 - Mentortjenesten
802 - Bedriftsnettverk - Ny
830 - Tillskudd til konfliktforebyggende tiltak reindrift/jordbruk
852 - Trebasert innovasjonsprogram
853 - Skogsflisproduksjon og biovarmeanlegg
860 - Verdiskapingsprogrammet for reindrift
922 - Marint innovasjonsprogram
951 - Prosjektetableringsstøtte

952 - For prosjekter VRI Hordaland
953 - Treprogrammet
991 - Investeringer distriktsutvikling
1022 - Utviklingstilskudd - Frie midler NCE
1023 - Vekstordning
1024 - Forpliktende produsentsamenslutninger
1025 - Utviklingsprogram for lokalmat og grønt reiseliv ellers
1026 - Fylkesvise BU-midler Bioenergi
1027 - Næringsrettet utdanning
1028 - Landsdekkende etablerertilskudd - tidlig fase
1029 - Etablerertilskudd - tidlig fase
1036 - Bioraffineringsprogrammet
1037 - Trebasert innovasjonsprogram 2013
1038 - Skogsflisproduksjon og biovarmeanlegg 2013
1039 - Skogindustri - utviklingsaktiviteter
1040 - Skogmobilisering, nettverk og informasjon
1041 - Tilskudd Enterprise Europe Network
1042 - Satsing på Kulturnæringen
1043 - Innovation Express Nordisk Ministerråd - INEX
1044 - FHF-Automatisk fjerning av tykkfiskbein
1047 - Marint verdiskapningsprogram II
1048 - Lavrisikolån landbruk - Næringsformål - tradisjonelt NY
1049 - Lavrisikolån landbruk - Næringsformål - tilleggsnæring NY
1050 - Lavrisikolån landbruk - Bolig NY
1051 - Bioraffineringsprogrammet
1057 - Global Centers of Expertise
1058 - Global Centers of Expertise
1059 - Prosjektsamarbeid Russland
1061 - Barents 2020
1062 - RDA kultur
Bedriftsnettverk
Fram/Navigator

Virkemidler i Siva

Eierandel
Eierandeler eiendomsselskaper
Inkubasjonsprogrammet
Inkubasjonsprogrammet - Forr.messig innovasjon
Inkubasjonsprogrammet - Inkubatorbedrift
Inkubasjonsprogrammet - Preinkubasjon
Næringshageprogrammet

Virkemidler i fylkeskommunene

Kommunale og regionale næringsfond

Vedlegg 2 - Spørreskjema

Grenseflategjennomgang

Oxford Research og Samfunnsøkonomisk analyse skal på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet vurdere hvordan grenseflater mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Siva og fylkeskommunene fungerer i praksis. Som et ledd i denne gjennomgangen ønsker vi å hente inn aktørenes egne vurderinger av nettopp dette. Denne undersøkelsen sendes derfor til medarbeidere i Innovasjon Norge og Forskningsrådets regionale apparat, medarbeidere i Siva, fylkeskommunenes næringsansvarlige, ledere i næringshager og kunnskapsparter, samt ledere av inkubator- og innovasjonsselskaper.

Vi setter stor pris på at du tar deg tid til å gjennomføre undersøkelsen.

Ved spørsmål kontakt marthe.norberg-schulz@samfunnsokonomisk-analyse.no.

1. Hvis du tenker på all aktivitet fra din organisasjon med formål å fremme næringsutvikling, som næringsrettet bistand, hvilken type bistand har du erfaring med (flere svar mulig)?

- Tilskudd til kommersielle virksomheter eller prosjekter ledet av kommersielle virksomheter
- Tilskudd til forskningsprosjekter ledet av ikke-kommersielle virksomheter
- Lån eller garantier til kommersielle virksomheter
- Støtte til næringsrettet infrastruktur (som grunnstøtte til andre næringsrettede organisasjoner)
- Rådgivning, veiledning eller annen ikke-finansiell bistand til virksomheter, enten selv eller ved at din organisasjon gir støtte til andre organisasjoner som gjennomfører rådgivning, veiledning eller annen ikke-finansiell bistand til virksomheter

2. Kjenner du til andre virkemiddelaktørers innsats (tilskudd, rådgivning etc.) for næringslivet?

(Oppgi kun ett svar)

- Ja
- Nei - Gå til 13

3. Hvilke av disse virkemiddelaktørens bistand (virkemidler) vil du si du kjenner godt (flere svar mulig)? (Oppgi gjerne flere svar)

- Innovasjon Norge
- Forskningsrådet
- Siva
- Fylkeskommunene
- Næringshager
- Inkubatorer
- Kunnskapspark
- Forskningsparker
- Kommunene
- Regionale utviklingsselskaper (som f.eks. regionråd)

4. Har du aktivt samarbeidet med én eller flere av de ovennevnte virkemiddelaktørene i løpet av 2015? (Oppgi kun ett svar)

- Ja, gjennom faste møter
- Ja, ad hoc
- Nei - Gå til 6
- Husker ikke - Gå til 6

5. Har samarbeidet vært: (Oppgi kun ett svar pr. spørsmål)

	På pro- sjektnivå	På strategisk nivå (dvs. at dere diskuterer samarbeid og samord- ning uten å knytte det til konkrete prosjekter)?	Har ikke hatt samarbeid med denne aktøren
Innovasjon Norge	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forskningsrådet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Siva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fylkeskommunene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Næringshager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inkubatorer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kunnskapspark	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Forskningsparker	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionale utviklingsselskaper (som f.eks. regionråd)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Opplever du at bistand fra andre virkemiddelaktører enn din egen bidrar til at effekten av din organisasjons bistand (Oppgi kun ett svar):

- noen ganger blir bedre?
- noen ganger svekkes?
- alltid er upåvirket?
- Vet ikke

7. Hva skaper den positive effekten (flere svar er mulig)? (Oppgi gjerne flere svar)

- Bistanden treffer ulike faser i prosjektet eller virksomheten
- Bistanden har ulike målgrupper som er nyttige for hverandre

Annet: Utdyp

8. Kan du nevne eksempler på bistand fra ulike virkemiddelaktører som er særlig nyttig for hverandre?

9. Hva skaper den svekkede effekten (flere svar er mulig)?

- Våre ulike organisasjoner støtter samme type aktivitet, men er lite koordinert
- De øvrige organisasjonene støtter aktiviteter eller prosjekter som konkurrerer med aktiviteter eller prosjekter vi støtter

Annet: Utdyp

10. Kan du nevne eksempler på bistand fra ulike organisasjoner som svekker hverandre?

11. Hvorfor påvirkes ikke bistand fra din organisasjon av andres bistand (flere svar er mulig)?

(Oppgi gjerne flere svar)

- Typen bistand jeg har ansvar for ytes bare fra min organisasjon
- Bistand jeg har ansvar for retter seg mot aktiviteter eller prosjekter ingen andre hjelper
- Bistand jeg har ansvar for retter seg mot aktiviteter eller prosjekter i områder av landet ingen andre organisasjoner er aktive i
- Bistand jeg har ansvar for retter seg mot målgrupper kun min organisasjon hjelper

Annet: Utdyp

12. Kan du nevne eksempler på bistand fra din organisasjon som ikke berøres av hvordan bistanden fra andre organisasjoner ytes?

13. Kjenner du til situasjoner hvor det ikke tilbys offentlig næringsrettet bistand, og hvor slik bistand trolig vil bidra til økt verdiskaping («hull i virkemiddelapparatet»)?

(Oppgi kun ett svar)

- Ja
- Nei
- Vet ikke

14. Kan du gi et eksempel på et slikt område?

15. Kjenner du til noen områder for næringsrettet bistand hvor det er stor usikkerhet om hvilken virkemiddelaktør som har hovedansvaret for å koordinere offentlig virkemiddelbruk?

(Oppgi kun ett svar)

- Ja
- Nei
- Vet ikke

16. Kan du gi et eksempel på et slikt område?

17. Er det noen områder hvor det er behov for å styrke samarbeidet?

18. Har du noen tanker om hvordan virkemiddelapparatet bør se ut i 2020?

Takk for at du tok deg tid til å delta i undersøkelsen. Trykk "Avslutt" for å sende inn svarene dine.



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA
Vīlandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67338804
info@balticconsulting.com
www.balticconsulting.com