

Evaluering av Nyvekst

Olav R. Spilling, Bjørn Harald Hansen og Ekaterina S. Bjørnåli



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo

Rapport 26/2010
ISBN 978-82-7218-699-8
ISSN 1504-1824

For en presentasjon av NIFU STEP's øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no



Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
Norwegian Institute for Studies in Innovation, Research and Education
Wergelandsveien 7, 0167 Oslo
Tlf. +47 22 59 51 00 • www.nifustep.no

RAPPORT 26/2010

Olav R. Spilling, Bjørn Harald Hansen og Ekaterina S. Bjørnåli

Evaluering av Nyvekst



Forord

Nyvekst er en tjeneste rettet mot nystartede bedrifter i distriktene med et stort vekstpotensial. Tjenesten tilbys av Innovasjon Norge, og ble satt i gang fra 2008. Evalueringen av Nyvekst har blitt gjennomført på oppdrag for Innovasjon Norge, og formålet har vært å vurdere hvordan tjenesten har fungert så langt og fremme forslag til hvordan tjenesten kan utvikles videre. Siden det gjennom arbeidet med evalueringen har blitt avklart at det er begrenset tilgang på vekstbedrifter i distriktene, har det i forbindelse med evalueringen også vært naturlig å se noe nærmere på grunnlaget for tjenesten.

Arbeidet har blitt gjennomført i samarbeid mellom NIFU STEP og Menon Business Economics. Fra NIFU STEP har Ekaterina Bjørnåli og Olav R. Spilling deltatt i arbeidet, med sistnevnte som prosjektleder. Fra Menon Business Economics har Bjørn Harald Hansen deltatt i arbeidet, i tillegg har Leo Grünfeld deltatt i den løpende diskusjonen av prosjektet, og Gjermund Grimsby har levert data som ligger til grunn for analysen i kapittel 3.

Ved siden av dette er det innhentet en ekspertuttalelse vedrørende EUs regelverk for regionalstøtte.

Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe bestående av Helene Edwardsen og Ole Magnus Aurdal fra KRD; Even Ystgård for Nord-Trøndelag fylkeskommune, samt Audun Rake; Terje Berntsen; Egil Høyem og Knut Senneseth fra Innovasjon Norge. Referansegruppen har hatt tre møter. I tillegg har det under arbeidets gang, spesielt i den avsluttende fasen, vært et tett samspill mellom prosjektteamet og Egil Høyem og Knut Senneseth. Alle parter takkes med dette for samarbeidet.

Evalueringen viser at det eksisterer betydelig utfordringer med hensyn til å utvikle virkemidler rettet mot vekstbedrifter i distriktene. Vi håper at rapporten vil være nyttig for Innovasjon Norges arbeid for videreutvikling av Nyvekst, og mer generelt for arbeidet med utviklingen av Innovasjon Norges entreprenørskapsstrategi.

Oslo den 6. september 2010

Sveinung Skule
Direktør

Taran Thune
Forskningsleder

Innhold

Forord	3
Sammendrag	7
Summary in English	9
1 Innledning	11
1.1 Tjenesten Nyvekst.....	11
1.2 Opplegget for evalueringen:	12
1.3 EUs regelverk for regionalstøtte	14
1.4 Rammer for Nyvekst.....	15
1.5 Grunnlaget for Nyvekst	16
2 Vekstbedrifter og virkemidler	19
2.1 Kjennetegn ved vekstbedrifter	19
2.2 Vekstbedrifter i Norden	22
2.3 Virkemidler i andre land	23
2.4 Virkemidler sammenliknbare med Nyvekst	26
3 Vekstbedrifter i distriktene	29
3.1 Vekstbedrifter	29
3.2 Vekstforetak i distriktene	31
3.3 Oppsummering: Få bedrifter i målgruppen for Nyvekst.....	33
4 Føringer for og organisering av tjenesten Nyvekst	35
4.1 Oppdraget fra KRD.....	35
4.2 Fylkeskommunenes føringer til Nyvekst	36
4.3 Fylkeskommunenes erfaringer med Nyvekst	38
4.4 Erfaringer med Nyvekst i Innovasjon Norges distriktskontorer	39
4.5 Sammenkobling med andre virkemidler	40
4.6 Samspill innad i Innovasjon Norge.....	41
4.7 Behovet for Nyvekst	42
4.8 Oppsummering.....	43
5 Oversikt over porteføljebedriftene	46
5.1 Søknader og seleksjonskriterier	46
5.2 Oversikt over tilsagn	48
5.3 Beskrivelse av Nyvekst-bedriftene	53
5.4 Forventet vekst i Nyvekst-bedriftene	60
5.5 Utløsningsgrad og samfinansiering	62
5.6 Oppsummering.....	66
6 Saksbehandling og prosjektseleksjon	69
6.1 Prosjektseleksjon	69
6.2 Kundeansvarliges vurderinger av Nyvekst-bedriftene	70
6.3 Evaluators vurdering av Nyvekst-bedriftene	75
6.4 ”Cherry picking”	78
6.5 Bedriftenes vurderinger av Nyvekst	78

6.6	Vurderingskriterier og mulige måleparametre for Nyvekst.....	81
6.7	Oppsummering.....	83
7	Videreutvikling av Nyvekst	85
7.1	Status.....	85
7.2	Ramme for videreføring av Nyvekst	86
7.3	Organisering av tjenesten.....	88
7.4	Seleksjonsprosessen.....	89
7.5	Koordinering med andre virkemidler	90
7.6	Utnyttelse av regelverket	91
7.7	Avsluttende refleksjon	93
	Referanser	95
	Vedlegg	96

Sammendrag

Tjenesten Nyvekst ble startet i 2008 og har til formål å stimulere utviklingen av mer vekstkraftige bedrifter i distriktene. Erfaringene etter to og et halvt års drift tyder på at tjenesten er betydelig overdimensjonert i forhold til behovet. I 2009 ble det gitt tilsagn for 48 prosent av en ramme på 70 millioner kroner, i 2010 er rammen utvidet til 100 millioner kroner, men det forventes ikke gitt tilsagn for mer enn 40 millioner kroner. I tillegg viser en gjennomgang av saksbehandlingen at seleksjonskriteriene er tolket så vidt at det er gitt tilsagn til en del bedrifter som i begrenset grad tilfredsstiller kriteriet om et betydelig vekstpotensial. Det er derfor behov for en omlegging av tjenesten dersom den skal føres videre.

Formålet med evalueringen har vært å vurdere hvordan Nyvekst har fungert de to første årene og få frem eventuelle behov for endringer av tjenesten. Nyvekst er rettet mot vekstbedrifter i distriktene, sone III og IV, og kan gi tilskudd til dekning av nærmere spesifiserte driftsutgifter til bedrifter som er yngre enn fem år. Siden det har vist seg at forekomsten av vekstbedrifter i distriktene er relativt begrenset, er det som ledd i evalueringen også gjennomført en enkel analyse basert på tilgjengelig statistikk av forekomsten av vekstbedrifter i to forskjellige årganger startet på 2000-tallet. Denne gjennomgangen viser at det er relativt få bedrifter som kommer i målgruppen for Nyvekst, og betydelig mindre enn det som ble lagt til grunn da tjenesten ble utformet.

Erfaringene fra de fylkeskommunene som kommer inn under tjeneste og fra Innovasjon Norges distriktskontorer bekrefter at tilgangen på vekstbedrifter oppleves som et problem, og at man har problemer med å rekruttere nok kandidater som er aktuelle for ordningen. Videre oppleves Nyvekst som en komplisert tjeneste med spesielle regler, samt at det er utfordrende for saksbehandlerne å forholde seg til mange forskjellige tjenester med ulike krav. Bevilgningene til tjenesten fordeles etter et regionalt mønster som gjør at noen fylkeskommuner kommer ut med meget små rammer, og i disse områdene vurderes Nyvekst som en lite interessant tjeneste.

I løpet av de to første årene ble det gitt 73 tilsagn til i alt 62 bedrifter. Disse er spredt i det distriktspolitiske virkeområdet over hele landet, men med tyngde i Nord-Norge og på Vestlandet. Majoriteten av tilsagnene er gitt til bedrifter innen industri samt programvareutvikling og forretningstjenester, og ser slik sett ut til å møte målgruppen. En betydelig andel av tilsagnene er imidlertid gitt helt på slutten av året, og forsterker inntrykket av at man har problem med tilgangen av aktuelle bedrifter.

En nærmere gjennomgang av saksbehandlingen tyder på at man følger opp retningslinjene for tjenesten ved å gi tilsagn til bedrifter som tilfredsstiller formelle kriterier med hensyn til selskapsstørrelse, eierskap, selskapenes alder og kravet om finansiell medvirkning fra eierne. Når det imidlertid gjelder de to viktigste kriteriene, nemlig bedriftenes vekstpotensial og gjennomføringsevne, kan det reises spørsmål om kriteriene anvendes strengt nok og på en konsistent måte. Evaluators vurdering er at en relativt stor andel av bedriftene ikke burde sluppet gjennom nåløyet. Vurderingene av bedriftene synes å være i overkant positive langs flere dimensjoner, og særlig pekes det på at det viktigste kriteriet – ledelseskvalitet – ikke vektlegges tilstrekkelig.

Ut fra de betydelige utfordringene tjenesten så langt har hatt må det nødvendigvis gjøres en vurdering av om det i det hele tatt er grunnlag for å videreføre tjenesten. Ved gjennomføringen av evalueringen har vi imidlertid lagt til grunn at det er ønskelig å prøve ut tjenesten over noe lenger tid før det treffes endelige konklusjoner. For det første skyldes det at tjeneste kun har vært i drift i to år; arbeid med vekstbedrifter er et krevende felt, det tar tid å utvikle rutiner og kompetanse for å identifisere og følge opp vekstbedrifter. Dernest tar det tid å realisere vekst, slik at det vil ta noen år før man med større sikkerhet kan evaluere resultatene av tjenesten. I tillegg eksisterer det et betydelig forbedringspotensial både med hensyn til organisering av tjenesten og utvikling av kompetanse og rutiner for seleksjon av bedrifter, slik at det ved en videreutvikling av tjenesten kan være mulig å utvikle en bedre portefølje av bedrifter.

Det viktigste forslaget til videreføring av tjenesten er at midlene samles i en sentral pott, og at alle saker behandles i en sentral stab lokalisert i ett av Innovasjon Norges kontorer. Forslaget innebærer videre at det ikke settes noen begrensninger med hensyn til hvor store tilsang som kan gis i hvert enkelt fylke, og ved at sakene behandles i den rekkefølge de kommer inn, kan det dermed bli mer konkurranse om tildelinger. En sentralisert stab vil også sikre en mer konsistent saksbehandling.

Det foreslås videre at Innovasjon Norge arbeider videre med kriteriene for å selektere bedrifter slik at det legges større vekt på kravet om forventet vekst og lederkompetanse. Videre er det viktig at tilsagn fra Nyvekst sees i sammenheng med bruk av andre tjenester, slik at man kan følge opp Nyvekst-bedriftene med flere tjenester over en lengre tidsperiode, og i denne oppfølgingen må man kombinere bruk av finansielle tjenester med ulike kompetansetjenester.

Avslutningsvis pekes det i rapporten på at erfaringene med Nyvekst bør være et viktig utgangspunkt for det videre arbeidet med utvikling av den generelle entreprenørskapsstrategien i Innovasjon Norge. På bakgrunn av at tjenestestrukturen er kompleks, vil det være behov for å foreta en generell gjennomgang av hele tjenesteporteføljen med tanke på å utvikle færre og mer fleksible virkemidler. Som en del av en slik gjennomgang bør man også vurdere hensiktsmessigheten av de regionale føringer på en del virkemidler. Ut fra regionalpolitiske mål kan det være en god begrunnelse for en regional differensiering av virkemidler som går i bredden og som har til hensikt å motivere og mobilisere for entreprenørskap. Derimot vurderes det som problematisk med en differensiering av virkemidler rettet mot vekstbedrifter – kravene til og utfordringene for disse er de samme uansett hvor de er lokalisert, og derfor synes det også lite hensiktsmessig med en regional differensiering av slike virkemidler.

Summary in English

The Nyvekst service was introduced by Innovation Norway in 2008, with the goal of stimulating growth amongst companies in rural areas in Norway. After two years in operation, there are indications that the service is significantly over-budgeted. In 2009, the total grants given out by Nyvekst only added up to 48 percent of their total budget of 70 million NOK. In 2010 the budget was increased to 100 million NOK, and total grants are expected to amount to no more than 40 million NOK. Moreover, an analysis of all grants given during the first two years suggests the criteria for identifying and selecting growth firms have been applied too widely, and that in some cases grants have been given to firms that do not meet the criteria of having significant potential for growth. Due to these findings the evaluation calls for a significant reorganization of this service.

The main goal of the evaluation was to provide an assessment of how Nyvekst has operated during its first two years. Nyvekst is addressing growth firms in rural areas, (those in in zone III and IV areas), and can give grants to young firms (operating for less than five years) to cover specific operating costs. As the population of growth firms in rural areas is thought to be quite small, a simple investigation has been carried out using register data to estimate how many growth firms are started on an annual basis. Two populations of firms, which started up during 2000 and 2003 respectively, have been examined. The results indicate that there are low numbers of growth firms, indeed significantly lower numbers than were estimated before this new service was initiated.

This conclusion is supported by data from the relevant county municipalities and regional offices of Innovation Norway, which confirms that the overall supply of growth firms is seen as a problem; it is a great challenge to identify a sufficient number of potential high growth firms.

During Nyvekst's first two years, 73 grants have been given to 62 firms, the majority of which are located in Northern and Western Norway. Most firms are involved in manufacturing, software or business services. A significant share of all grants given out were allocated late in the year, a pattern which may be linked to low numbers of relevant firms and the challenge of identifying such firms.

An examination of all grants given during the two first years reveals that all firms meet the formal criteria regarding company size, ownership, firm age and financial contributions from the owners. However, when it comes to the two most important criteria, of growth potential and management quality, it is questionable if these criteria have been applied strictly and consistently enough. The evaluators' judgment is that a fairly significant share of the firms should not have 'passed through the eye of the needle', of these particular criteria for grants.

Based on these findings and performance so far, it may be necessary for Innovation Norway and the Ministry of Local Government and Regional Development to consider whether the service should be continued. However, as the service has only been in operation for two years, it may be too early to draw any final conclusions. Working with

growth firms is challenging; it takes time to develop adequate routines and competence to identify and follow up firms with significant growth potential. Moreover, it will only be possible to draw final conclusions regarding the actual growth of the firms supported by the service after some years. However, there does appear to be significant room to improve the service and there may also be further potential for improvements in identifying a more promising portfolio of firms.

Against this background, the main conclusion drawn from this evaluation is that Nyvekst should be reorganized in the following ways:

- The service should ensure more consistency in handling applications, by having them followed up by a specialized group of staff located at one office
- There should be one overall budget for the service, rather than a budget that is split up across the different counties
- There should be no upper limit on grants which can be given in each specific county. Handling the applications in the order they are received may help stimulate competition between the different regional offices to identify potential candidates for the service
- The selection criteria should be further developed to place more emphasis on growth potential and management quality
- Grants provided by Nyvekst should be offered alongside other support services, including competence related services; in this way firms with great potential may be more effectively followed up, over a longer period of time.

In conclusion, the evaluation emphasizes that Nyvekst's work so far should be seen as a point of departure for further development and strengthening of Innovation Norway's general entrepreneurship strategy. The portfolio of services provided by Innovation Norway is complex, and it seems feasible that the portfolio might be further evaluated to establish how the number of services could be reduced and how these services could be made more flexible.

The evaluation also suggests it may be important to assess the feasibility of regional regulations within some of these policy measures. From a regional policy perspective, it may seem reasonable to have room for regional differentiation in general measures stimulating entrepreneurship. However, such regional differentiation in measures targeting growth firms may be less reasonable, as the challenges faced by such firms are largely independent of locality.

1 Innledning

Tjenesten Nyvekst er et virkemiddel som ble iverksatt av Innovasjon Norge i 2008. Bakgrunnen for tjenesten er et politisk ønske om å tilrettelegge for utvikling av flere vekstbedrifter i distriktene, mens den konkrete foranledningen var endringer i EUs regelverk for regionalstøtte som åpnet for muligheter til å gi tilskudd for dekning av nærmere spesifiserte driftsutgifter.

I denne rapporten presenteres resultatene av en evaluering av hvordan tjenesten har fungert de to første årene den har vært i virksomhet. På dette grunnlag skal det så drøftes eventuelle behov for endring av tjenesten og eventuelle behov for endringer i den måten Innovasjon Norge organiserer sitt arbeid med tjenesten.

I dette kapitlet gir vi først en presentasjon av tjenesten Nyvekst og mandatet for evalueringen, og vi gjennomgår deretter grunnlaget for utformingen av tjenesten.

1.1 Tjenesten Nyvekst

Tjenesten Nyvekst er en tilskuddsordning som springer ut av et politisk mål om å stimulere til utvikling av mer vekstkraftige bedrifter i distriktene – det skal ”utløse og realisere potensialet for vekst i nyetablerte eller unge bedrifter innenfor det distriktpolitiske virkeområde”. Målgruppen for programmet er bedrifter som er:¹

- nyetablerte, yngre enn fem år, og normalt minst to år gamle
- lokalisert i det distriktpolitiske virkeområdet sone III-IV
- har et ”betydelig vekst- og verdiskapingspotensial”
- har ”både vilje og evne til vekst”
- rettet mot nasjonale eller internasjonale markeder.

Det er en forutsetning for å komme inn under tjenesten at det er en ”liten” bedrift. I dette ligger det at den skal ha mindre enn 50 ansatte og at omsetningen og balansen begge skal være på mindre enn ti millioner euro (ca. 80 mill kr). Det er dessuten et krav at en større bedrift ikke kan eie mer enn 25 prosent av bedriften.

Nyvekst er avgrenset slik at det samlede tilskudd til en bedrift kan være på inntil én million euro (ca 8 mill kr), og det årlige tilskuddet kan være en tredjedel av dette, dvs. ca 2.7 millioner kroner. Videre er reglene utformet slik at det kan ytes inntil 30 prosent av det godkjente kostnadsgrunnlaget de tre første årene og inntil 20 prosent i år fire og fem. De kostnadselementer som kan inngå i grunnlaget for støtte, gjelder lønn og sosiale utgifter, renter, kostnader til lokaler og produksjonsutstyr, energikostnader m.v.

En viktig forutsetning for at en bedrift skal få tilskudd fra Nyvekst, er at den vurderes til å ha et ”betydelig vekst- og verdiskapingspotensial”, og at den har ”både vilje og evne til

¹ Beskrivelsen er basert på ”Veiledning for kundeansvarlige og beslutningstakere” dater 5. februar 2008.

vekst”. Det skal med andre ord eksistere et potensial ut fra bedriftens forretningsidé, og dette skal være koplet med at bedriftens ledelse har, eller vil tilegne seg, den nødvendige evne og vilje til å realisere dette vekstpotensialet. Et viktig krav er derfor at bedriftens eiere forutsettes å tilføre frisk egenkapital minst av samme størrelse som det beløpet som gis i tilskudd fra Nyvekst, og det stilles også krav om at bedriftens utvikling er fullfinansiert for den perioden tilskuddet fra Nyvekst gjelder for.

Innovasjon Norge har ikke fastsatt noen absolutte kriterier for hva som skal legges i begrepene ”betydelig vekst- og verdiskapingspotensial”, idet dette kan være gjenstand for tilpasninger i de ulike regioner, men i retningslinjene er det indikativt angitt at:

- omsetningen minst tredobles i løpet av fire år og blir på minst ti millioner kroner per år
- omsetningen vokser videre i løpet av år 5-8 til minst 20 millioner kroner
- verdiskapingen, definert som driftsutgifter minus vareforbruk, skal utgjøre minst 50 prosent av de angitte beløp.

For å gi et grunnlag for å vurdere dette, skal bedriftene i sine søknader bl.a. redegjøre for sitt finansielle grunnlag, herunder planlagt kapitaltilførsel; de skal videre legge frem likviditets- og driftsbudsjett for de nærmeste årene samt en plan med angivelse av milepæler både for søknadsperioden samt for utviklingen på lenger sikt.

Nyvekst er i prinsippet næringsnøytralt, det vil si at det ikke er noen næringer som i utgangspunktet er utelukket fra tjenesten. I retningslinjene angis det imidlertid at handelsbedrifter med lokal og regional innretning ”vil normalt ikke bli prioritert”. Men siden tjenesten primært er rettet mot virksomheter med et nasjonalt og internasjonalt marked, faller denne gruppen i hovedsak utenfor uansett. Kravet om at virksomhetene skal være rettet mot et nasjonalt og internasjonalt marked, innebærer også at andre næringer i betydelig grad faller utenfor målgruppen for Nyvekst, noe vi diskuterer nærmere i kapittel 3.

Det er videre angitt som mål for programmet at 40 prosent av de årlige rammer skal gå til bedrifter som er eiet eller ledet av kvinner, men dette er ikke utformet som noe absolutt kriterium. Dette kravet har dermed neppe noen betydning i praksis i den forstand at det vil føre til at søknader om tilskudd blir avslått dersom øvrige kriterier er innfridd.

1.2 Opplegget for evalueringen:

Formålet med evalueringen er i konkurransegrunnlaget formulert på følgende måte (s. 6, sitat):

Formålet med evaluering er å få vurdert hvordan tjenesten har fungert så langt for å kunne få frem eventuelle behov for korreksjoner mht identifisering og selektering av bedrifter, utforming av og innholdet i tjenesten, og hvordan den er organisert.

Som nevnt ovenfor kommer det føringer og midler fra både departementet og fra fylkeskommunene. Føringene fra departementet gir den overordnende rammen for tjenesten. Største delen av midlene kommer fra fylkeskommunene. Føringene fra dialogen med fylkeskom-

munene vil påvirke hvordan Innovasjon Norges respektive distriktskontor arbeider med tjenesten. Det er derfor viktig å se på for eksempel

- *Hvilken plass gis Nyvekst i fylkeskommunenes bedriftsrettede planer og strategier sett i forhold til andre bedriftsrettede tiltak*
- *Hvordan ivaretas departementets føringer i fylkeskommunenes føringer til Innovasjon Norge*
- *Hvilke føringer gir fylkeskommunene til Innovasjon Norge*
- *Er det forskjeller i de fylkeskommunale føringene til Innovasjon Norge*

Divisjon tjenester og programmer på hovedkontoret har tjenesteansvaret for tjenesten, mens det er distriktskontorene har kundeansvaret. For sikre en så godt tjenesteleveranse som mulig er det nødvendig å se på organiseringen av tjenesten hos Innovasjon Norge. Det kan være mht

- *forholdet mellom hovedkontor og distriktskontor*
- *hvordan Innovasjon Norges distriktskontorer identifiserer og velger ut mulige Nyvekstbedrifter*
- *hvordan skjer oppfølgingen av Nyvekstbedriftene fra distriktskontorene sin side.*

Tjenesten retter som nevnt mot potensielle vekstbedrifter. Det er viktig nå å undersøke i hvilken grad tjenesten svarer på de behovene denne gruppen bedrifter har, for eksempel mht.

- *hva kjennertegner Nyvekstbedriften og hvilke behov har de sett i forhold det man vet om "high growth firms"*
- *omfang av støtten*
- *tidsbegrensingen*
- *koplingen/overgangen til Innovasjon Norges andre tjenester*
- *Hvordan bedriftene ser på oppfølgingen fra Innovasjon Norges side*

Det vil også være interessant å se i hvilken grad regelverket er utnyttet fullt ut herunder også om det er begrensninger i regelverk i forhold til bedriftenes behov.

Da tjenesten ble lansert for kun to år siden vil det bare i begrenset grad være mulig å identifisere resultater og effekter nå. Det er imidlertid ønskelig å få innspill, med i utgangspunkt i tjenestens mål og funn knyttet til problemstillingene ovenfor på hva relevante resultat og effektmål kan være og hvordan disse kan samles inn.

Ut fra dette kan formålet for evalueringen sammenfattes i følgende punkter:

1. Vurdere hvordan tjenesten har fungert så langt for å kunne få frem eventuelle behov for korreksjoner mht identifisering og selektering av bedrifter, utforming av og innholdet i tjenesten, og hvordan den er organisert.
2. Vurdering av hvor integrert og koordinert KRD og fylkeskommuner er mht programmet, og hvor godt Innovasjon Norge klarer å følge opp de ulike føringene.
3. Vurdering av Innovasjon Norges interne organisering av programmet. Her ønsker man blant annet å få vurdert om arbeidsdelingen mellom distrikts- og hovedkontor er hensiktsmessig mht måloppnåelse.

4. Vurdere i hvilken grad tjenesten svarer på de behovene gruppen av bedrifter har, og hvor godt støtten er koordinert med annen støtte i Innovasjon Norge
5. Vurdere i hvilken grad EUs regelverk for regionalstøtte er utnyttet fullt ut gjennom ESA-notifisering og Innovasjon Norges håndtering av virkemidlet.

På bakgrunn av at generelle erfaringer tilsier at tilgangen på vekstbedrifter i distriktene er relativt begrenset, har vi også sett det som viktig å gjennomgå noe statistisk materiale om nyetablerte bedrifter i Norge for å skaffe frem noen indikasjoner på hvor stor målgruppen for Nyvekst kan tenkes på være.

På grunnlag av disse vurderingene er så formålet med evalueringen å drøfte hvordan tjenes kan utvikles videre, og å fremme forslag om eventuelle endringer av utformingen og organiseringen av tjenesten.

Den metodiske tilnærmingen i evalueringen har i hovedsak vært basert på dokumentstudier, gjennomgang av arkivmaterialet i SOPP (Innovasjon Norges prosjektdatabase) og telefonintervjuer.

Som ledd i dokumentstudiene har vi gjennomgått:

- alle bakgunnsnotater m.v. som ligger til grunn for opprettelse av tjenesten
- Innovasjon Norges interne retningslinjer for forvaltning av tjenesten
- tildelingsbrevene fra KRD til Innovasjon Norge og til fylkeskommunene
- oppdragsbrevene fra fylkeskommunene til Innovasjon Norges distriktskontorer

Alle saksmappene fra SOPP er i noen grad gjennomgått – noen grundig, noen hurtigere. En saksmappe er gjerne 12-14 sider, så det er en omfattende dokumentasjon som foreligger. Det har derfor ikke vært mulig å gå grundig inn i alle sakene.

Det er gjennomført telefonintervjuer (eller i et par tilfeller besøksintervjuer) med

- representanter for de fleste næringsetatene i de fylkeskommunene som inngår i Nyveksttjenesten (besøksintervju i Oppland)
- representanter for alle berørte distriktskontorer (dvs. alle unntatt DK for Vestfold, og Oslo og Akershus)
- ledere av 15 Nyvekstbedrifter, hvor av syv av bedriftene er regnet som de mest lovende bedriftene og åtte av bedriftene i mellomsjiktet. I alt ble 30 bedrifter kontaktet, men av ulike årsaker har det ikke vært mulig å gjennomføre intervjuer med mer enn halvparten.

1.3 EUs regelverk for regionalstøtte

EUs ordninger for regional støtte har til hensikt å bidra til økt vekst og velstand i alle regioner innen unionen. Fordi de mer perifere regionene ofte preges av lavere vekst og inntekt, har regelverket for regional støtte særlig gunstige betingelser for distriktsregioner. Som en følge av EØS-avtalen er norske regler for regional støtte til næringsvirksomhet regulert gjennom EUs system og regler for regional støtte. I EU har man særlig vært oppmerksom på behovet for støtte til oppstartsbedrifter, og da gjerne investeringsstøtte. I 2006

ble dette fokuset utvidet noe, til også å gjelde små bedrifter som har drevet virksomhet over noe tid. Disse endringene i regelverket er beskrevet i ESAs State Aid Guidelines og i Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013 (Official Journal of the European Union, 2006/C 54/08). EUs hensikt bak endringene peker i retning av et betydelig behov for å bistå små bedrifter i distriktsregioner med etablering av varig virksomhet basert på høy vekst. EU har i denne sammenheng spesifikt gjort det tydelig at støtte kan gis til enkelte former for drift.

Det er disse endringene i regelverket som har åpnet opp grunnlaget for etableringen av tjenesten Nyvekst.

Tjenesten har blitt notifisert til EFTA Surveillance Authority som godkjente tjenesten 12. desember 2007.

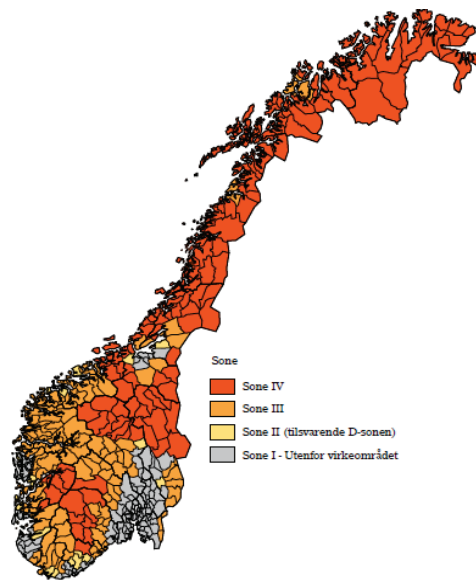
1.4 Rammer for Nyvekst

Nyvekst representerer en relativt ambisiøs satsing i den norske distriktpolitikken. Da tjenesten ble lansert i 2008, ble det av Kommunal og regionaldepartementet (KRD) gitt uttrykk for at tjenesten skulle bidra til at flere etablerere med stort vekstpotensial kan få realisert sin ide. Første året ble det gitt en samlet ramme til tjenesten på 40 millioner kroner, og dette ble økt til 70 millioner i 2009 og til 100 millioner i 2010. Det er forventet at rammene for tjenesten vil ligge på dette nivået de kommende årene.

Midlene til Nyvekst bevilges over kapittel 5.5.1 post 60 der midlene fordeles til fylkene etter en nærmere fastsatt fordelingsnøkkel. Detaljene i denne fordelingen kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Det som særlig gjør Nyvekst til et ambisiøst program, er at det kun er rettet mot nye bedrifter i det distriktpolitiske virkeområdet, sone III og IV, jf figur 1.1. Denne avgrensningen innebærer at bare de mer perifere deler av landet kommer inn under tjenesten. I Sør-Norge kommer dermed ikke storbyene og de mellomstore byene og deres omland inn under tjenesten. Hele Nord-Norge kommer imidlertid inn under tjenesten.

Figur 1.1: Oversikt over det distriktpolitiske virkeområdet



Det politiske rasjonale bak tjenesten er at det særlig er i distriktene at det er behov for stimulanse for å tilrettelegge for en mer aktiv næringsutvikling. Et spørsmål som vil være sentralt i evalueringen, er imidlertid i hvilken grad det finnes nystartede bedrifter i distriktene som har et betydelig vekstpotensial, og om den nye tjenesten er utformet slik at den eventuelt bidrar til å utløse dette potensialet.

1.5 Grunnlaget for Nyvekst

Utredningen av grunnlaget for Nyvekst og utformingen av rammene for programmet skjedde i hovedsak i løpet av 2006. Som omtalt foran, var utgangspunktet endringer i statsstøtteregelverket for regionalstøtte i EØS-området, noe som åpnet for mulighet til å støtte ulike driftsutgifter i nyetablerte bedrifter. KRD ba i februar 2006 Innovasjon Norge om å gi en bred vurdering av denne støttemuligheten. Innovasjon Norge fulgte opp med et foreløpig notat i begynnelsen av mars 2006, og dette ble bearbeidet videre og levert i et nytt notat i slutten av samme måned.² På grunnlag av innspill fra KRD ble så arbeidet sluttført høsten 2006 i et notat om "Finansiering av nyetablerte vekstbedrifter".³

I det følgende oppsummerer vi noen hovedpunkter i dette materialet med vekt på

- begrunnelse for et nytt virkemiddel
- vekstbedrifters spesielle behov
- målgruppens størrelse

² "Nytt støtteformål til nyetableringer og bedrifter i en oppstartsfase. En vurdering av støtteformålet". Notat utarbeidet av Innovasjon Norge, datert 24.3.2006.

³ "Finansiering av nyetablerte vekstbedrifter – En vurdering og konkretisering av en ny ordning." Innovasjon Norge 06.12.2006.

Når det gjelder begrunnelsen for et nytt virkemiddel, vises det i utredningene til at et viktig argument for en ny tjeneste at Norge har en ambisjon om å ligge i front på nyskappingsaktivitet. I notatet av 03.03.06 heter det således (s. 3):

”Med en ambisjon om at Norge skal ligge i front når det gjelder nyskappingsaktivitet, viser sammenligningen med andre land at Norge ikke fremhever seg spesielt med høy aktivitet i form av etableringer. Når det i tillegg er meget få nyetableringer med vekstpotensial og/eller vekstambisjoner og i tillegg få som er basert på høyteknologi og høyt kunnskapsnivå, er det bl.a. grunn til å vurdere om rammebetingelsene inkludert finansieringstilbudet til nyetablerere er godt nok. ...”

Både i dette notatet og i notatet av 6.12.06 er det Global Entrepreneurship Monitor (GEM) som er referansen når forhold i Norge sammenliknes internasjonalt. I notatet av 6.12 vises det dessuten til at Norge kun rangerer på 8. plass når det gjelder rammebetingelser for entreprenørskap, og at Norge er helt nede på 12. plass når det gjelder virkemiddelapparatets kompetanse for å hjelpe høyvekstbedrifter. Det er dermed et potensial for å bedre rammebetingelsene for entreprenørskap.

Når det så gjelder vekstbedrifters spesiell behov, er begrunnelsen for en ny tjeneste at disse bedriftene har spesielle kapitalbehov de første årene, og at det private kapitalmarkedet i begrenset grad dekker dette behovet. Det argumenteres for at det er særlig i de første årene etter selve etableringen, det vil si fra det andre og tredje året og opp til det sjuende og åttende året, at det er et udekket kapitalbehov for vekstbedrifter.

Det kan i denne sammenhengen være verdt å merke seg at det i notatene er argumentert for en bredere tidsramme enn den som gjelder for Nyvekst. Et typisk utviklingsmønster i et vekstforetak går over lenger tid enn fem år. I notatet er det angitt som prinsipielt ønskelig at en ny tjeneste burde gjelde for bedrifter helt opp mot 15 år, men subsidiært ble det foreslått opp til 7-8 år.

Et hovedspørsmål er hvilket omfang målgruppen for den nye tjenesten har. Dette spørsmålet er ikke analysert systematisk i notatene, eksempelvis gjennom en egen statistisk undersøkelse av utviklingen av nyetablerte foretak i Norge. Det er imidlertid gjort et anslag over forekomsten av vekstforetak, dels basert på SSBs statistikk over nyetableringer i Norge, dels basert på en undersøkelse av utviklingen av nyetablerte foretak i Møre og Romsdal (Spilling m.fl. 2005). Ut fra dette konkluderes det i notatet av 24.3.06 med at det i sone III og IV årlig etableres 7-800 bedrifter som har en vekst på minst fem ansatte i løpet av fem år, og 350-400 med en vekst på minst 20 ansatte.

Så vidt vi kan bedømme er dette anslaget for høyt. Anslaget er basert på følgende forutsetninger

- ca 25 prosent av nyregistreringer skjer i det distriktpolitiske virkeområdet
- ca 10 prosent av nyregistrerte foretak har en vekst på minst fem ansatte etter fem-seks år
- ca 5 prosent har en vekst på minst 20 ansatte.

Den første forutsetningen er basert på SSBs statistikk over nyetableringer, og samsvarer med våre analyser, jf vår gjennomgang i kapittel 3. De to siste forutsetningene er basert på undersøkelsen av nyetableringer i Møre og Romsdal referert over,⁴ og dette datamaterialet ser ut til å være mistolket. Den aktuelle undersøkelsen gjelder foretak som hadde *minst en ansatt* det året de startet, og det er bare en mindre andel av nyregistrerte foretak som har minst en ansatt i oppstartåret.⁵ Prosenttallene vil derfor bli vesentlig mindre når de skal anvendes på hele populasjonen av nyregistrerte foretak, og ikke bare de som har sysselsatte i startåret. Dernest forutsetter anslaget at alle næringer er relevante, men som vi kommer tilbake til i kapittel 3, kreves det også en betydelig næringsmessig avgrensning for å identifisere målgruppen for Nyvekst.

I det avsluttende notatet er målgruppens omfang omtalt i mer generelle vendinger uten å angi så store tall, men det angis, basert på en ”kvalifisert vurdering”, at det vil være til sammen ca 100 foretak per år som faller innenfor målgruppen i det regionalpolitiske området, og dette tallet har ligget til grunn for dimensjoneringen av tjenesten.

Som vi kommer tilbake til i kapittel 3, synes dette anslaget også å ligge for høyt.

⁴ Tallene er basert på tabell 4.2 i Spilling m.fl. 2005, som viser en oversikt over nyregistrerte bedrifter/foretak i Møre og Romsdal sammenliknet med ”resten av Norge”. Dataene er splittet i følgende kategorier: spin-out, nyetablering og ny ved ekspansjon (sistnevnte gjelder at et eksisterende foretak utvider virksomheten sin med en ny bedriftsenhet). Den mest relevante kategorien er ”nyetablering”, og andelen med en vekst på minst 5 ansatte er 9,1 prosent, og andelen med en vekst på minst 20 ansatte er på 3,0 prosent. Hvis tall fra denne undersøkelsen skal benyttes, er det altså hhv 9,1 og 3,0 prosent som er de mest relevante tallene, men disse gjelder altså en avgrenset populasjon av nyregistrerte foretak, og vil bli vesentlig lavere dersom andel vekstforetak skal beregnes ut fra hele populasjonen av nyregistrerte foretak.

⁵ Vi har ikke sikre anslag over hvor stor andel av nyregistrerte foretak som har minst en sysselsatt i startåret, men de aktuelle dataene kan tyde på at det er i størrelsesorden 10-20 prosent.

2 Vekstbedrifter og virkemidler

Før vi går i gang med den konkrete analysen av Nyvekst, vil vi først gjennomgå hva som menes med vekstbedrifter, hva som kjennetegner slike bedrifter og hva som er aktuelle problemstillinger som man bør være oppmerksom på ved utforming av virkemidler rettet mot denne gruppen. Videre vil vi oppsummere erfaringer med liknende virkemidler i andre land for å ha dette som en bakgrunn for vår egen gjennomgang av Nyvekst.

2.1 Kjennetegn ved vekstbedrifter

Vekstbedrifter skiller seg fra ordinære gründerbedrifter på mange måter (Autio et al. 2007). De aller fleste bedrifter starter små, gjerne med bare et par personer, og forblir små gjennom oppstartsfasen, noe som medfører at driften av virksomheten vil være nokså stabil og rutinepreget. I motsetning til dette vil en vekstbedrift, som gjennomgår en rask utvikling med økende omsetning og sysselsetting, stå overfor betydelige utfordringer særlig knyttet til ledelse og organisering av virksomheten. Den store uforutsigbarheten stiller strenge kompetansekrav til ledelsen, eksempelvis erfaring fra tidligere ledelse av en vekstbedrift, det kreves evne til fleksibilitet, og ledelsen må ha selvtillit og beslutningssikkerhet ved store strategiske avgjørelser.

I følge Autio (2005a) er gjerne gründerne i vekstbedrifter ansatt i en annen bedrift eller institusjon når de starter den nye bedriften, og de har gjerne god inntekt og høyere utdanning.

En vekstbedrift er gjerne en innovativ bedrift som går gjennom forskjellige utviklingsfaser, som kan beskrives som følger: Innledningsvis dreier det seg om idésoek og få en bekreftelse på at det eksisterer et marked (market proof) for bedriftens produkter og tjenester, videre dreier det seg om å bygge en plattform for å realisere veksten, og videre eskalering og eventuell konsolidering (Autio et al. 2007). Videre vil vi beskrive nærmere faser en vekstbedrift går gjennom og særlige utfordringer knyttet til utvikling av bedriften i de ulike fasene.

I litteraturen er det vanlig å beskrive overgangen fra én fase til en annen som å passere en terskel (threshold), og ulike kritiske faktorer (vist i tabell 2.1) bidrar til at bedriften passerer terskel og klarer dermed å gå over i neste fase (Kazanjian 1998; Vohora et al. 2004). Tabellen innebærer selvsagt en forenkling og viser en lineær prosess der bedriften går fra en fase til neste fase. I virkeligheten er prosessene mer komplekse, dvs. flere faser kan overlappe hverandre, og for eksempel en mislykket produktlansering eller utvikling av et nytt produkt i vekstfase kan bety at bedriften begynner på nytt fra utviklingsfase. I tabellen er det kun tatt med de fasene som vi anser som mest relevante for Nyvekst.

Tabell 2.1 Faser i utvikling av vekstbedrifter

Fase	Utvikling	Markeds-introduksjon	Verifisering (market proof)	Vekst	Eskalering (fortsatt vekst)
Terskel	Bygge opp plattform	Oppnå legitimitet	Validering av konseptet	Bygge opp plattform	Vekst
Kritiske faktorer som bidrar til å passere terskelen	Forretningsplan; skaffe lokaler, team, finansiering; innledende avtaler med kunder og leverandører	Bedriften er etablert; bygge opp et nettverk; teste ut forretningsmodell; innføre administrative rutiner; tenke markedsandel	Prøving og feiling; justere forretningsmodellen; bindende avtaler med kunder; stabilisere kontantstrømmen	Utvikle vekstmuligheter vedr. marked, kunder, produkt/tjenesteutvikling; eskalering av eiendeler og ressurser	Videreutvikle organisasjonen: lederkandidater, styre, venture kapital, arbeidskraft; tilgang til flere internasjonale markeder
Implikasjoner for politikk-utforming og virkemiddelapparat	Bidra med finansiering, såkornkapital, rådgivning, nettverk, bedrifts- og markeds-kontakter	Rådgivning, tilrettelegge for erfaringsutveksling, bidra med finansiering og lokalt/internasjonalt nettverk	Være mentor, bidra med finansiering og lokalt/internasjonalt nettverk	Bidra med kompetanse i strategisk planlegging og evaluering av vekstmuligheter fjerne vekstbarrierer; tilrettelegge for samarbeid	Bidra med kompetanse innen internasjonalisering, erfaringsutveksling, tilgang til private equity marked

Utviklingsfasen: Bedrifter med et høyt vekstpotensial vil ofte ha større behov for spesialiserte forretningstjenester som tilbys av aktører i det private markedet enn ikke-vekstbedrifter. Derfor vil de ofte trenge hjelp til å finne fram til relevante kontakter i privat sektor, enten det gjelder tjenestetilbydere eller finansielle aktører (investorer). Kravet til økonomisk bæreevne gjør det etter hvert nødvendig å finne frem til investorer og potensielle kjøpere som en kan dele risikoen med. Inntektene fra salg kommer først i markedsintroduksjonsfasen. For enkelte vekstbedrifter kan det bety åtte til ti år med utviklingsarbeid før inntektene kommer.

Markedsintroduksjonsfasen: Bedriften introduserer produktet/tjenesten i markedet og den må få aksept fra markedet og oppnå legitimitet. Salget begynner i større skala. Dette er noe som kan være mer vanskelig å oppnå for innovative vekstbedrifter enn andre bedrifter fordi deres forretningsmodeller er nye og ukjente. Vekstbedrifter vil trenge hjelp med å etablere seg på markedet. Virkemiddelapparatet kan gjøre adgang til markedet lettere og forenkle regelverkmessige rutiner for vekstbedrifter i denne fasen. I mange tilfeller vil det være behov for ny egenkapital, nye eiere og nye styremedlemmer. Denne fasen kan også innebære å gå ut på det internasjonale markedet.

Verifiseringsfasen: Bedriften modifierer den opprinnelige forretningsideen i tråd med kunnskap om hva som etterspørres av markedet. Jo mer nyskapende den nye ideen er, desto vanskeligere er det å gjøre markedsundersøkelser og bedriften er nødt til å eksperimentere og ta i bruk prøve- og feilemetoden i denne fasen. Derfor trenger bedriften stor grad av fleksibilitet. Rutiner kan forenkles slik at det er et rom for søk etter bedre ideer (modifisering) og eksperimentering. Ansatte i virkemiddelapparatet, investorer eller andre med bransjeerfaring kan gjerne være mentorer i denne fasen.

Vekstfasen: Bedriften har nå lyktes i utvikling av en levedyktig forretningsmodell og bygd opp en plattform for å kunne realisere veksten og den videre eskalering. Man har noen salg bak seg og skaffet referansekunder. For å sikre videre vekst, er det behov for en videre

oppbygging av organisasjonen: produksjon, markedsføring, salg, leveranse og kundeservice, og sikre tilgang til nødvendige ressurser gjennom eksisterende eiere og andre. Man identifiserer hvilke vekstmuligheter som finnes og vurderer hvordan vekst/eskalering skal foregå i forhold til teknologi, marked og selve organisasjonen. Erfaring fra planlegging, strategi og ledelse vekstforetak er viktig, og bidrag fra andre aktører kan derfor være verdifullt. Virkemiddelapparatet kan likevel bidra med kompetanse og formidle kontakter med relevante aktører.

Eskalering: Vekstplaner er fulgt opp. Bedriften har skaffet de nødvendige ressurser og foretatt ekspansjon i markedet og av selve organisasjonen. Driftsfasen har allerede begynt. Det er en dynamisk og krevende fase. Organisasjonens kompleksitet øker som følge av økt størrelse, og offentlig regelverk vil også stille krav til bedriften. Virkemiddelapparatet kan bidra i denne fasen ved å skaffe tilgang til mentorer og private tilbydere av forretningstjenester. Det vil ofte være behov for å videreutvikle produktet, og eventuelt utvikle beslektede produkter. En videreutvikling er et nytt prosjekt, og man starter igjen med idéavklaring og utviklingsfasen.

Tidsperspektivet: Det er i det foregående ikke sagt noe om hvor lang tid de ulike faser tar, og generelt er det vanskelig å si spesifikt om tid, idet dette varierer svært fra bedrift til bedrift, og vil være avhengig av bransje, teknologiplattform, forretningskonsept og ledelsesstrategi. Men det er en generell erfaring at "ting tar tid", og dette er særlig tilfelle i situasjoner der den nye forretningsmessige aktiviteten er basert på langsiktig utviklingsarbeid, noe som særlig gjelder forskningsbaserte bedrifter. Erfaringer fra venturekapitalbransjen peker i retning av at oppstart- og tidlig vekstfase typisk strekker seg over 4-8 år. I noen tilfeller, som innen forskningsintensive næringer som farmasi og bioteknologi kan det ta lengre tid. På den annen side har man også eksempler på foretak som vokser vesentlig raskere. Dette er gjerne næringer med høy endringstakt, som for eksempel IT/internett og telekom. Selskaper er normalt forbi den tidlige vekstfasen når de blir notert på en aksjebørs. Gjennomsnittlig alder på virksomhetene ved børsintroduksjon i USA er ca. 11 år.

Disse erfaringene støtter også opp om de vurderingene som er gjort av Innovasjon Norge om at målgruppen for Nyvekst burde inkludere bedrifter som er noe eldre enn fem år. Oppsummert, en bedrift har potensial for sterk vekst hvis den:

- etableres av gründere med lang yrkeserfaring, bredt nettverk og som er godt utdannet (jf. diskusjon i avsnittet 2.3);
- etableres i teknologi- og industrisektor, men også i enkelte tjenestetjenestesektor (jf. Diskusjon i 2.2 og 2.3);
- er dyktig til å bygge opp et nettverk med aktører i privat sektor i utviklingsfasen;
- har en ny forretningsmodell og er fleksible med tanke på å tilpasse sin forretningsmodell markedsbehovet i markedsintroduksjon og verifiseringsfaser;
- har en ledelse som har tidligere erfaring fra oppstart og ledelse av en vekstbedrift og er dyktig i planlegging, strategi og håndtering av voksende kompleksitet i vekst og eskaleringsfaser.

Vi kan merke oss at unik teknologi ikke er oppført som suksesskriterium ettersom et teknologisk fortrinn ikke alltid er nødvendig for å ha et betydelig vekstpotensial.

2.2 Vekstbedrifter i Norden

Vi gir i det følgende en kort oppsummering av en undersøkelse gjennomført av Ernst&Young i forbindelse med deres årlige kåringer av "Entrepreneur of the year". I kåringene rettes de oppmerksomheten mot entreprenører som har lyktes i å skape vekstbedrifter, og som således er relevante for Nyvekst. Men forskjellen i forhold til Nyveksts målgruppe er at mens Nyvekst er rettet mot entreprenører og vekstbedrifter som er i en meget tidlig fase, er Ernst&Youngs kåringer rettet mot entreprenører som har lyktes i å realisere sine vekspotensialer, og de representerer således modne og velutviklede bedrifter. I motsetning til dette er Nyveksts målgruppe bedrifter som vurderes å ha et betydelig vekstpotensial, men som foreløpig er i en tidlig utviklingsfase og enda ikke har realisert veksten. Vi anser at denne gjennomgangen kan gi noen interessante opplysninger om kjennetegn ved vekstbedrifter og dermed være nyttig ved vurderinger som foretas i slike program som Nyvekst tjeneste der saksbehandlere står ovenfor spørsmål om bedriften har potensial til å få de vekstbedriftskjennetegnene i fremtiden.

Ernst&Young vekstbedrifter er valgt ut fra følgende kriterier (som varierer noe mellom land mht til de kvantitative kravene) (Petersen 2010):

- organisert som aksjeselskap
- minst 20 ansatte
- minst tre år gammel
- årlig vekst i omsetningen på minimum 15 prosent
- vekst i antall ansatte (ikke spesifisert nærmere)
- positivt resultat og egenkapital
- leder av virksomheten (entreprenøren) er også eier.

Ved siden av dette legges det i forbindelse med kåringene vekt på industritype, innovasjonsgrad, produktets nyhetsverdi, entreprenørenes ambisjoner, gründernes tidligere erfaring, bedriftens strategi og om den har fokus på internasjonalisering.

I 2008 ble det gjennomført en undersøkelse av i alt 450 vekstbedrifter i Danmark, Norge og Sverige. Det er uklart hvordan disse bedriftene er valgt, men de er trolig hentet blant de bedriftene som var nominert til prisen som årets entreprenør i de respektive land i 2008.

Utvalget er derfor ikke noe representativt utvalg av vekstbedrifter, men de representerer vel likevel et utvalg som kan gi et bilde av hvordan vekstbedrifter ser ut. Noen kjennetegn er følgende:

- bedriftenes gjennomsnittlig alder er 26 år
- gjennomsnittlig antall sysselsatte ca 100
- gjennomsnittlig sysselsettingsvekst siste år: 22-26 prosent.

I gjennomsnitt har det for disse gründerne tatt 15 år å bygge opp bedriften fra grunnen av, og 12 år for de som overtok en bedrift. De undersøkte bedriftene forekommer i de fleste sektorer, men de største andelene er i produksjonssektoren (dvs. industri) og i tjenestesektoren etterfulgt av handels- og byggesektorene.

Av alle vekstbedriftene var det 56 bedrifter totalt som vant i regionale og nasjonale kåringer som årets entreprenør. I analysen av disse ble det identifisert fire suksessfaktorer som skiller vinnerbedriftene fra ikke-vinnere. Vellykkede vekstbedrifter har følgende til felles:

- Ambisjoner. Om lag 60 prosent av veksten har personlige ambisjoner om å oppnå suksess internasjonalt.
- Innovasjon. Vinnerbedriftene skårer høyt på alle typer innovasjon, både produkt, prosess, markedsføring, organisatorisk og strategisk innovasjon sammenlignet med ikke-vinnere, dvs. de har foretatt en innovasjonsaktivitet de siste to årene.
- Risikovilje. En stor andel, 55 prosent, har høy risikovilje, mens 40 prosent ble vurdert som risikonøytrale, mens to prosent ble vurdert som risikomotvillige.
- Profesjonell styre. Et karakteristisk trekk ved de 56 vinnerbedriftene er ellers at de har profesjonelle styreder styremedlemmer har bred erfaring fra andre styreverv, ledererfaring, relevant bransjeerfaring og erfaring med internasjonalisering.

2.3 Virkemidler i andre land

Autio et al. (2007) har gått gjennom 47 virkemidler i andre land rettet mot små og mellomstore bedrifter (SMB). I varierende grad er disse virkemidlene rettet mot vekstbedrifter. Noe overraskende fant de at kun tre virkemidler fokuserte tydelig og eksklusivt på vekstbedrifter (jfr tabell 2.2). Disse virkemidlene er å finne i Storbritannia, Nederland og Finland.

Nedenfor oppsummerer vi noen felles trekk ved erfaringer fra de 47 virkemidlene i 9 forskjellige land som Autio et al. (2007) har studert og sier noe om hvordan virkemidler rettet mot vekstbedrifter kan utformes for å bli mer effektivt:

- Det er generelt et begrenset samarbeid mellom offentlige og private aktører. Virkemidlene forvaltes av offentlige aktører som er opptatt av å korrigere markedssvikt ved å tilføre bedriftene finansiell kapital. De mest effektive virkemidlene rettet mot vekstbedriftene får til et fruktbart samarbeid med private aktører som kan delta i utvelgning av potensielle prosjekter, tilføre programmet større troverdighet eller tilby profesjonelle tjenester til reduserte priser.
- Det ser ut til at virkemidlene har et for sterkt fokus på bedrifter som opererer i teknologisektorer. Bedrifter med teknologisk innovasjon har, uten tvil, et høyt vekstpotensial. Imidlertid, viser forskningen at bedrifter med størst vekstpotensial er å finne i forretningstjenester, i hvert fall gjelder dette land med moden økonomi (Autio 2005a). Derfor bør virkemidlene rettet mot vekstbedrifter vurdere å ta i betraktning ikke bare teknologibedrifter, men også tjenestebedrifter.
- De fleste virkemidlene retter seg mot universiteter og forskningsinstitutter som er sett på som en kilde til potensielle vekstgründere. Det er riktig at typiske vekstentreprenører er høyutdannet, men ganske sjelden etablerer de vekstbedrifter rett etter endt utdanning. Forskningen viser at de fleste som etablerer vekstbedrifter er i aldersgruppen 35-44 år og er allerede ansatt i en annen bedrift når de starter den nye bedriften (Autio 2005b). Dette viser betydningen av yrkeserfaring og akkumulert sosial kapital. Virkemidlene rettet mot vekstbedrifter kan dermed bli mer effektive hvis de inkluderer bedrifter som springer ut fra industri i tillegg til universitet og forskningsinstituttsektorer.

Læringspunktene som er oppsummert i 2.1, 2.2 og 2.3 gir viktige føringer for hva Innovasjon Norge bør se etter både når det gjelder bedriftenes forretningsidé og forretningsmodell og nøkkelpersonenes erfaring, kompetanse og egenskaper. De eksisterende seleksjonskriteriene for Nyvekst gjenspeiler i stor grad disse poengene, men som vi drøfter nærmere i kapittel 5 og 6 kan det være rom for å raffinere kriteriene, og, ikke minst, anvende seleksjonskriteriene på en noe strengere og mer konsistent måte.

Når det gjelder de tre programmene spesifikt rettet mot vekstforetak (jf. tabell 2.2), har disse nokså forskjellig innretning. Programmet i Finland gir veiledning om hvor og hvilken finansieringsstøtte og andre typer tjenester vekstbedrifter kan få, og fungerer som en kopler til ulike virkemiddelaktører. Programmene i Nederland og Storbritannia legger vekt på opplæring og erfaringsutveksling slik at entreprenører får styrket sin kompetanse til å lede vekstbedrifter. Mens det finske programmet er åpent for vekstbedrifter i alle sektorer, er programmene i Nederland og Storbritannia rettet mot teknologi- og kunnskapsintensive bedrifter.

Tabell 2.2: Oversikt over tre virkemidler eksklusivt rettet mot vekstbedrifter.

Growth Firm Service, Finland	
Oppstart:	2003
Initiator:	Finnish Ministry of trade and industry; koordineres av privat SME stiftelse PKT
Deltakere:	Finpro (Internasjonaliseringstjenester), Finnvera (Statseid finansieringsselskap), SITRA (Finnish National Fund for Research and Development) og TE-keskus (Regional Employment and Development Centers).
Formål:	Å identifisere bedrifter og entreprenører med vekstpotensial og vise dem hvilke tjenester som tilbys av offentlige kontorer som støtter SMB og innovasjon.
Omfang:	100 støttetjenester kan tilbys, stort sett finansiering og rådgivning mht internasjonalisering
Målgruppe:	SMB med stort vekstpotensial i alle sektorer
Tilsagnsgruppe:	300 bedrifter har vært identifisert og fikk tilbud om vekstanalyse for å avklare hvilke tjenester de trenger. Gjelder unge bedrifter som deltar i internasjonalt samarbeid og/eller har et sterkt fokus på teknologi.
Budsjett:	0,5 mill. € per år
Evaluerings:	Bedriftene var fornøyd, bl.a. fordi de måtte forholde seg til kun én kontaktperson
Læringseffekter:	Nødvendig med samarbeid mellom de ulike aktører for å koordinere deres aktiviteter
Ambisjoner videre:	Spre god praksis mellom aktørene og jevne ut regionale forskjeller. Sikte mot mer modne bedrifter og gi finansieringsstøtte ikke bare til FoU, men også være medfinansør eller gi støtte til markedsføring og salgsaktiviteter.
Mastering Growth Program, Nederland	
Oppstart:	2006
Initiator:	Ministry of Economic Affairs
Deltakere:	Management academy De Baak og landsdekkende innovasjonskontor Syntens.
Formål:	Kursing av gründere med vekstambisjoner. Skape arena for utveksling av erfaringer og ideer. Øke motivasjon til å vokse og utvikle ferdigheter som kreves av ledere i vekstbedrifter.
Målgruppe:	Gründere med vekstambisjoner. Bedriftsstørrelsen varierer fra liten (under 15 ansatte) til stor (over 250 ansatte). Sektorer: helse, landbruk og næringsmiddel, produksjon, logistikk, bygg og kreative industrier. Ca. 200 bedrifter forventes å delta i programmet fordelt på grupper avhengig av størrelse og region.
Budsjett:	250 000 € i subsidier. Gründere betaler 3 000 EUR for deltakelse i programmet.

High-Growth Start-up Program, Storbritannia (www.yorkshire-forward.com)

Oppstart:	Fase 1: 2001-2004. Fase 2: 2004-2009.
Initiator:	Business Link organisasjon i South Yorkshire
Deltakere:	EU, the Yorkshire Forward Development Agency, the European Regional Development Fund.
Formål:	Tjenesten tilbys av erfarne entreprenører til vekstbedrifter i regionen.
Omfang:	Coaching og mentoring opp til 18 måneder
Målgruppe:	Bedrifter med mål om omsetning på minst 400.000 € i år 2. Det gis prioritet til teknologisektorer (bioteknologi, avansert produksjon, miljø og energi) og profesjonelle tjenester.
Tilsagnsgruppe:	595 bedrifter i fase 1 som skapte 2010 arbeidsplasser. 295 bedrifter i fase 2 som skapte 1744 arbeidsplasser. 150 bedrifter i 2006.
Budsjett:	2,5 mill. € per år
Evaluerings:	South Yorkshire region som historisk sett har hatt lite entreprenørskap i regionen fikk flere nyetableringer.
Læringseffekter:	skjermet gründere for byråkrati og sparte for informasjonssøk.
Ambisjoner videre:	Å forbedre prosesser hvor man identifiserer gründere med spesielle kjennetegn som gir størst suksessrate.

Hva kan man lære av disse programmene? En hovedkonklusjon fra Autio et al (2007) er at man bør være ganske selektiv og søke aktivt etter potensielle vekstbedrifter, det vil si at det å være *proaktiv* er sentralt.

Seleksjonsgraden, det vil si hvor strenge krav man stiller til å velge prosjekter og bedrifter, vil naturlig nok være avhengig av hvilken utviklingsfase programmenes målgruppe befinner seg i. Man er mindre selektiv i tidlige faser enn i senere faser. Utfordringen er å utvikle robuste seleksjonskriterier, samtidig som seleksjon alltid vil medføre risiko for å velge feil – både med hensyn til de bedriftene man velger å følge opp, og de man velger bort. Å involvere private aktører i vurderinger kan være viktig. Siden det å lede en vekstbedrift er en utfordrende oppgave, vil det å fokusere på utvikling av lederkompetanse være sentralt i slike programmer.

Det er klare forskjeller mellom virkemidlene som er rettet mot SMB'er generelt, og virkemidler rettet mot vekstbedrifter.

- De generelle SMB-programmene er gjerne rettet mot kvantitet og stabilitet - jo flere man når ut til, jo bedre, og de aktuelle bedriftene er i en relativt stabil utvikling med noe vekst. Programmer rettet mot vekstbedrifter bør derimot være selektive og avgrenses til bedrifter som har potensial for sterk vekst.
- De generelle SMB-programmene er ofte rettet mot å skape sysselsetting, herunder også å få arbeidsledige i jobb og gi dem mulighet til å starte sin egen virksomhet. I motsetning til dette har de fleste som starter vekstforetak yrkeserfaring, godt nettverk og er godt utdannet. Vekstprogram kan derfor bruke dette som ett av seleksjonskriteriene.

Forskjellen mellom generelle SMB-programmer og programmer rettet mot vekstbedrifter er altså at de første går i bredden, mens de andre er spisset. Programmer rettet mot vekstbedrifter har strenge seleksjonskriterier og er basert på proaktiv søking etter mulige bedrifter. Ved siden av å vurdere forretningsidé, team og kompetanse, vil et viktig kriterium være gründerens vekstambisjoner.

2.4 Virkemidler sammenliknbare med Nyvekst

Basert på PRO-INNO basen har vi gjort søk for å finne virkemidler i andre land som er beslektet med Nyvekst. Vi har ikke funnet program som er identiske, men vi har funnet noen som er rettet mot vekstbedrifter og som således har noe til felles med Nyvekst, jf. oversikt i tabell 2.3. I tabellen har vi plassert Nyvekst øverst, og så de øvrige programmene er ordnet slik at de som er mest beslektet med Nyvekst står øverst.

Som det framgår av tabellen, prioriterer de fleste vekstprogram teknologi og kunnskapsintensive bedrifter. Unntakene er Nyvekst og SBIR i Nederland. Når man søker etter vekstbedrifter, er det imidlertid viktig å være bevisst på at de fleste bedrifter med stort vekstpotensial finnes i forretningstjenester, i følge Autio m.fl. (2007). Ønsker man å være mer selektiv og proaktiv, bør man derfor også søke etter potensielle kandidater blant bedrifter innen forretningsmessig tjenesteyting og i ulike teknologisektorer.

Det kan videre være verdt å merke seg at flere av programmene er innrettet mot bedrifter som har kommet over i en noe senere utviklingsfase, og befinner seg nærmere en markedsintroduksjonsfase (tabell 2.1).

En viktig forutsetning for at en bedrift skal oppnå vekst er ledelsens ambisjoner. Etablerere skal ha intensjoner om å vokse, og målet om vekst skal være realistisk. Vekstmotivasjonen blant etablerere kan økes ved å benytte et belønningssystem hvor utbetalinger eller tilbud om ekstra tjenester knyttes til oppnådde milepæler, for eksempel, for å ha oppnådd forventet omsetning eller ansatt forventet antall personer.

I tillegg står ledere av vekstbedrifter overfor betydelig utfordringer med hensyn til kompetanseutvikling. For å støtte opp om leders kompetanseutvikling, kan vekstprogrammene bidra med opplæring og er viktige arenaer for erfaringslæring og utvikling av nettverk. Et alternativ er også å engasjere erfarne vekstetablerere som veiledere og eventuelt kople dem mer direkte til utviklingen av nye bedrifter.

Mer generelt peker dette i retning av at det kan være en stor fordel å organisere slike programmer i samarbeid med private aktører som representerer ulike typer kompetanser og ressurser for utvikling av vekstbedrifter, som investorer, erfarne gründere m.v. Et slikt samarbeid kan bl.a. være aktuelt for identifisering og utvelgelse av prosjekter med vekstpotensial (Take-Off Midt Norge er et aktuelt eksempel), oppfølging av de enkelte bedrifter og organisering av lederutviklingsprogram. Generelt vil et slikt samarbeid med private aktører også kunne gi programmet større legitimitet.

Tabell 2.3 Oversikt over programmer som er sammenliknbare med Nyvekst. Alle opplysninger basert på PRO-INNO basen, bortsett fra Vækstfonden, Danmark, der opplysninger er hentet fra deres hjemmeside (www.vf.dk).

	Startår / budsjett	Sektorfokus	Policy prioritering	Mål	Type støtte	Type kostnader som kan dekkes	Finansieringskilder
Nyvekst, Innovation Norway	2008 12,5 mill. €; 100 mill. kr. i 2010	Alle sektorer	Støtte innovative nyetableringer, inkl. gaseller	Økt bevissthet rundt innovasjon; Fremme entreprenørskap	Tilskudd	Lønn ol.; Infrastruktur	Finansiering sammen med privat sektor
Funding scheme¹, Tekes, Finland	2008 2 mill. €	Kunnskaps- eller teknologi-intensive bedrifter	Støtte innovative nyetableringer, inkl. gaseller	Økt bevissthet rundt og kommersialisering av innovasjon; Fremme entreprenørskap	Tilskudd; subsidierte lån	Lønn ol.; Utstyr; Ekstern ekspertise (rådgivere osv.); 25% bør brukes på FoU	Finansiering sammen med andre offentlige virkemidler og privat sektor
Innovative HPSU Offer², Enterprise Ireland	2001 / 60 mill. € for 2008-2010	Alle sektorer	Støtte nye eksportrettet, innovative / teknologiske nyetableringer	Økt bevissthet rundt og kommersialisering av innovasjon; Fremme entreprenørskap	nt; Venture kapital, inkl. subsidiert lån	Lønn ol.; Utstyr; Opplæring (inkl. studieturer); Ekstern ekspertise	Finansiering sammen med privat sektor
SBIR³, Ministry of Economic Affairs, Nederland	2004 15 mill. €	Alle sektorer	Støtte FoU i bedriftene; støtte Green Public Procurement	Økt bevissthet rundt innovasjon; Konkurransedyktig FoU osv.	Tilskudd	Lønn ol.; Utstyr	ansiering sammen med andre, samarbeid sammen med andre SMB og forskningsinstitutter
NEOTEC⁴, Ministry of Industry, Tourism and Trade, Spania	2001 292 mill. €	Teknologi-bedrifter	Støtte innovative nyetableringer, inkl. gaseller; støtte innovasjon	Fremme entreprenørskap	Subsidierte lån; Venture kapital	Lønn ol.; Infrastruktur; Utstyr; Kurs; Ekstern ekspertise (rådgivere osv.)	Finansiering sammen med privat sektor
Vækstfonden, Denmark⁵	Før 1995 912,6 mill. €	Bioteknologi, medisinsk teknologi, høy teknologi	Støtte innovative nyetableringer, inkl. gaseller; støtte risiko kapital	Økt bevissthet rundt innovasjon; Fremme entreprenørskap	Egenkapital Startlån Lånegarantier	Egenkapital Lønn ol.; Infrastruktur; Utstyr; Kurs; Ekstern ekspertise	Finansiering sammen med privat sektor og andre offentlige virkemidler
GGP⁶, Innovation Center Denmark	2007 4,3 mill. €	Kunnskapsintensive bedrifter	Støtte innovative nyetableringer, inkl. gaseller; støtte risiko kapital	Økt bevissthet rundt og kommersialisering av innovasjon; Fremme samarbeid, klynger og entreprenørskap	Subsidierte lån; Venture kapital; ikke direkte finansiering	Hands-on support and know-how	Finansiering sammen med privat sektor

¹ Funding scheme for young innovative companies; Tekes: the Finnish Funding Agency for Technology and Innovation

² HPSU offer: High Potential Start-up package, which supports high potential start-ups (with 50% in regions outside Dublin)

³ SBIR: Small Business Innovation Research, program is inspired by the American SBIR scheme

⁴ NEOTEC: Support to creation and development of new technology based firms

⁵ www.vf.dk

⁶ GGP: Gazelle Growth programme

Et siste poeng basert på erfaringer fra de utenlandske programmene, er at ingen av disse har den samme regionale avgrensningen som Nyvekst. Blant de tre programmene som er rettet eksplisitt mot vekstbedrifter (tabell 2.2), er det to landsdekkende programmer (Finland og Nederland), mens den tredje drives i regionen South Yorkshire i England, en region som trolig er lite beslektet med den typiske strukturen i sone III og IV i Norge. Ellers kan det nevnes at programmet HPSU – High Potential Start-up i Irland (se tabell 2.3) – for perioden 2008-2010 har som mål å støtte til sammen 200 ny vekstbedrifter, hvorav halvparten i området utenfor Dublin.

Det finnes derfor ikke internasjonale erfaringer med den type regionalt avgrensede vekstprogrammer som Nyvekst representerer. Dette gjør på den ene siden Nyvekst svært interessant, både nasjonalt og internasjonalt, ettersom virkemidlet på mange måter kan ses som et forsøk eller eksperiment på å stimulere unge vekstforetak i distriktene. Men det stiller trolig også programmet overfor krevende utfordringer.

3 Vekstbedrifter i distriktene

Som vi har konstatert i foregående kapittel, er Nyvekst et ambisiøst program ut fra målet om å støtte utviklingen av vekstbedrifter i distriktene. Generelt er omfanget av vekstbedrifter begrenset, og forskningsresultater peker nokså entydig i retning av at vekstbedrifter forekommer i mindre grad i distriktene enn i sentrale områder. Men samtidig eksisterer det også interessante eksempler på vekstbedrifter i distriktene.

Det eksisterer imidlertid meget begrenset kunnskap om omfanget av vekstbedrifter i distriktene. Formålet med dette kapitlet er derfor å gjennomgå data fra Foretaksregisteret for å få en indikasjon på omfanget av vekstbedrifter generelt, og mer spesifikt i hvilken grad de forekomme i distriktene.

Siden det så langt har vært problemer med å identifisere et tilstrekkelig antall bedrifter av relevans for Nyvekst, og bare halvparten av rammen har blitt utnyttet så langt, er det også viktig å ha slik kunnskap som bakgrunn for å vurdere hva som er rimelige rammer for videreføringen av Nyvekst.

3.1 Vekstbedrifter

Den vanligste måten å avgrense vekstforetak på, er ut fra vekst i omsetning eller sysselsetting. Siden man i Nyvekst først og fremst har sitt fokus på omsetning, har vi i denne analysen avgrenset oss til dette. Et vekstforetak kan da identifiseres som et foretak som har en omsetningsvekst over et visst minstenivå i løpet av en bestemt tidsperiode, og vekstkravet kan være både absolutt og relativt.

Som omtalt i kapittel 1, opererer man i Innovasjon Norge ikke med helt entydige definisjoner av hva en vekstbedrift er. Det er generelt sagt at en vekstbedrift skal ha et ”betydelig vekst- og verdiskapingspotensial”. Det dreier seg om nystartede bedrifter, og det er antydning at omsetningen skal minst tredobles i løpet av fire år og bli på minst ti millioner kroner, og den skal vokse videre i løpet av de følgende år til minst 20 millioner kroner.

Vår analyse er avgrenset til selskap som er registrert med regnskap i Foretaksregisteret i Brønnøysund. Nyveksts primære målgruppe er nystartede bedrifter i aldersgruppen 2-5 år, og vår analyse er lagt opp med sikte på å undersøke hvor mange vekstbedrifter det er blant de bedrifter som starter ett spesifikt år.

Vi har analysert utviklingen av to årganger nystartede bedrifter, nemlig 2000-årgangen og 2003-årgangen, og har sett på hvordan omsetningen i de to årgangene har utviklet seg i løpet av en femårsperiode. Bakgrunnen for valg av 2003-årgangen er at dette er den siste årgangen der vi har data for utviklingen over en femårsperiode. I tillegg har vi valgt 2000-årgangen, denne ble etablert på slutten av en høykonjunktur, men kom raskt inn i en lavkonjunktur, mens 2003-årgangen ble etablert på starten av en langvarig og kraftig høykonjunktur som varte helt frem til sommeren 2008. De to årgangene har således hatt nokså forskjellige konjunktursituasjoner i sine første år.

En oversikt over de to årgangene er vist i tabell 3.1, der fordelingen på omsetningsgrupper er vist for oppstartsåret og etter fem år. Som det fremgår, ble det i høykonjunkturåret 2000 registrert ca 14.500 nye foretak, mens antallet i 2003 var noe mindre, nemlig 11.800. Siden analysen er avgrenset til foretak med regnskapsopplysninger, er tallene som fremkommer her en del lavere enn andre data som viser omfanget av nyregistrerte foretak. Forskjellen skyldes først og fremst at foretak som ikke er regnskapspliktige ikke er med. Dette gjelder for eksempel selvstendige næringsdrivende,. Blant disse forekommer det imidlertid svært sjelden vekstforetak, slik at vår avgrensning ikke innebærer at vi har ekskludert noen i målgruppen for Nyvekst.

Tabell 3.1 Foretak registrert i 2000 og 2003; fordeling på omsetningsgrupper i oppstartåret og etter fem år. Gjelder foretak med regnskapsopplysninger.

Omsetning (mill kr.)	Foretak registrert i 2000				Foretak registrert i 2003			
	2000		2005		2003		2008	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Ingen omsetn.	3972	27	4692	32	3140	27	3549	30
0-1	6954	48	4481	31	5528	47	3330	28
1-3	1968	14	1935	13	1752	15	1694	14
3-5	577	4	909	6	507	4	785	7
5-10	505	3	1015	7	426	4	913	8
>10	547	4	1471	10	467	4	1525	13
Sum	14523	100	14503	100	11820	100	11796	100

Kilde: Foretaksregistret.

Et vanlig mønster er at de aller fleste nye foretak starter svært små, noe som kommer til uttrykk i begge årganger ved at andelen med omsetning på under en million kroner er på ca 75 prosent, mens det kun er fire prosent som hadde en omsetning på over ti millioner kroner i oppstartåret. De sistnevnte er nesten utelukkende eksisterende virksomhet som er skilt ut fra morselskapet i et eget selskap. Dette er virksomhet som vanligvis ikke er relevante for Nyvekst.

Etter fem år har dette endret seg noe – men ikke dramatisk – da er det 10-13 prosent av de to årgangene som har en omsetning på minst ti millioner kroner.

Siden Nyvekst er avgrenset til å gjelde sone III og IV, har vi i tabell 3.2 gitt en oversikt over de foretakene i de to årgangene som er startet i dette området. Som det fremgår, er det snaut 2400 foretak som ble startet i 2000, og noen flere i 2003. Dette er i størrelsesorden 20 prosent av de totale antall etableringer disse årene. Den relative fordelingen på omsetningsgrupper er omtrent som for hele landet, nemlig noe over 70 prosent av foretakene med mindre enn en million kroner i omsetning i etableringsåret, mens fire prosent hadde minst ti millioner. Etter fem år er så andelen med minst ti millioner i omsetning steget til 13-14 prosent.

Tabell 3.2 Foretak registrert i årene 2000 og 2003 i sone III og IV, fordeling på omsetningsgrupper i oppstartåret og etter fem år. Gjelder foretak med regnskapsopplysninger.

Omsetning (mill kr.)	Foretak registrert i 2000				Foretak registrert i 2003			
	2000		2005		2003		2008	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
Ingen omsetn.	630	26	95	4	659	25	536	20
0-1	1075	45	950	40	1262	47	838	32
1-3	371	16	540	23	414	16	462	17
3-5	103	4	230	10	96	4	247	9
5-10	107	4	259	11	114	4	209	8
>10	92	4	302	13	117	4	367	14
Sum	2378	100	2376	100	2662	100	2659	100

Kilde: Foretaksregistret.

Det er således et visst omfang av vekstforetak i de to årgangene. Av tabellene kan vi se at andelen av selskap i de to høyeste omsetningskategoriene øker noe etter fem år, men kanskje ikke så mye som man skulle tro. Man kan imidlertid ikke direkte lese ut hvor mye enkeltforetakene har vokst eller hvor mange foretak som har hatt vekst.

3.2 Vekstforetak i distriktene

For å få et tydeligere bilde av situasjonen, har vi derfor plukket ut de foretakene i de to årgangene som har hatt en vekst i omsetning på minst fem millioner kroner over de fem årene (enten 2000-05 eller 2003-08). Vi har altså satt et lavt vekstkrav i forhold til retningslinjene for Nyvekst, slik at vi inkluderer langt flere enn de som egentlig hører hjemme i tjenestens målgruppe, noe vi kommer tilbake til senere. Det er også et poeng at flere av foretakene som tilfredsstiller dette omsetningskravet, har en lav prosentuell vekst (siden de starter med en høy omsetning det første året), og slik sett ikke er å anse som høyvekstselskaper. Dette gjelder spesielt foretak som er spunnet ut av et konsern.

Med avgrensningen på minst fem millioner i omsetningsvekst over fem år er det til sammen 2782 foretak for de to årgangene som tilfredsstiller vekstkravet. Dette tilsvarer ca ti prosent av foretakene som startet de to årene. I tabell 3.3 og 3.4 har vi gitt en oversikt over foretakene og hvordan de fordeles på bransjer og fylker, og vi har også splittet opp på henholdsvis sone I-II og III-IV.

Tabell 3.3 Vekstforetak fordelt på bransjer. Gjelder foretak startet i årene 2000 og 2003 og med en omsetningsvekst på minst fem millioner kroner over fem år.

Nace-2	Sektor	Sone I-II	Sone III-IV
14, 40-41	Gruvedrift, elektrisitets- og vannforsyning	29	22
11, 15-37	Oljeutvinning og industri	213	86
45	Bygg og anlegg	244	99
50-52	Handel (engros-, agentur- og detaljhandel)	665	224
55-63	Hotell, restaurant, transport og reisetjenester	203	56
65-71	Finansielle tjenester, eiendom og utleie	243	51
64, 72	Telekom og data	159	15
73-74	FoU og forretningstjenester	263	42
75-93	Diverse tjenesteyting	137	31
Sum		2156	626

Tabell 3.4 Vekstforetak fordelt på fylker. Gjelder sum av foretak startet i årene 2000 og 2003, og med en omsetningsvekst på minst fem millioner kroner over fem år.

Fylke	Sone I-II	Sone III-IV	Sum
Østfold	125	2	127
Akershus	269		269
Oslo	574		574
Hedmark	54	33	87
Oppland	50	43	93
Buskerud	127	21	148
Vestfold	117		117
Telemark	47	27	74
Aust-Agder	36	12	48
Vest-Agder	71	25	96
Rogaland	283	13	296
Hordaland	212	47	259
Sogn og Fjordane		56	56
Møre og Romsdal	58	67	125
Sør-Trøndelag	123	33	156
Nord-Trøndelag	10	37	47
Nordland		108	108
Troms		60	60
Finnmark		42	42
Sum	2156	626	2782

Det interessante her er antallet foretak i sone III og IV, siden dette er virkeområdet for Nyvekst. Og som oversiktene indikerer, var det til sammen noe over 600 foretak i de to årgangene som hadde en omsetningsvekst på minst fem millioner kroner i løpet av de fem første år, dvs. i gjennomsnitt vel 300 per årgang. Som det fremgår, er det også stor variasjon mellom fylkene, det er Nordland som har det største absolutte antall vekstforetak i sone III og IV med ca 100 til sammen, mens Møre og Romsdal, Troms og Sogn og Fjordane er de som kommer nærmest med til sammen rundt 60.

Disse tallene kan tyde på at det årlig startes et antall foretak i sone III og IV som kan være aktuelle som målgruppe for Nyvekst. For å få en antydning om hvilken størrelsesorden det kan dreie seg om, er det imidlertid viktig å gjøre to avgrensninger; den ene gjelder avgrensning til relevante næringer, og den andre gjelder avgrensning til selvstendige foretak.

Når det gjelder avgrensning til relevante næringer, er det riktignok slik at Nyvekst i utgangspunktet skal være næringsnøytralt. Men i retningslinjene for Nyvekst er det er det understreket at det skal legges ”avgjørende vekt på bedrifter med et stort verdiskapingspotensial”, og det angis at ”det først og fremst vil være bedrifter som retter seg mot et nasjonalt og internasjonalt marked som er aktuelle for satsingen”⁶. Det betyr at store næringer som bygg og anlegg, varehandel og reiseliv i hovedsak faller utenfor, det samme gjelder forretningsmessig tjenesteyting der de fleste virksomheter, spesielt de lokalisert i distriktene, ofte vil være orientert mot lokale og regionale markeder. De næringer som da står igjen og der vi kan anta at en betydelig andel av virksomhetene er rettet mot nasjonale og internasjonale markeder, er:

- Oljeutvinning (Nace 11)
- Industri (Nace 15-37)
- Telekom (Nace 64 – inkluderer også posttjenester)

⁶ Fra side 2 i ”Veiledning for kundeansvarlige og beslutningstakere”.

- Datatjenester (Nace 72 – inkluderer programvareutvikling, konsulentvirksomhet tilknyttet maskinvare og system- og programvare, programvareutvikling samt drift av databaser og vedlikehold og reparasjon av kontor- og datamaskiner).

Når vi avgrenser til disse næringene, står vi igjen med til sammen 101 bedrifter i sone III og IV (jf. tabell 3.3 der det er 86 i oljeutvinning og industri og 15 i datatjenester). Dette gjelder altså for to årganger, og dersom disse to årgangene er representative, startes det årlig ca 50 bedrifter innenfor de nevnte næringer i sone III og IV og som har en omsetningsvekst i løpet av fem år på minst fem millioner kroner.

Nå er det imidlertid også et krav at bedrifter som får tilskudd fra Nyvekst skal være selvstendige selskap, det vil si at de ikke skal være ”spin-offs” eller datterselskap av større selskap. For å kontrollere for dette, har vi derfor fått listet ut opplysninger om de 101 bedriftene og gjennomgått disse. Basert på en skjønnsmessig gjennomgang, har vi kommet frem til at det kun er en tredjedel av de aktuelle bedriftene ville kunne være aktuelle som kandidater til støtte fra Nyvekst, det vil si i størrelsesorden 15 bedrifter per årgang.

Dette må kun vurderes som et meget usikkert estimat på hvor mange bedrifter med vekstpotensial som starter i sone III og IV per år. Usikkerheten er særlig knyttet til de avgrensninger som er gjort. Dette gjelder for det første terskelen for å definere en bedrift som en vekstbedrifter. Vi har satt en grense på minst fem millioner i omsetningsvekst i løpet av fem år. Dette er en meget moderat grense, og det vil være rimelig å forvente at det i Nyvekst bør stilles større krav til omsetningsvekst, noe som i så fall innebærer at vi har inkludert for mange. Det kan i denne sammenheng minnes om at det i retningslinjene for Nyvekst er angitt som et mulig krav at ”omsetningen minst tredobles i løpet av fire år og blir på minst ti millioner kroner per år”. I vår analyse har vi basert oss på et vesentlig lavere krav.

På den annen side har vi gjort en næringsmessig avgrensning som innebærer at vi kan ha utelukket noen som tilhører målgruppen. Eksempelvis kan det være enkelte handelsbedrifter med et nasjonalt og internasjonalt potensial, det kan også være virksomhet innen reiselivsnæringen med et slikt potensial. I tillegg kan det være virksomheter innen teknisk konsulentvirksomhet. Dette innebærer at vi kan ha undervurdert antall vekstbedrifter. Det vil også være slik at vekstbedrifter kan være støtteverdige selv om de ikke går mot et nasjonalt eller internasjonalt marked.

Vi vil imidlertid tro at det antallet vi har ekskludert på grunn av bransjeavgrensningen er vesentlig lavere enn det antallet vi har inkludert for mange på grunn av det lave kravet til omsetningsvekst, slik at anslaget på 15 bedrifter per år trolig vil være for høyt. Dette er imidlertid et spørsmål som bør utredes nærmere dersom det for Innovasjon Norge er ønskelig å få en mer presis og mer innsiktsfull analyse av omfanget av vekstbedrifter i distriktene. Vår ambisjon har her kun vært å antyde en størrelsesorden.

3.3 Oppsummering: Få bedrifter i målgruppen for Nyvekst

Konklusjonen på denne gjennomgangen er at det, med utgangspunkt i gjennomgangen for statistikken for to årganger av nystartede foretak i Norge, er et meget begrenset

potensial for bedrifter som hører hjemme i målgruppen for Nyvekst. Anslaget på gjennomsnittlig 15 bedrifter per år er trolig et noe optimistisk anslag.

En motforestilling mot dette anslaget kan være at Nyvekst skal stimulere til utvikling av *flere* vekstbedrifter. Enkelt sagt kan det argumenteres for at bedrifter som allerede har lyktes i å realisere en vekst, ikke trenger støtte fra Nyvekst, mens det er bedrifter som ikke har lyktes i å realisere slik vekst, som i prinsippet hører hjemme i Nyveksts målgruppe. Prinsipielt vil da Nyveksts målgruppe være bedrifter som har et vekstpotensial som de ikke vil være i stand til å realisere uten medvirkning fra Nyvekst. I prinsippet kunne man derfor argumentere for at de bedriftene som Nyvekst skal støtte, ikke er fanget opp i den analysen som er gjennomført her.

Dette blir imidlertid et for enkelt resonnement av flere grunner. For det første er det slik at bedrifter som kvalifiserer for Nyvekst uansett bør ha et visst vekstforløp, og at betydningen av Nyvekst først og fremst skal innebære å styrke vekstforløpet for bedriften ved at den realiserer en sterkere vekst enn den ellers ville vært i stand til. For det andre har vi her anvendt et meget lavt vekstkrav; særlig bedrifter som ligger ned mot fem millioner i omsetningsvekst, vil kunne ha behov for tilskudd fra Nyvekst for å realisere en betydelig større vekst.

Den generelle konklusjonen på denne analysen synes dermed å være nokså klar: det er et meget begrenset antall foretak som årlig starter i sone III og IV som ser ut til å ha et tilstrekkelig vekstpotensial til å komme inn under målgruppen for Nyvekst. Det vil derfor være naturlig å forvente at det i de to første årene tjenesten Nyvekst har blitt tilbudt, har vært problemer med å finne støtteverdige kandidater. Dette følger vi opp i kapittel 4 og 5 i analysen de bedriftene som er gitt tilsagn fra Nyvekst.

4 Føringer for og organisering av tjenesten Nyvekst

I dette kapitlet gjennomgås organiseringen av tjenesten Nyvekst med vekt på de føringer som gis fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) til Innovasjon Norge og videre de føringer som fylkeskommunene gir til Innovasjon Norge. Vi beskriver også samspillet mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norges distriktskontorer, og mellom distriktskontorene og Innovasjon Norge sentralt. Et viktig formål med kapitlet er videre å oppsummere hvilke forventninger fylkeskommuner og distriktskontorer har til Nyvekst, og hvilke potensialer de ser for utvikling av vekstbedrifter i distriktene, og på dette grunnlag vil vi oppsummere problemstillinger som vil være sentrale for den videre utvikling av Nyvekst.

4.1 Oppdraget fra KRD

Som beskrevet foran, finansieres Nyvekst av KRD. Tjenesten ble utviklet i et samspill mellom KRD og Innovasjon Norge i 2006-2007, og satt i gang fra 2008. I KRDs oppdragsbrev til Innovasjon Norge for 2008 ble tjenesten beskrevet på følgende måte:

Ny ordning for stønad til små nyetablerte vekstforetak i det distriktpolitiske verkeområdet (Ny Vekst). Kommunal- og regionaldepartementet ønsker å utnytte det handlingsrommet som det nye regionalstøtteregelverket i EØS-området gjev og vil difor samarbeida med fylkeskommunar og Innovasjon Noreg om ei ny stønadsordning retta mot små nyetablerte vekstforetak i det distriktpolitiske verkeområdet. Ordninga skal medverka til at fleire etablerarar med stort vekstpotensial kan få realisert sin idé, og at gjennomførings- og overlevingsevna for nyleg etablerte foretak med stort vekstpotensial aukar. Det er ein ambisjon at om lag 40 pst. av midlane skal gå til vekstbedrifter som er eigde eller leia av kvinner.

Departementet legg opp til at ordninga blir forvalta av Innovasjon Noreg, men at finansieringa i hovudsak skal skje med dei desentraliserte midlane til fylkeskommunane, på line med annan bedriftsstøtte. I tillegg vil Innovasjon Noreg få tildelt 5 mill. kr som skal brukast i samfinansiering med regionale midlar for å sikra at gode prosjekt i heile verkeområdet kan få stønad.

Innovasjon Noreg må utvikla konkrete kriterium og retningslinjer, i tråd med økonomireglementet, for bruk av ordninga og følgja opp regionkontora med rettleiing, informasjon og utvikling av felles praksis. Dette må gjerast i samarbeid med departementet og fylkeskommunane. Ordninga vart godkjend i ESA 12. desember 2007.

I og med at ordninga vil medføra stønad til same bedrift over fleire år, er det viktig å sikra at Innovasjon Noreg har grunnlag for å kunna lova bort midlar med atterhald om budsjettsituasjonen. Departementet legg difor til grunn at fylkeskommunane og regionkontora avklarar seg i mellom korleis gitte tilsegner skal følgjast opp.

Det er avsett 4 mill. kr til operativ og administrativ drift av ordninga over kap. 2421, post 70 over budsjettet til Nærings- og handelsdepartementet.”

Året etter, i tildelingsbrevet for 2009, ble ordningen beskrevet mer kortfattet, men det ble fokusert mye tydeligere på det mest sentrale i begrunnelsen for ordningen:

”NyVekst: Ordning for stønad til små nyetablerte vekstforetak i det distriktspolitiske virkeområdet. Mange verksemdar med stort potensial overlever ikkje den tidlege kritiske fasen etter etablering med høge driftsutgifter og lite inntening. NyVekst rettar seg nettopp mot denne perioden, der mangel på risikovillig kapital hindrar utvikling av verksemda.”

For 2008 ble det gitt en samlet ramme for Nyvekst på 40 mill kroner, fordelt med 4 mill kr til en sentral pott som forvaltes av Innovasjon Norge sentralt, mens de resterende midlene ble fordelt på fylkeskommunene (jf tabell 4.1). For 2009 ble rammen økt til 70 mill kr, hvorav 8 millioner til Innovasjon Norge sentralt og 62 millioner til fylkeskommunene. Fra 2010 er rammen for tjenesten utvidet til 100 mill kr, fordelt med 10 millioner til Innovasjon Norge sentralt og 90 millioner til fylkeskommunene.

Siden Nyvekst kun gjelder i det distriktspolitiske virkeområdet sone III og IV, varierer det i hvilken grad de enkelte fylkeskommuner kommer inn under tjenesten. Tre fylkeskommuner (Akershus, Oslo og Vestfold) faller helt utenfor tjenesten, mens noen av de andre fylkeskommunene i Sør-Norge i nokså begrenset grad har kommuner som kommer inn under tjenesten. På den annen side kommer hele Nord-Norge inn under tjenesten.

Tabell 4.1 Fylkesfordeling av midler til Nyvekst (mill kr.)		
	2008	2009
Østfold	0,1	0,2
Akershus	0,0	0,0
Oslo	0,0	0,0
Hedmark	1,9	3,3
Oppland	1,9	3,3
Buskerud	0,7	1,3
Vestfold	0,0	0,0
Telemark	1,6	2,9
Aust-Agder	0,6	1,1
Vest-Agder	0,8	1,4
Rogaland	0,7	1,2
Hordaland	1,9	3,4
Sogn og Fjordane	2,3	4,0
Møre og Romsdal	3,2	5,7
Sør-Trøndelag	2,0	3,6
Nord-Trøndelag	2,6	4,5
Nordland	7,1	12,6
Troms	4,5	7,9
Finmark	3,1	5,5
Sum	35,0	62,0

Fordelingen av Nyvekst-midlene på de ulike fylkeskommunene reflekterer dette. For flere fylkeskommuner betyr derfor Nyvekst lite, jf. spesielt Østfold samt Buskerud, Agder-fylkene og Rogaland. De ”tyngste” fylkene ut fra tilskuddet til Nyvekst er de tre fylkene i Nord-Norge samt Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane.

4.2 Fylkeskommunenes føringer til Nyvekst

De føringer som departementet gir for fordelingen av midler, er å anse som veiledende. De enkelte fylkeskommuner har en selvstendig rolle som regionale utviklingsaktører, og gjør selv sine prioriteringer med hensyn til bruk av ulike virkemidlene. I

prinsippet står de således relativt fritt til hvordan de vil bruke midlene, men som vi skal se i det følgende, har i hovedsak fylkeskommunene fulgt opp den fordelingen som KRD har anbefalt.

Alle fylkeskommuner har sine næringsstrategier som beskrives i rullerende planer, og det er da naturlig at de vurderer de mulighetene som Nyvekst åpner for i sammenheng med sine generelle strategier.

Den desentraliserte strukturen i Innovasjon Norge med et eget distriktskontor i de fleste fylker, innebærer samtidig at fylkeskommunene samarbeider tett med de respektive distriktskontorer i implementeringen av sine strategier. Den formelle siden av dette er at fylkeskommunene formulerer sine årlige oppdragsbrev til Innovasjon Norge med angivelse av samlet ramme for deres aktivitet, samt at de også i en del tilfelle spesifiserer rammer for de enkelte virkemidler og understreker spesielt viktige satsinger og hva som prioriteres innenfor disse. Men ved siden av dette har fylkeskommunene og Innovasjon Norges distriktskontorer en løpende dialog, og den viktigste kommunikasjonen rundt de ulike virkemidlene skjer trolig i denne sammenheng.

Som et utgangspunkt for den videre drøftingen har vi i tabell 4.2 en sammenstilling av fylkeskommunenes samlede overføringer til Innovasjon Norges distriktskontorer i 2008 og 2009. Vi har også ført opp hvilke rammer de har spesifisert for Nyvekst, eventuelt om dette er uspesifisert. I tabellen er bare inkludert de fylkeskommunene som er berørt av Nyvekst (dvs. Akershus, Oslo og Vestfold er utelatt).

Tabell 4.2 Overføringer fra fylkeskommunene til Innovasjon Norge, overføringer totalt og spesifiserte beløp til Nyvekst i 2008 og 2009. Beløp i mill kr.

	2008		2009	
	Totalt	Nyvekst	Totalt	Nyvekst
Østfold	4,7	uspes.	4,81	uspes.
Hedmark	33,9	1,9	35,6	3,3
Oppland	30,0	ikke omtalt	30,0	ikke omtalt
Buskerud	9,6	0,7	9,6	0,7
Telemark	23,0	1,62	26,0	ikke omtalt
Aust-Agder	9,8	0,7	8,0	0,7
Vest-Agder	8,0	ikke omtalt	9,2	ikke omtalt
Rogaland	13,7	0,7	15,6	1,2
Hordaland	35,0	1,9	35,9	3,4
Sogn og Fjordane	44,0	2,3	45,0	4,4
Møre og Romsdal	62,4	3,2	61,4	4,3
Sør-Trøndelag	34,0	2,0	35,6	uspes.
Nord-Trøndelag	47,6	2,6	50,0	4,5
Nordland	98,0	7,1	103,5	12,6
Troms	65,2	4,0	68,6	7,9
Finmark	57,2	3,1	56,8	5,5

Som det fremgår av oversikten, har de fleste fylkeskommunene spesifisert rammen for Nyvekst, og de følger da opp de føringer som er gitt fra sentral hold, og har spesifisert en ramme som er identisk med den som er gitt fra KRD: Det er imidlertid noen unntak fra dette. For det første er det de fylkeskommunene som ikke har omtalt Nyvekst i det hele tatt i sitt oppdragsbrev til Innovasjon Norge, dette gjelder Oppland, Telemark (i 2009) og Vest-Agder, og disse har dermed heller ikke angitt noen ramme for Nyvekst. For det andre har vi de fylkeskommunene som har omtalt Nyvekst, men som ikke har

spesifisert noen ramme – dette gjelder Østfold og Nord-Trøndelag – sistnevne bare i 2009.

Vi har gjennomgått fylkeskommunenes strategiske dokumenter, regionale utviklingsprogram (RUP) samt tildelingsbrevene for å se hvordan Nyvekst er integrert del i deres utviklingsstrategier.

Det generelle inntrykket er at Nyvekst er viet lite oppmerksomhet i fylkeskommunenes bedriftsrettede planer og strategier sett i forhold til andre bedriftsrettede tiltak, for eksempel etablererstipend. De fleste RUP eller fylkesplaner nevner ikke Nyvekst i det hele tatt.

I én RUP – for Hordaland fylkeskommune - omtales viktigheten av å tilrettelegge for vekstentreprenører og Nyvekst i sine strategier:

”Det må satsast på tilstrekkeleg tilførsle av kompetanse, nettverk og finansiering og styrking av ’infrastrukturen’ for utvikling av vekstentreprenørar. Viktige fokusområde er inkubatorar samt satsing på programmet NyVekst som vert etablert frå 2008.”

I planene til Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Telemark fylkeskommuner omtales Nyvekst noe i forbindelse med strategien, men mest i forbindelse med budsjettet, mens i RUP for Buskerud og Østfold nevnes det kun kort hvor mye som kan brukes på Nyvekst.

I Rogaland fylkeskommunes plan nevnes ikke Nyvekst, men det synes å eksistere en klar bevissthet om betydningen av vekstbedrifter: ”Det sies at bedrifter i en tidlig fase, med høy grad av innovasjon og høyt internasjonalt potesial, har store muligheter for å oppfylle målene om verdigskaping og sysselsetting, og en spesiell innsats settes derfor inn i forhold til disse.”

Som det fremgår foran, følger de fleste fylkeskommunene opp de føringene som er gitt fra departementet og spesifiserer rammen for Nyvekst slik den er angitt i deres fordeling. I de fleste tilsagnsbrevene blir imidlertid Nyvekst omtalt meget generelt.

I samtalene med fylkeskommunene kom det fram at fylkeskommunene har tatt ulike stillinger til føringene fra KRD. Praksis varierer fra det å følge strengt opp de sentrale føringene fordi budsjettposten Nyvekst er oppfattet som øremerket eller som et pålegg til mer fleksible løsninger der en del av unyttede Nyvekst midler brukes friere på andre regionale tiltak dersom det er mangel på gode Nyvekst kandidater. I tilfeller der midlene brukes mer fleksibelt er styringen som oftest overlatt INs lokale kontorer, mens i ett tilfelle skal unyttede midler overføres tilbake til fylkeskommunen som bruker så midlene til generelle utviklingsoppgaver.

4.3 Fylkeskommunenes erfaringer med Nyvekst

Vi har vært i kontakt med de enkelte fylkeskommuner for å avklare nærmere hvilke forventninger de har til Nyvekst, hvordan de vurderer potensialet for den aktuelle typen bedrifter i deres region, og hvordan de vurderer tjenesten så langt.

Det er stor variasjon mellom fylkeskommunene med hensyn til hvilke forventninger de har til Nyvekst. På den ene siden har vi de fylkeskommunene som har forventninger som ligger nært opp til de nasjonale forventningene om å bidra til etablering av flere innovative bedrifter. På den annen side har vi de som er relativt skeptiske til tjenesten, og som angir at de har ”ingen” eller ”ikke så veldig store” forventninger, og de som angir at de har vært ”skeptiske til introduksjonen av tjenesten” og ”ikke ser den nytten som vi hadde håpet på”.

Når det gjelder potensialet for de bedrifter som Nyvekst er rettet mot, så er det et gjennomgående trekk at det ser ut til å være problemer med å finne frem til aktuelle bedrifter på grunn av det som oppfattes som ”strengt” krav for å komme inn under tjenesten. Momenter som trekkes frem i denne sammenheng er særlig den regionale avgrensningen av tjenesten til sone III og IV. Det finnes få vekstbedrifter i dette området, mens tilgangen på vekstbedrifter er vesentlig større i de sentrale områder. Tilgangen til aktuelle bedrifter synes å være en generell begrensning for alle fylkeskommunene som kommer inn under tjenesten, men det er særlig oppgitt som et problem i Østfold, Buskerud, Hedmark, Telemark, Oppland og Sør-Trøndelag.

Ved siden av dette nevnes kravet om egenkapital som en begrensning i ett tilfelle, mens i fem tilfeller angis aldersbegrensningen – dvs at tilskudd kun kan gis til bedrifter som er yngre enn fem år, mens det i en del tilfelle er ønskelig å kunne gi støtte til noe eldre bedrifter opp til 7-10 års alder.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan tjenesten har fungert så langt, er det – i den grad fylkeskommunene er tett nok på tjenesten til å kunne vurdere den - en generell vurdering at tjenesten synes å være hensiktsmessig og gir et positivt bidrag til utvikling av de bedriftene som faktisk er gitt tilskudd under Nyvekst. Men som omtalt foran, er det få kandidater til tjenesten, og det blir også oppgitt at tjenesten ikke er tilstrekkelig til å få frem flere vekstbedrifter i distriktene. Det ble kommentert at ”ingen har flyttet [fra sentrale strøk] til sone III eller IV for å få Nyvekst støtte”. I fire tilfeller gis det også klart uttrykk for at tjenesten ikke fungerer tilfredsstillende i den forstand at den ikke er tilpasset regionale behov. Eksempelvis ble det nevnt at bedrifter vokser saktere og trenger støtte også når de er eldre enn fem år. I ett tilfelle ble det anført at tjenesten er kompleks og dermed vanskelig å håndtere.

4.4 Erfaringer med Nyvekst i Innovasjon Norges distriktskontorer

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan Nyvekst følges opp i Innovasjon Norges distriktskontorer, og hvilke erfaringer de har med tjenesten der. Vi ser først på deres strategier vedrørende seleksjon og oppfølging av de enkelte bedrifter.

De fleste av Innovasjon Norges distriktskontorer har valgt å identifisere og velge ut mulige Nyvekstbedrifter fra sin eksisterende portefølje. Det vil si at de vurderer om de bedriftene som allerede er kunder, er aktuelle for Nyvekst, og deretter oppfordrer man disse til å søke om støtte fra Nyvekst.

En vanlig tilnærming er å utfordre det lokale næringsapparatet som kunnskapsparker, tiltakskontorer, utviklingsselskaper, etablerersentre, og andre samarbeidspartnere i de regionene som ligger innenfor støtteområdet. Enkelte distriktskontorer har også bestilt oversikter fra Brønnøysundregistrene for å finne frem til aktuelle kandidater. Ett dist-

riktskontor har nevnt at de har brukt annonsering i lokalavis, og et annet har fått omtalt i lokal-tv.

Etter at man silt ut aktuelle bedrifter i forhold til de formelle kravene til Nyvekst, og de aktuelle bedriftene har søkt om støtte, har neste steg vært å vurdere bedriftenes vekstpotensial. Hovedkriteriet for utvelgelsen er her hvilket vekstpotensial bedriften har. Hvordan dette vurderes konkret kommer vi tilbake i neste kapittel.

Ved siden av dette kravet er det også et krav til Nyvekst – som til alle andre virkemidler – at tjenesten skal ha utløsende effekt på det aktuelle prosjektet. Men siden det har vært vanskelig å finne aktuelle bedrifter som passer for tjenesten, er det fra noen av distriktskontorene gitt uttrykk for at kravet om utløsende effekt blir mindre fremtredende. Man er tilfreds dersom kravene og om vekstpotensial og gjennomførings-evne innfris. I dette kan det derfor ligge en mulighet for at noen prosjekter grenser til å være i kategorien ”cherry picking”, det vil si at det gis midler til gode prosjekter som ville klart seg uten midlene fra Nyvekst. (Dette drøftes videre i kapittel 6.) Men når representantene fra distriktskontorene ble utfordret på dette punktet, var det ingen som mente at dette gjaldt bedrifter de hadde gitt støtte til, med unntak av ett tilfelle der det var nevnt at ”det kan godt hende”.

Alle distriktskontorer som forvalter midler gjennom Nyvekst, har en Nyvekst-ansvarlig. På spørsmål om distriktskontorene har medarbeidere med tilstrekkelig kompetanse for å vurdere og følge opp denne typen bedrifter, var svaret et kompetansen er tilstrekkelig. Medarbeiderne er rekruttert ut fra denne forutsetningen. Praksis ved distriktskontorene er ellers at det ikke er satt opp egne personer til å følge opp Nyvekst. Dersom en bedrift har en kundeansvarlig fra før i Innovasjon Norge, så er det som regel denne som også behandler søknaden til Nyvekst og er ansvarlig for den videre oppfølgingen.

Det har ikke vært noen spesiell oppfølging for de bedriftene som har fått tilskudd fra Nyvekst. De enkelte bedriftene som får tilskudd fra Nyvekst, blir fulgt opp på samme måte som de øvrige bedriftene som Innovasjon Norge arbeider med.

Fra distriktskontorene oppgis det at de har en relativt tett oppfølging av bedriftene, selv om det varierer mellom kontorene og mellom de kundeansvarlige. Man holder en jevnlig kontakt med bedriften per telefon eller e-post for å høre hvordan ting går. Bedriftene rapporterer kvartalsvis til Innovasjon Norge. Enten møter Innovasjon Norges kundeansvarlig på bedriftens styremøter som observatør, eller det arrangeres oppfølgingsmøter. For hver utbetaling, som knyttes til milepæler, er det et oppsummeringsmøte der bedriftene forteller hva de har gjort.

Nord-Trøndelag kjører i tillegg møter hvert halvår med inkubatorene og kunnskaps-parkene i fylket hvor de fleste Nyvekstbedriftene oppholder seg. Der snakker de både med ledelsen i innovasjonsmiljøet og treffer bedriftene for å gjennomgå status og framdriftsplan. I Buskerud har distriktskontoret overlatt oppfølgingen av de mest perifert beliggende Nyvekstbedriftene til et etablerersenter.

4.5 Sammenkobling med andre virkemidler

De vanligste virkemidlene som har vært brukt i kombinasjon med Nyvekst, er etablererstipend og IFU. I noen tilfeller er det også gitt bedriftsutviklingstilskudd, investe-

ringstilskudd, risikolån, inkubatorstipend, og internasjonal vekst. Noen av bedriftene har også kommet inn under SkatteFUNN-tjenesten. Noen distriktskontorer bruker INs utekontorer i en rekke forskjellige land, inkludert Kina, USA og nabolandene Sverige og Finland.

Når det gjelder kompetansetjenester, er noen av Nyvekst-bedriftene med på oppfølgingskurs for etablererstipendmottakere, noen er med på FRAM entreprenør, Navigator, Høyvekst eller regionalt kompetanseprogram. To distriktskontorer nevnte at de prøver å kjøre bedriftene gjennom entreprenørskapsarrangement rettet mot nystartede bedrifter, slik som Take-off og Venture Cup.

Det er forskjellige resonnementer rundt det å koble Nyvekst sammen med andre virkemidler. Det vanlige resonnementet er at det styrker bedriften som helhet og styrker bedriftens strategi. Det er viktig at bedriftene får nettverk, kompetanse og samarbeidspartnere. Nyvekst er viktig fordi det gir støtte til å dekke driftsutgifter. Nyvekst brukes i en fase hvor man har brukt opp etablererstipend eller inkubatorstipend, mens det er ennå for tidlig til å få inn private investorer og banker (driftslån).

En respondent har imidlertid kommentert at Nyvekst er overflødig og at det ikke er noe spesielt behov for å få Nyvekst-støtte i tillegg til andre typer støtte.

Nyvekst kombineres med andre virkemidler slik at kunden får et optimalt tilbud. For eksempel kan dette bety at i en bedrift med utviklingsarbeid dekkes FoU-kostnadene av andre virkemidler samtidig som bedriften får dekket deler av sine driftskostnader gjennom Nyvekst. Det må planlegges fram i tid mht til hvilke kostnader man får dekket via for eksempel IFU og Nyvekst. Man må også påse at ikke bedriftene har fått støtte til det samme tidligere når det gis bevilges tilskudd fra Nyvekst.

I ett fylke får bedriftene etablererstipend først, så tilskudd fra Nyvekst. I et annet fylke har det vært en stor utfordring for distriktskontoret å omstille seg til Nyvekst fordi man er mest vant med å jobbe med prosjekterelaterte kostnader, og ikke driftskostnader som dekkes i Nyvekst. Det har også vært en utfordring for bedriftene (i samme fylke) fordi de er innstilt på at tilskudd fra Innovasjon Norge er prosjekterelatert, mens Nyvekst krever en annen måte å føre kostnadene på og et annet budsjett som gir grunnlag for utbetalinger. I dette fylket har det vært satt som en forutsetning at kun de bedriftene som er ferdig med sin utviklingsfase og har gått over i en ordinær driftsfase vurderes for Nyvekst for å forenkle implementeringen av tjenesten. Samtidig får dette en uønsket konsekvens fordi antall aktuelle kandidater reduseres ytterligere.

4.6 Samspill innad i Innovasjon Norge

Samspillet med Innovasjon Norge sentralt oppleves veldig greit. Det tas kontakter sentralt bl.a. for å avklare praktiske spørsmål relatert til regelverk m.v., noe som følger opp raskt og på en slik måte at det er enkelt å forholde seg til. Det varierer imidlertid hvor tett kontakten er. Noen av de Nyvekst-ansvarlige på distriktskontorene har et nært samarbeid med IN sentralt, mens andre har mindre kontakt. I ett tilfelle mener en respondent at distriktskontoret manglet praktisk kunnskap om hvordan man skulle praktisere Nyvekst som en helt ny tilskudds form.

Det er gjennomgående lite eller intet samspill mellom distriktskontorene når det gjelder Nyvekst. Det er imidlertid tre fylker skiller seg ut: Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Mellom disse har det vært idé- og erfaringsutveksling i forbindelse med Nyvekst.

Det har vært en eller to sentrale samlinger hvor alle Nyvekst-ansvarlige har blitt invitert for å bli orientert om tjenesten. Men dette vurderes ikke som tilstrekkelig. Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag har etterlyst en arena for å dele erfaringer når man er kommet i gang med Nyvekst. Noen har også nevnt at det har vært mye ”prøve-og-feile” tilnærming til igangsetting og implementering av tjenesten.

Erfaringsutveksling og læring innad i Innovasjon Norges distriktskontorer foregår stort sett på samme måte som for andre virkemidler. Man har hatt noen informasjons- og orienteringsmøter ved oppstarten av Nyvekst. Noen kontorer har ukentlige møter med åpen agenda. Andre har jevnlig diskusjoner forbindelse med seleksjon. Man jobber i team eller samles noen ganger for å gå gjennom tjenesten og, ulike krav og saksbehandlingen. Ellers bruker man en Nyvekst ansvarlig for å avklare eventuelle spørsmål.

Fylkeskommunene har ikke gitt noen spesielle føringer for Nyvekst til distriktskontorene utover de føringer som er gitt sentralt fra KRD. Det er imidlertid jevnlig kontakt mellom fylkeskommunene og distriktskontorene slik at eventuelle spørsmål vedrørende tjenesten kan drøftes.

Når det gjelder spørsmålene om hvordan man forholder seg til de rammer som er gitt fra KRD for fordelingen av midler til Nyvekst (jf. tabell 4.1 og 4.2), er imidlertid fylkeskommunenes praksis noe varierende. Noen av fylkeskommunene oppfatter midlene til Nyvekst som øremerkede, og eventuelle unyttede midler kan ikke utnyttes til andre formål. Men i de fleste tilfellene blir det overlatt til Innovasjon Norges distriktskontor å vurdere bruken av midlene. Det er en intensjon at midlene skal brukes på Nyvekst i så stor grad som mulig, men midlene kan brukes på andre virkemidler dersom det er vanskelig å finne gode kandidater til Nyvekst. I de fleste tilfellene er det distriktskontoret som selv avgjør hva midlene da alternativt kan brukes til, i ett tilfelle er det imidlertid fylkeskommunen som tar beslutning om dette.

4.7 Behovet for Nyvekst

Programmet Nyvekst svarer på utfordringene bedriftene har fordi støtte gis til dekning av driftskostnader og bidrar dermed til ”å styrke bedriftens likviditet.” Det er et klart behov for en driftstøtte. Andre tilbakemeldinger har vært at:

- ”Nyvekst er et tilskudd til driften og noe som bidrar til å redusere risiko som eiere/investorer har”.
- ”Nyvekst stimulerer til raskere vekst”.
- ”Nyvekst bidrar til større aktivitet og omsetning i bedriften.”

Nyvekst er blitt sett på som et supplement, og ikke noe som kan erstattes av andre virkemidler fordi den dekker et behov for driftsstøtte hos bedriftene. Tjenesten oppfattes imidlertid for smal, men god for de få bedriftene som passer kriteriene.

Det er en utbredt oppfatning at for de bedriftene som har fått Nyvekst støtte i kombinasjon med andre virkemidler, har støtten fra Nyvekst som regel hatt en utløsende effekt. Nyvekst alene hadde neppe hatt en så utløsende effekt, men effekten utløses i kombinasjon med andre virkemidler. Ett distriktskontor skilte seg imidlertid ut på dette punktet, der en kundebehandler uttalte at ”det er vanskelig å se for seg at Nyvekst kan ha utløsende effekt for noe”. Dette gjelder ett av fylkene som kommer i mellomgruppen med hensyn til rammen for Nyvekst.

Formelle krav i Nyvekst oppleves som begrensende av mange. Generelt er det gitt uttrykk fra flere at om man kunne myke opp kravene, så ville effekten av Nyvekst vært større fordi flere vekstbedrifter kunne ha blitt inkludert og fått driftsstøtte.

Ett av distriktskontorene representerer et unntak fra den utbredte oppfatningen om at det er et klart behov for en driftsstøtte; her mener de at Nyvekst er en overflødig tjeneste, fordi Nyveksts målgruppe har full tilgang til de aller fleste virkemidler som finnes i IN:

”Nyvekst er en pott med penger som vi deler ut til bedriftene som tilfredsstiller alle de Nyvekst kriteriene uten at det er definert noe spesielt behov for disse pengene. Etablererstipend og IFU dekker behovet like bra, men klart at alle bedrifter tar imot penger med åpne armer.”

Også ved et annet distriktskontor har det blitt anført at en mer fleksibel tjeneste med etablererstipend kunne dekke det behovet som nå dekkes av Nyvekst. Det har videre blitt kommentert at øremerkingen av Nyvekst ikke bidrar til optimalisering av virkemiddelbruken. Pengene kunne vært brukt på andre tiltak som bedriftene kunne få bedre nytte av. Det har også blitt stilt spørsmål ved om denne øremerkingen fører til optimal bruk av ressurser i og med at noen kontorer bruker lang tid og mye ressurser på å finne aktuelle kandidater og om hvor stort utbytte egentlig er når de få bedriftene endelig får støtte.

Fra flere av distriktskontorene er kravet til egenkapital blitt kommentert. Kravet innebærer at eier skal bidra med minst like mye i egenkapital som tilskuddet fra Nyvekst. Dette kravet innebærer at flere bedrifter blir ekskludert, fordi de ikke klarer å reise nødvendig kapital. På den andre siden er det flere andre distriktskontorer som mener at dette kravet er greit.

Flere har ellers bemerkt at avgrensningen av tjenesten til å gjelde bedrifter som har eksistert inntil fem år, er lite hensiktsmessig, og de ønsker å utvide tjenesten til å gjelde for en lenger periode. Bakgrunnen for dette er at utviklingsfasen i mange bedrifter tar betydelig lenger tid enn fem år. Flere av distriktskontorene har videre bemerkt at den geografiske avgrensningen gir en klar begrensnings i og med at det finnes langt flere bedrifter med vekstpotensial i sentrale strøk. Som vi imidlertid skal komme tilbake til i det følgende, er begge avgrensninger gitt gjennom regelverket for regionalstøtte, slik at det innenfor rammen av Nyvekst ikke er mulig å gjøre noe med disse avgrensningene.

4.8 Oppsummering

Basert på denne gjennomgangen av fylkeskommunenes og distriktskontorenes erfaringer med Nyvekst, er hovedkonklusjonen at det er begrenset tilgang på bedrifter

som samsvarer med målgruppen for Nyvekst. Dette erkjennes bredt blant alle de vi har vært i kontakt med, og det bekrefter det bildet vi har beskrevet i foregående kapittel, at det generelt er få vekstbedrifter i distriktene.

Det synes også ganske sikkert at den manglende tilgangen av aktuelle prosjekter ikke kan forklares med at tjenesten er svakt markedsført eller at distriktskontorene har hatt mangelfulle rutiner for å søke etter mulige kandidater. Rett nok varierer det en del hvor systematisk de enkelte distriktskontorene har gått ut og markedsført tjenesten og hvor systematisk de har søkt. Men dette må samtidig vurderes på bakgrunn av at Innovasjon Norges distriktskontorer representerer en meget desentralisert struktur. Med sine ulike virkemidler representerer de en bred kontaktflate ut mot næringslivet i distriktene, spesielt de deler av dette som har ambisjoner om vekst. Generelt vil slike entreprenører og bedrifter være synlige, og hvis de ikke er det, vil det være et spørsmål om de egentlig har potensial for vekst.

Dertil kommer at Innovasjon Norge har gode kontakter med andre aktører, som kunnskapsparter, etablerersentre m.v. som også vil være viktige aktører for å identifisere prosjekter med potensial. Problemstillingen med begrenset tilgang av aktuelle prosjekter vil vi ellers diskutere videre i neste kapittel, der de bedriftene som er støttet gjennom Nyvekst blir nærmere analysert.

Gitt den begrensede tilgangen av bedrifter, er det et aktuelt spørsmål om tjenesten kan utformes noe bredere slik at målgruppen utvides. Dette gjelder særlig to forhold, nemlig begrensningen av tjenesten til kun å gjelde bedrifter i sone III og IV, og begrensningen som gjelder at tilskudd fra Nyvekst kun kan gis til bedrifter som er inntil fem år gamle. Begge disse begrensningene er imidlertid noe som er fastsatt gjennom regelverket for regionalstøtte, slik at man innenfor rammen av tjenesten Nyvekst ikke kan gjøre noe med disse.

Men man kan selvsagt gjøre noe med disse begrensningene på andre måter. Når det gjelder prioriteringen av virkemidler mellom sone III og IV og de mer sentrale strøk, er imidlertid dette et spørsmål om de regionalpolitiske føringene som KRD gir for virkemidlene i Innovasjon Norge, noe det vil ligge utenfor denne evalueringen å vurdere nærmere. Når det derimot gjelder oppfølging av bedrifter som er eldre enn fem år, kan man tenke seg en samordning av Nyvekst med andre tjenester, slik at Innovasjon Norge på denne måten kan følge opp aktuelle bedrifter over en lengre periode enn de fem første årene som Nyvekst er avgrenset til. Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 7.

Et tredje spørsmål gjelder den sterke oppsplittingen på ulike virkemidler, og at Nyvekst bidrar til å øke kompleksiteten av de virkemidler som forvaltes gjennom Innovasjon Norge. Fra flere distriktskontorer er det gitt uttrykk for at mange ulike virkemidler skaper en komplisert situasjon, og spesielt i fylker der beløpet til Nyvekst er lite – i enkelte tilfelle dreier det seg bare om 100-200.000 kr – virker det lite hensiktsmessig med en slik tjeneste som Nyvekst.

Det ligger selvsagt langt utenfor rammen av denne evalueringen å ta opp det samlede tjenestetilbudet i Innovasjon Norge. Men det er nærliggende å peke på at det vil være mulig å organisere Nyvekst på en annen måte der det ikke detaljstyres hvordan midler

til Nyvekst skal fordeles på de enkelt fylker som kommer inn under tjenesten. Dette diskuterer vi også i kapittel 7.

Et fjerde spørsmål som er nært relatert til det forrige, er at de føringer KRD gir til de enkelte fylkeskommuner, er å anse som veiledende, slik at det i prinsippet er opp til de enkelte fylkeskommuner å vurdere i hvilken grad de vil følge opp bruken av de ulike virkemidler innenfor de aktuelle rammer. Som vi har sett foran, varierer det hvordan dette følges opp av i de enkelte fylkeskommuner; noen forholder seg nokså fritt til den rammen som er satt for Nyvekst og tillater at eventuelle ubenyttede midler kan brukes til andre formål (men fortsatt innenfor sone III og IV), til de som relativt strengt forholder seg til de gitte rammer og oppfatter disse som absolutte. Dette innebærer i praksis at deler av de midlene som fra KRDs side er avsatt til Nyvekst, brukes til andre tjenester. Vi har ikke undersøkt hvilket omfang dette kan ha, men siden en betydelig andel av midlene til Nyvekst ikke har blitt utnyttet, er det i prinsippet mulig at en del midler ikke har gått til det som har vært intensjonen, nemlig å støtte bedrifter med et betydelig vekstpotensial. Vi diskuterer dette videre i avslutningskapitlet, der det foreslås en annen organisering av tjenesten slik at denne muligheten fjernes.

5 Oversikt over porteføljebedriftene

I dette kapitlet vil vi se nærmere på de bedriftene som har mottatt tilskudd fra Nyvekst gjennom de to første driftsårene (2008 og 2009). Nyvekst-bedriftene vurderes ut fra flere vinkler for å belyse hvordan seleksjonskriteriene har vært benyttet så langt. Kjerneproblemstillingen er hvorvidt man har truffet målgruppen for Nyvekst, som er bedrifter med et betydelig vekstpotensial.

Datagrunnlaget som er benyttet i dette avsnittet er hentet fra SOPP, som er Innovasjon Norges prosjekthåndteringssystem.

5.1 Søknader og seleksjonskriterier

I kapittel 1 er det beskrevet en rekke kriterier som må tilfredstilles for at bedriften skal kvalifisere for Nyvekst. Disse kriteriene er oppsummert i tabell 5.1. Kriteriene er inndelt i ulike kategorier. Det er også angitt i hvilken grad kriteriet er et absolutt krav eller et vurderingskriterium.

Tabell 5.1: Seleksjonskriterier for Nyvekst

Kategori	Type	Kriterium
Markedspotensial	Vurdering	Betydelig vekst- og verdiskapingspotensial (regionvis terskel)
	Vurdering	Både vilje og evne til vekst
	Vurdering	Rettet mot nasjonalt eller internasjonalt marked
Gjennomføringsevne	Vurdering	Ledelse, kompetanse og finansiell plattform
Addisjonalitet	Absolutt	INs medvirkning skal ha en utløsende effekt
EK-finansiering	Vurdering	Forutsetter egenkapitalfinansiering minst like stor som IN-støtte
Næringer	Absolutt	Ikke stål, skipsbygging og syntetiske fibre
	Vurdering	Bør unngå handel og forr.messig tjenesteyting med lokalt marked
	Vurdering	Ellers næringsnøytralt
Eierskap	Absolutt	Mindre enn 50% eid av stor bedrift (Begrensinger ved 25-50% eierskap)
Alder	Vurdering	Bør være eldre enn to år
	Absolutt	Må være yngre enn fem år
Selskapsstørrelse	Absolutt	Mindre enn 50 ansatte
	Absolutt	Mindre enn 10 mEUR i omsetning
	Absolutt	Mindre enn 10 mEUR i balanseverdi
Geografi	Absolutt	Må ligge i sone III og IV i det distriktspolitiske virkeområdet
Kvinner	Vurdering	Ambisjon: 40% til kvinnerettett virksomhet

Kilde: "Veiledning for kundeansvarlige og beslutningstakere" dater 5. februar 2008.

De absolutte kriteriene er i hovedsak en konsekvens av EØS-regelverket, mens de mer skjønsmessige kriteriene er fastsatt av KRD. I kapittel 5 og 6 analyserer vi i hvilken grad de sentrale kriteriene er tilfredstilt for Nyvekst-porteføljen. Det viktigste kriteriet er vekstpotensialet til bedriftene – dette vurderer vi Kirke- og undervisningsdepartementet fra flere vinkler i dette og neste kapittel. Hva som anses som tilstrekkelig vekstpotensial for å kvalifisere for ordningen er drøftet i kapittel 1.

Antall søknader om Nyvekst-midler er nesten det samme som antall innvilgede søknader. Det er bare 13 søknader som ikke ble innvilget i første omgang. Fem ble returnert fordi de var ufullstendige, syv søknader ble avslått og en søknad ble trukket. Av disse 13 søknadene har seks fått tilsagn om Nyvekst-midler på et senere tidspunkt. Det er således bare syv bedrifter som har sendt inn en søknad om Nyvekst-midler og ikke fått tilsagn om midler. I følge Innovasjon Norge skyldes dette at man siler prosjektene før de blir registrert i SOPP. Gjennom diskusjoner med bedriftene forsøker man å avklare på et tidlig tidspunkt hvorvidt bedriften kvalifiserer for Nyvekst eller ei. Dermed unngår både bedriften og Innovasjon Norge unødvendig merarbeid i forbindelse med søknadsskriving og -behandling. Dette er utvilsomt fornuftig. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om dette er hele årsaken til at det er så få avslag. I kapittel 3 har vi påpekt at det er svært få høyvekstbedrifter i sone III og IV. På grunn av at det er få aktuelle bedrifter i det distriktpolitiske virkeområdet, kan det også tenkes at terskelen for å få innvilget Nyvekst-midler senkes. Denne problemstillingen er belyst nærmere i dette og det neste kapittelet.

De fleste bedriftene vi intervjuet mente at søknadsprosessen var sammenlignbar med søknadsprosessen for andre virkemidler de hadde vært borti. Bedriftene ble vanligvis kjent med ordningen via næringsforeninger, kunnskapssparker o.l. eller direkte fra Innovasjon Norge. Noen ble også oppmerksom på Nyvekst via media. Alle bortsett fra én av de intervjuede bedriftene hadde et kundeforhold til Innovasjon Norge fra tidligere, og opprettet raskt kontakt med sin lokale kundeansvarlig. De færreste av bedriftene opplevde at det var et trangt nåløye for å få tilsagn Nyvekst-midler. Tre bedrifter uttalte at det var enkelt å få gjennom søknaden. Dette var bedrifter som også evaluator rangerer som klart kvalifisert for Nyvekst (jfr. kapittel 6.3), så det er ikke overraskende at disse virksomhetene ikke opplevde seleksjonsprosessen som veldig krevende. Tre av bedriftene oppga at det var krevende å tilfredsstille egenkapitalkravet.

Interaksjonen med kundeansvarlig gjennom søknadsprosessen varierte nokså mye mellom bedriftene. Bedriftene uttrykte at det krevde en del arbeid å utarbeide påkrevd dokumentasjon, men ikke mer enn man kunne forvente. Et par bedrifter kommenterte at søknadsprosessen tok noe lang tid og var så ressurskrevende at de mistet noe av trykket i fremdriften. Flere bedrifter uttalte at de syntes dialogen med kundeansvarlig var god og søknadsprosessen profesjonell og grundig. En bedrift uttalte at de hadde omfattende interaksjon med kundeansvarlig etter at den hadde sendt inn førsteutkast til søknad. På tross av en grundig kvalitetskontroll opplevde bedriften prosessen som nyttig siden de ble utfordret på en konstruktiv måte av kundeansvarlig. Dette fremstår som beste praksis for søknadsbehandling.

For de fleste ble det relativt raskt avklart gjennom et par samtaler med saksbehandler om de var kvalifisert for ordningen. Innovasjon Norge har uttalt at det er få avslag registrert i SOPP på grunn av effektiv siling på et tidlig stadium. Det er gunstig med hurtig saksbehandling, og det er sannsynlig at de kundeansvarlige kjenner bedriftene og seleksjonskriteriene så godt at de raskt avdekker hvorvidt de kvalifiserer for Nyvekst-tilskudd. Det kan imidlertid også antyde at kriteriene anvendes for snilt slik at få virksomheter faktisk lukes ut. Dette er det vanskelig å si noe nærmere om siden vi ikke har informasjon om hvor mange avslag som er gitt før søknaden registreres i SOPP. Tjenesteansvarlig oppfordres til å se nærmere på hvor stor avskallingen av

selskaper faktisk er på et tidlig tidspunkt i prosessen da dette kan si noe om hvor trang ”seleksjonstrakten” er.

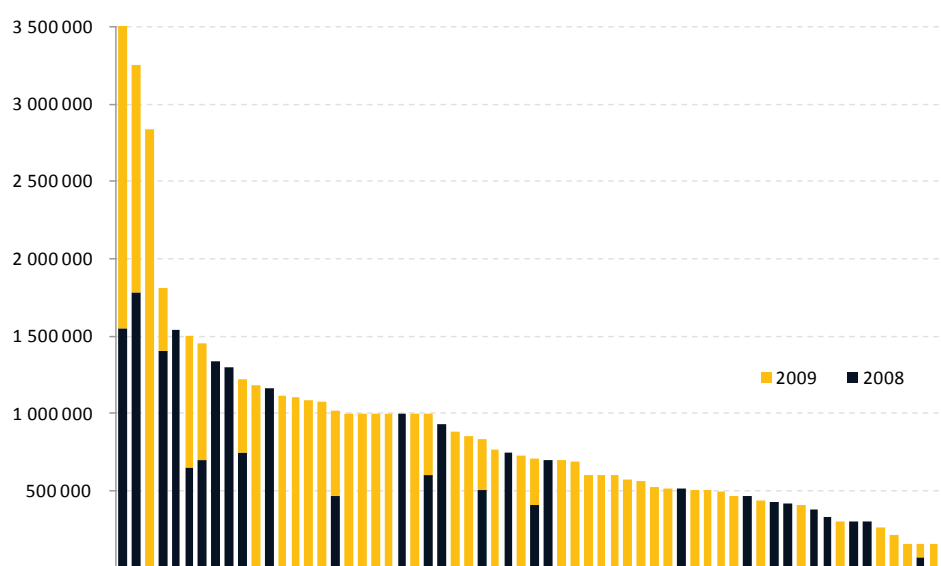
Samlet kan vi oppsummere med at hovedinntrykket fra bedriftsintervjuene er at søknads- og seleksjonsprosessen stort sett ble opplevd som rimelig grei.

De fleste bedriftene uttrykte at de generelt er nokså fornøyd med søknadsprosessen og de kundeansvarlige. Tre virksomheter var tydelige på at de syntes oppfølgingen var profesjonell og god i søknadsfasen. Imidlertid kommenterte flere at det var noe mangelfull kunnskap om ordningen i oppstarten. Det resulterte i noen alvorlige tilfeller av feilinformasjon. Blant annet ble en fem år gammel bedrift feilaktig forespeilet et treårsløp fordi saksbehandleren trodde at alderskravet gjaldt fra første tilsagn og ikke fra registreringsdato. En annen bedrift har fått tilskuddet halvert fordi de ble feilinformert om hvilke kostnadsposter som kan inngå i beregningsgrunnlaget. Imidlertid må man forvente visse innkjøringsproblemer ved igangsettingen av ny tjeneste. Det er et stort apparat av saksbehandlere som skal informeres.

5.2 Oversikt over tilsagn

I figur 5.1 ser vi totale Nyvekst-tilsagn til alle bedrifter som har mottatt midler fordelt på 2008 og 2009.

Figur 5.1: Nyvekst-tilsagn pr. bedrift for 2008 og 2009



Det er i alt 62 bedrifter som har mottatt Nyvekst-midler i løpet av de første to årene ordningen har eksistert. Av disse bedriftene er det 11 bedrifter som har mottatt midler i begge årene. I alt er det således gitt 73 tilsagn av Nyvekst-midler i løpet av de to første driftsårene. Den bedriften som har fått høyest tilsagn om Nyvekst-midler har mottatt 3,5 millioner kroner over to år, mens den bedriften som har mottatt minst har mottatt 105 000 kroner.

Det høyeste enkelttilsagnet er på 2,8 millioner kroner. Det ble gitt 27 tilsagn i 2008 og 46 tilsagn i 2009. Gjennomsnittlig tilsagn var henholdsvis 711 000 kroner i 2008

og 767 000 kroner i 2009. Mediantilsagnet for de to årene sett under ett er 600 000 kroner. Gjennomsnittlig tilsagn per bedrift var imidlertid 857 000 kroner. Årsaken til at dette gjennomsnittstallet er høyere skyldes selvsagt at 11 bedrifter har mottatt Nyvekst-midler i både 2008 og 2009.

På tross av gjennomsnittsstørrelsen på tilsagnene var høyere i 2009 enn i 2008 er de fleste av de store bevilgningene gitt i 2008. Dette skjedde selv om budsjetttrammene økte betydelig fra 2008 til 2009, jfr. kapittel 1. Gjennomsnittstilsagnet for 2009 dras opp av de to største enkelttilsagnene, men hele 8 av de 11 største enkelttilsagnene ble gitt i 2008. I 2009 var en stor andel av tilsagnene mellom 450 000 kroner og 1,1 millioner kroner mens variasjonen i tilsagnsstørrelse var noe større i 2008.

Det er åtte bedrifter som har mottatt 300 000 kroner eller mindre i totale tilskudd. Det minste tilskuddet er 105 000 kroner. De fleste av disse ble gitt i 2009 – det har med andre ord blitt flere mindre enkeltengasjementer i Nyvekst-ordningens andre driftsår. Man kan spørre seg om hvorvidt de minste tilsagnene er utløsende for bedriftene, eller om midlene heller burde være benyttet på færre engasjementer. I utgangspunktet er det rimelig å anta at selv for små bedrifter utgjør ikke tilskudd på i størrelsesorden 100 000-300 000 kroner forskjellen på suksess og fiasko, med mindre disse midlene i betydelig grad utløser annen type finansiering i form av egenkapital og lånekapital, eventuelt at Nyvekst inngår som en del av en finansieringspakke fra Innovasjon Norge. Dette er analysert nærmere i kapittel 5.4, i avsnittet om utløsningsgrad og samfinansiering.

Bortsett fra for de to største engasjementene virker det ikke sannsynlig at noen av engasjementene vil stange i taket i forhold til EUs reglement om at man kan tillate tilsagn på opp til ca 8 millioner kroner (1 million euro) over tre år – med mindre noen enkeltengasjementer øker betydelig over de neste par årene.

Tabell 5.2 viser fordelingen av Nyvekst-tilsagn på fylker. Tabellen angir også tilsagn for hvert av årene og sorterer de ulike fylkene i forhold til totalt tilsagnsbeløp i perioden.

Tabell 5.2: Prosjekter og tilsagn per fylke, 2008 og 2009

FYLKE	TILSAGN (mill kr.)				TILSAGN (antall)				
	Sum 2008	Sum 2009	Sum totalt	Andel	Ant. 2008	Ant. 2009	Ant. totalt	Andel	Antall foretak
HEDMARK	1,6	3,0	4,5	8 %	1	3	4	5 %	3
OPPLAND	0,8	-	0,8	1 %	1		1	1 %	1
BUSKERUD	0,5	0,3	0,8	2 %	1	1	2	2 %	1
TELEMARK	0,4	0,6	1,1	2 %	1	2	3	4 %	3
ROGALAND	2,2	3,0	5,1	9 %	3	5	8	10 %	4
HORDALAND	2,1	2,1	4,2	8 %	6	6	12	15 %	6
SOGN OG FJORDANE	2,3	2,4	4,7	9 %	2	4	6	7 %	6
MØRE OG ROMSDAL	1,6	7,1	8,7	16 %	3	13	16	20 %	11
SØR-TRØNDELAG	0,7	1,3	2,0	4 %	1	2	3	4 %	3
NORD-TRØNDELAG	4,9	2,3	7,2	13 %	6	3	9	11 %	8
NORDLAND	2,9	2,8	5,7	11 %	2	1	3	4 %	3
TROMS	0,8	5,2	6,1	11 %	2	8	10	12 %	9
FINNMARK	-	3,5	3,5	6 %		4	4	5 %	4
TOTALT	20,7	33,6	54,3	100 %	29	52	81	100 %	62

I alt er det 13 fylker som har gitt tilsagn om midler i løpet av 2008 og 2009. Det er totalt 16 fylker som har kommuner som faller inn under det distriktpolitiske virkeområdet (sone III og IV). Det er med andre ord tre fylker som ikke hadde noen tilsagn i perioden. Dette gjelder Østfold, Aust-Agder og Vest-Agder, som alle har svært begrensede Nyvekst-rammer, jfr. tabell 4.1.

Det er kystfylkene fra Rogaland og opp til Troms som har mottatt mesteparten av Nyvekst-midlene i disse to årene. Vekstbedrifter i Møre og Romsdal har mottatt mest i perioden med 8,7 millioner kroner av totale tilsagn (16%), fulgt av Nord-Trøndelag med 7,2 millioner kroner (13%). Innenlandsfylkene har mottatt en liten andel av Nyvekst-midlene. Hovedårsaken til det er at disse fylkene har få og/eller befolkningsfattige kommuner i sone III eller IV, og derfor lave rammer.

Figur 5.2 viser hvor de 62 bedriftene som har mottatt Nyvekst-midler i 2008 og 2009 er lokalisert, og oppsummerer antall prosjekter og tilsagnsbeløp per fylke angitt i tabellen over.

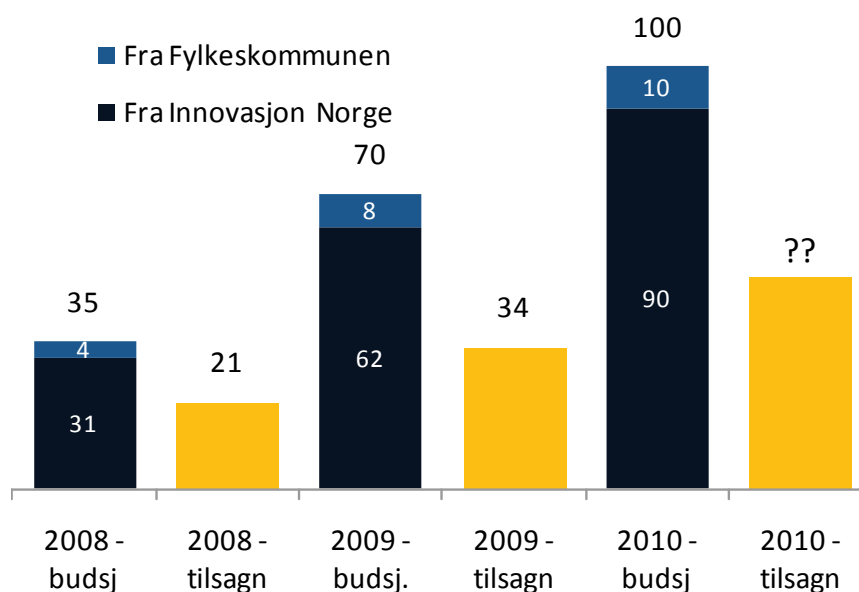
Figur 5.2: Lokalisering av Nyvekst-bedriftene



Vi ser at det er god geografisk spredning på prosjektene i de fleste fylkene.

Figur 5.3 viser faktiske tilsagn sammenholdt med budsjetttrammene for Nyvekst i de tre første årene.

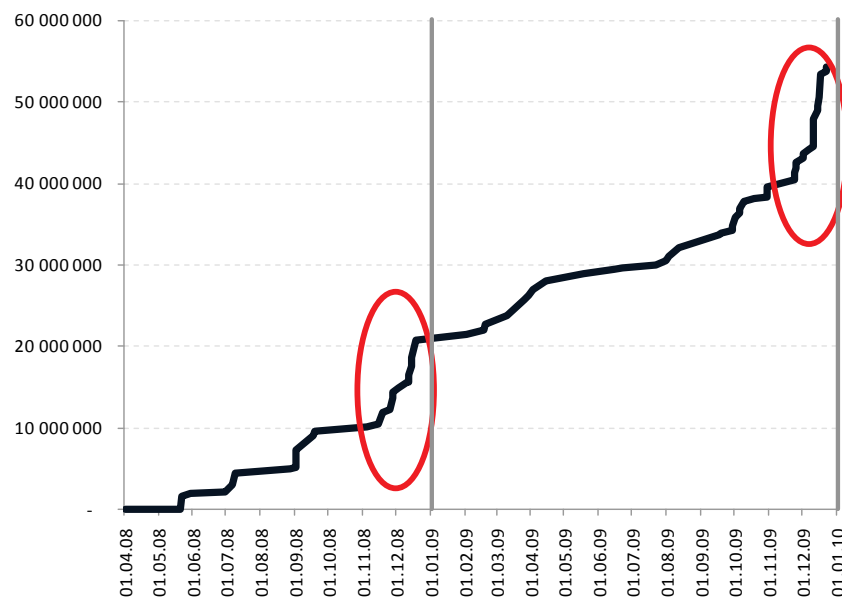
Figur 5.3: Budsjettrammer og faktiske tilsagn Nyvekst 2008-10



Totale tilsagn utgjør vel 54 millioner kroner, mens budsjettrammene for de to årene utgjorde 105 millioner kroner. I 2008 var utnyttelsesgraden 59 prosent, i 2009 ble den enda lavere; 48 prosent. Det er ikke overraskende at man ikke har klart å utnytte budsjettrammen verken i 2008 eller i 2009. Som redegjort for i kapittel 3 viser våre analyser at det er få vekstbedrifter sone III og IV i det distriktpolitiske virkeområdet. Tilgangen på aktuelle bedrifter er også pekt på som en betydelig flaskehals av medarbeidere i Innova Norge. Det er også begrensninger knyttet til hva som er ”godkjente kostnader” i forbindelse med Nyvekst. Dette bidrar også til lavere utnyttelse av budsjettrammen. I tillegg reduseres finansieringsandelen for lønnskostnader i noen regioner på grunn av redusert arbeidsgiveravgift. I enkelte tilfeller kan finansieringsandelen for lønnskostnader bli så lav som 7,6 prosent. En lav finansieringsandel av den generelt viktigste kostnadsposten kan gjøre Nyvekst-ordningen mindre attraktiv for vekstbedriftene, slik at etterspørselen fra høyvekstbedriftene kan bli lavere enn den ellers ville vært. Dette har imidlertid trolig begrenset betydning for etterspørselen siden det er rimelig å anta at ordningen uansett fremstår som attraktiv for målgruppen. Vi vil påpeke at hvilke kostnadsposter som er godkjente og reglene for avkortning av lønnsfinansiering var kjent da tjenesten ble dimensjonert, og skulle således være tatt hensyn til ved fastsettelsen av budsjettrammen. Samlet sett er det rimelig å anta at man heller ikke i 2010 klarer å utnytte budsjettrammen.

I analysen av tilsagn er det også relevant å se på tidspunktet når tilsagn blir gitt – ikke minst sett i lys av den lave utnyttelsen av budsjettrammene. Figur 5.4 viser akkumulerte tilsagn for Nyvekst fra det første tilsagnet ble gitt 22. mai i 2008 frem til slutten av 2009, i alt 54,2 millioner kroner.

Figur 5.4: Tildeling av Nyvekst-midler over tid - 2008 og 2009



Vi ser at det tok noe tid fra ordningen ble iverksatt i mars 2008 til de første tilsagnene om midler ble gitt. I Innovasjon Norges årsrapport til departementene for 2008 står det: *"INs distriktskontorer har gjort en til dels svært grundig jobb i å identifisere og velge ut bedrifter med stort vekstpotensial. Dette arbeidet og litt komplisert regelverk medførte at de første tilsagn kom i løpet av annet halvår 2008."* Det mest slående med figuren er imidlertid opphopningen av tilsagn på slutten av året. I 2008 ble 43 prosent av tilsagnene gitt etter 24. november, i 2009 var tilsvarende tall 44 prosent - dette er svært høye andeler siden vi snakker om bare en måneds drift frem til årets slutt. Bare 27 prosent av budsjettmidlene var benyttet før denne datoen i 2009.

Hvorfor er det slik, og hvorfor tildeles ikke midlene jevnere ut over året? For 2008 er argumentasjonen om at det tar tid å få tildelt midlene plausibel og en viktig årsak. For 2009 argumenteres det med at tiltakspakken i forbindelse med finanskrisen tok mesteparten av tiden og oppmerksomheten til saksbehandlerne. Det synes imidlertid rimelig å fortolke figur 5.4 dit hen at saksbehandlingen forseres mot slutten av året. Dette inntrykket forsterkes av flere eksempler på søknader som er behandlet på svært kort tid mot slutten av året. Korteste behandlingstid som er registrert fra søknadsinnlevering til tilsagn er gitt er fire dager. En mulig forklaring er at utfordringen med å identifisere tilstrekkelig med bedrifter som tilfredsstillter Nyvekst-kriteriene, gjør at man ikke får et jevnt tilfang av gode Nyvekst-kandidater – man må aktivt ut og finne dem. Dette arbeidet har muligens vært intensivert mot slutten av året, da man så at man lå "bak skjema". Tjenesteanvarlig for Nyvekst oppfordres til å se nærmere på årsakene til at utviklingen i akkumulerte tilsagn over tid er så vidt skjev.

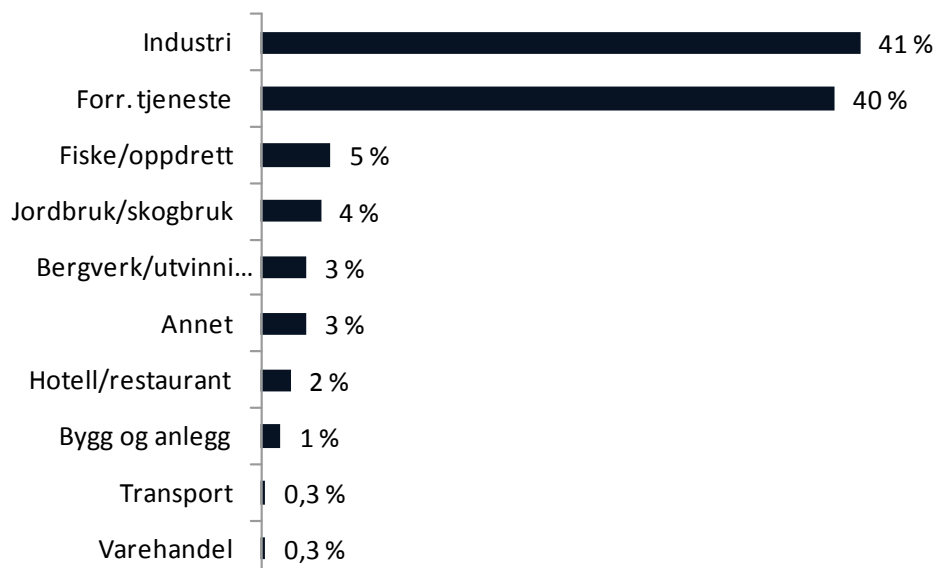
5.3 Beskrivelse av Nyvekst-bedriftene

De 62 bedriftene som har fått Nyvekst-midler i 2008 og 2009 er svært ulike med hensyn til blant annet bransje, alder og utviklingsstadium. I dette avsnittet ser vi på ulike kjennetegn ved Nyvekst-bedriftene.

Næringsfordeling

I SOPP er det angitt næringstilhørighet i henhold til standard for næringsgruppering (NACE-koder). Næringsfordelingen er vist i figuren under.

Figur 5.5: Andel av Nyvekst-tilsagn til ulike næringer



Vi ser at midlene i hovedsak går til to sektorer; industri og forretningstjenester – over 80 prosent av midlene kanaliseres hit. De andre næringene utgjør en svært begrenset del av totale tilsagn. Dette er imidlertid en nokså grovkornet næringsinndeling – industri og forretningstjenester kan være så mangt. Vi har derfor utarbeidet en mer detaljert næringsklassifisering basert på en gjennomgang av bedriftsporteføljen. Klassifiseringen er angitt i tabellen under, sammen med noen stikkord som beskriver bedriftsområdet til en del av Nyvekst-bedriftene. Denne oversikten gir et bedre innblikk i hva bedriftene faktisk driver med.

Tabell 5.3: Antall bedrifter per næringskategori

Næring	Antall	Virksomhetsområde - noen stikkord
Programvareutvikling	14	Adm-syst., instruksjoner, forsikring, prosj.styring mv.
Næringsmiddelproduksjon	12	Torsk, lam, reinsdyr, saft, helsekost, kongekrabbe mv.
Industri - diverse	9	Klær, møbler, plast, racerbanelys, kabel, pulk mv.
Industri - olje og gass	7	Mek. utstyr, rør, maskinering, hydraulikk mv.
Industri - bygg og anlegg	5	Lufteventlier, grus, paller, vegger, våtromstape
IT/telecom	4	Web-salg bilder, IPTV, outsourcing, trådløs aksess
Farmasi/helse	3	Smokk, hodepinelindring, kjemikalier
Industri - fornybar	3	Solceller, bioenergi
Industri - maritim	3	Teiner, propeller, alarm
Reiseliv	2	Hotell, opplevelse

Porteføljen består av bedrifter som har svært ulike forretningsideer. De fleste bedriftene satser innen spesialiserte nisjer. Det er flest bedrifter innen IT/programvareutvikling. Det er også gitt Nyvekst-støtte til mange nisjeprodusenter innen næringsmiddelproduksjon. Vi merker oss også at det er en god del leverandører inn mot olje og

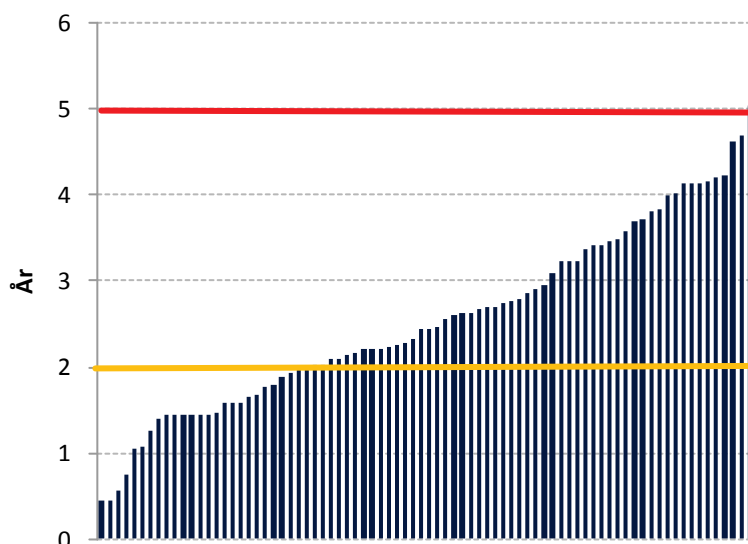
gass-sektoren. Reiseliv og fornybar energi er lite fremtredende i porteføljen. Dette er sektorer som burde ha betydelig vekstpotensial også i distriktene.

Som diskutert i kapittel 1 er Nyvekst-ordningen i utgangspunktet næringsnøytral. I henhold til EØS-regelverket kan man imidlertid ikke gi tilskudd til bedrifter innen stål, skipsbygging og syntetiske fibre. Man bør også unngå å prioritere bedrifter innen handel og forretningsmessig tjenesteyting med et lokalt marked. Nyvekst-porteføljen tilfredsstiller disse kravene.

Alder

I veiledningen til kundeansvarlige for Nyvekst heter det: ”Bedriften skal normalt ha startet opp og gjerne ha to år bak seg”. Dette er ønskelig for at man skal ha noe historikk som kan sannsynliggjøre at man er kvalifisert for Nyvekst. I tillegg må bedriften være yngre enn fem år i henhold til EØS-regelverket. Figuren under viser hvor gammel bedriftene var på tilsagnstidspunktet. Alle tilsagn er inkludert i figuren, slik at de bedriftene som har fått flere tilsagn opptrer flere ganger.

Figur 5.6: Nyvekst-bedriftenes alder ved tilsagnstidspunktet



Vi ser at cirka en tredjedel av tilsagnene er gitt før bedriftene var to år. Det finnes eksempler på bedrifter som har fått avslag på søknaden med den hovedbegrunnelse at de var yngre enn to år. Det fremstår derfor som noe inkonsistent at så mange bedrifter ikke tilfredsstiller toårskriteriet. Når bedriftene er nystartede blir det vanskelig for saksbehandlerne å vurdere flere av de andre vurderingskriteriene, blant annet gjennomføringsevne. Nå er nok noen av de yngste bedriftene tidligere bedrifter som opptrer i ”ny drakt”, og mange ledere og gründere har tidligere erfaringer å vise til. I en viss forstand kan man dermed si at en del unge bedrifter og nøkkelpersoner har en historikk. Dette letter vurderingen av unge virksomheter.

I den andre enden av aldersspekteret ser vi at en del bedrifter stanger hodet i femårgrensen, og er således snart ikke kvalifisert for ordningen. Disse bedriftene har ikke mulighet til å bli fulgt opp gjennom Nyvekst-ordningen over tid, slik det er lagt opp til i ordningen. Dermed blir også effekten av støtten mindre – Nyvekst blir en engangsforeteelse, og ikke en ordning som gjør at man kan planlegge et langvarig utviklingsløp som virkelig kan utgjøre en forskjell. To bedrifter hadde så vidt passert fem år ved tilsagnstidspunktet, og var dermed strengt tatt ikke kvalifisert for Nyvekst. Dette

skyldes antagelig at det formelle tilsagnet ble gitt etter at den reelle tilsagnsperioden var over.

Det er krevende for de kundeansvarlige å avveie hensynet til at bedriftene har noe å vise til mot hensynet til at bedriftene bør kunne gis Nyvekst-tilskudd i tre år, og ut fra figur 5.6 kan det virke som at denne avveiningen gjøres ulikt i dag. Tjenesteansvarlig bør se nærmere på om toårskriteriet er hensiktsmessig, og om kriteriet anvendes på en konsistent måte. I kapittel 6.4 diskuterer vi nærmere utfordringene knyttet til begrenset informasjonstilfang og hvordan man kan forsøke å kompensere for dette.

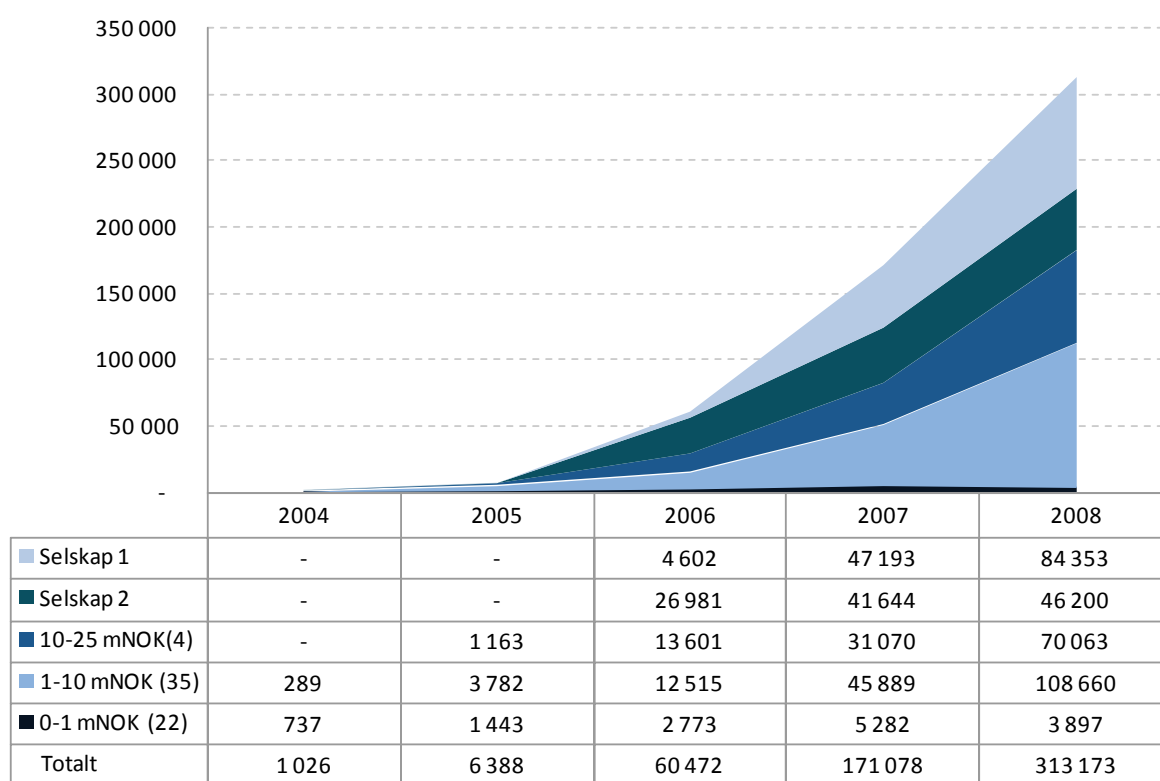
Mange av dem som er intervjuet både i Innovasjon Norge og i bedriftene kommenterer at tidshorisonten burde vært lengre, i og med at det tar tid for høyvekstbedrifter å utvikle seg og oppnå lønnsomhet. Imidlertid er det slik at de fleste av Nyvekst-bedriftene har en nokså kort vei til markedet - dersom det settes fart og utviklingsaktivitetene finansieres. De fleste har allerede produkter ute i markedet og noe omsetning, og det er få bedrifter som trenger mer enn cirka to år på å ha et salgbart produkt tilgjengelig. Et fåtall av bedriftene opererer i næringer som er karakterisert med lange utviklingscykler. Det vil imidlertid for de fleste være behov for hyppige produkt- og tjenesteforbedringer, nye produktvarianter mv, slik at utviklingsaktiviteter vil for de fleste foregå løpende. Det er imidlertid lang vei fram for de fleste for å oppnå positiv kontantstrøm og tilfredsstillende lønnsomhet. Utfordringen for de fleste er å skalere markedsarbeidet slik at man når tilstrekkelig store kundegrupper både nasjonalt og eventuelt internasjonalt. Å penetrere markedet kan være tidkrevende og kostbart selv om produktutviklingstiden er nokså kort. På grunnlag av det foregående er inntrykket at for Nyvekst-bedriftene er det primært finansierings- og ressursbeskrankninger som gjør at ting trekker ut i tid mer enn egenskaper ved bedriften og markedet. Dette bør få konsekvenser for hvordan Nyvekst utvikles videre. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 7.

Omsetning

Historiske omsetningstall for unge vekstbedrifter sier isolert sett lite om hvilket potensial bedriftene har. De kan imidlertid gi en indikasjon på hvor langt bedriftene har kommet i vekstforløpet, og om de har oppnådd "market proof" (jfr. kapittel 2.1). Dette er en viktig milepæl og risikoen for selskapet reduseres betydelig når den er oppnådd. Vi har derfor sett noe nærmere på omsetningstallene for Nyvekst-virksomhetene.

Figur 5.7 viser omsetningsutviklingen for Nyvekst-bedriftene. Figuren viser de to bedriftene med høyest omsetning, tre omsetningskategorier (i millioner kroner); 0-1, 1 til 10 og 10 til 25 samt antall bedrifter i hver gruppering (tall i parentes). Bedriftene er plassert i en omsetningskategori basert på omsetningstall for 2008.

Figur 5.7: Omsetningsutvikling for Nyvekst-bedriftene (tusen kroner), 2004-2008



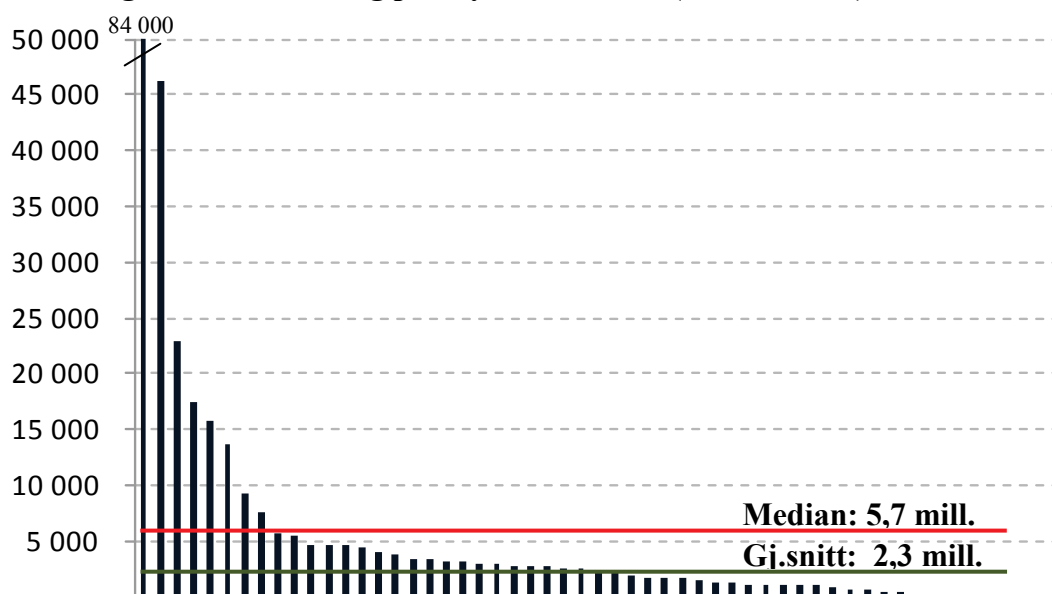
Vi ser at bedriftene har hatt en omsetningsutvikling fra mindre enn 1 millioner kroner i 2004 (da bare fem av bedriftene eksisterte) til 313 millioner kroner i 2008. Men det er svært store forskjeller mellom bedriftene. De to største bedriftene står for vel 130 millioner eller 42 prosent av totalomsetningen. Fire bedrifter som omsetter for mellom 10 og 25 millioner kroner har en totalomsetning på 70 millioner kroner (22 %), de 35 bedriftene som omsetter for mellom 1 og 10 millioner kroner har en totalomsetning på 109 millioner kroner (35 %), men de minste bedriftene (22 bedrifter) omsetter for knappe 4 millioner kroner (1 %). Det er over en tredjedel av bedriftene som omsetter for mindre enn én millioner kroner. Disse er fremdeles på et tidlig utviklingsstadium og har ikke nådd kommersialiseringsfasen. Over halvparten av bedriftene har mellom 1 og 10 millioner i omsetning i 2008. Utfordringen for disse er ofte å skalere bedriften slik at vekstmålene nås, samtidig som at produktene eller tjenestene videreutvikles. Dette er krevende, og mange bedrifter uttrykker at "ting tar tid" - vekstambisjonene står ved lag, men de skyves noe ut i tid.

Figur 5.8 illustrerer den store forskjellen i omsetningsvolum mellom bedriftene. Gjennomsnittsomsetningen for Nyvekst-bedriftene i 2008 var 2,3 millioner kroner, mens medianbedriften omsatte for 5,7 millioner kroner. Den store forskjellen mellom gjennomsnitt og median understreker skjevheten i porteføljen; det er få store bedrifter og en lang "hale" av bedrifter med beskjeden eller ingen omsetning.

I kapittel 1.1 drøftes retningslinjene for Nyvekst. Det er blant annet angitt at bedriftene bør ha en omsetning på minst 10 millioner kroner fire år etter første tilsagn og minst 20 millioner etter fem til åtte år. Figur 5.8 indikerer at det er de færreste av bedriftene som har kommet langt i å realisere vekstambisjonene. Det er også rimelig å anta at mange av disse bedriftene aldri blir en betydelig kommersiell suksess, men slik

skal det være i en portefølje av oppstartsbedrifter med høy risiko. Hva som kan være rimelige suksessrater er nærmere omtalt i kapittel 6.2.

Figur 5.8: Omsetning per Nyvekst-bedrift (tusen kroner), 2008



Antall ansatte

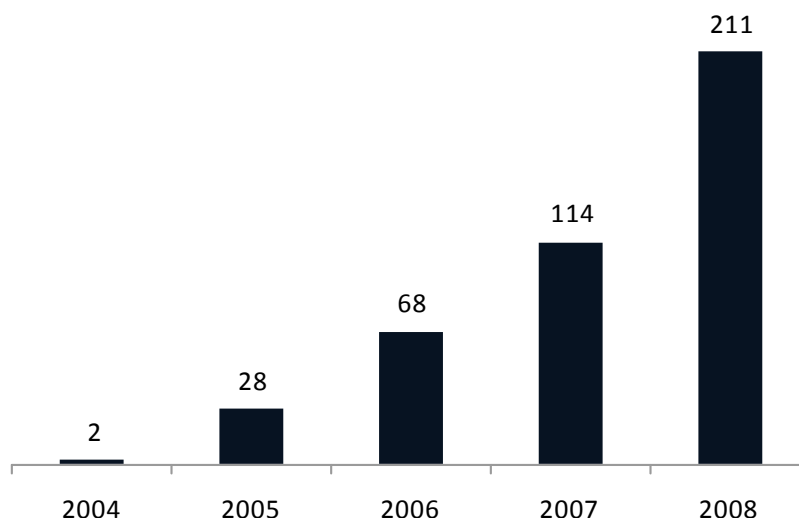
Vi har også sett på utviklingen av antall ansatte i porteføljen. Som for omsetningstall sier antall ansatte i seg selv lite om potensialet til virksomhetene, men det kan gi noen indikasjoner på hvor langt bedriftene har kommet i utviklingen.

Antall ansatte i bedriftene viser noen av de samme trekkene som omsetningsutviklingen og -variasjonen, men variasjonen mellom bedriftene er ikke så ekstrem. Figur 5.9 viser antall ansatte i de 62 bedriftene fra de første bedriftene ble etablert i 2004 og frem til og med 2008⁷.

Det har vært en jevn økning i antall ansatte etter hvert som bedriftene har blitt etablert og de har gjennomført ansettelser. I 2008 var det i alt 211 ansatte i bedriftene, et gjennomsnitt på 3,4 ansatte per bedrift, jfr. figur 5.10. Dette er lavt, og illustrerer at det er de færreste av bedriftene som har kommet langt i å realisere vekstambisjonene. Medianbedriften har enda færre ansatte i 2008; 1,5.

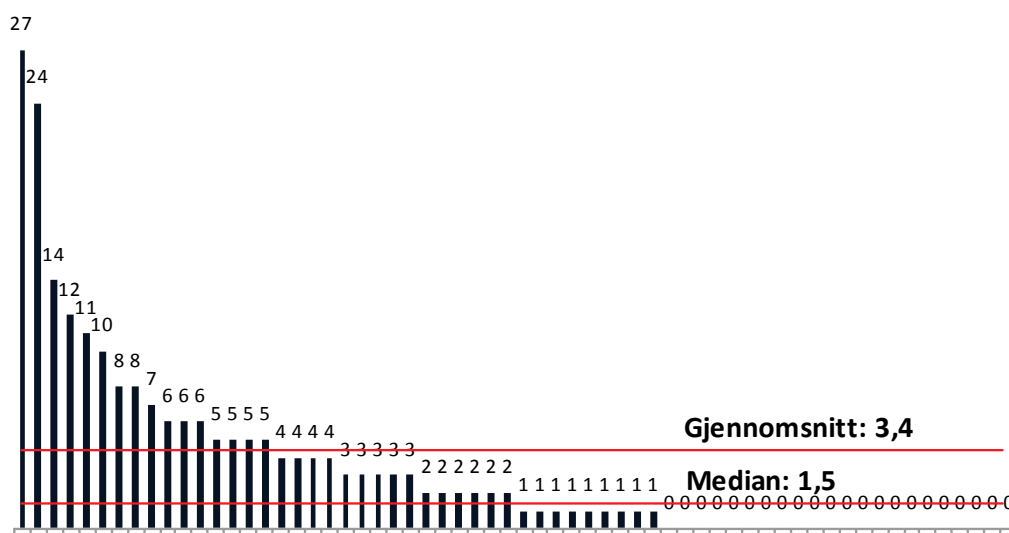
⁷ Datagrunnlaget i dette avsnittet er basert på antall ansatte rapportert til Brønnøysund-registrene. Datakvaliteten kan være noe varierende.

Figur 5.9: Antall ansatte i Nyvekst-bedriftene 2004-9



Det er nokså stor forskjell mellom bedriftene, som illustrert i figur 5.10. De to største bedriftene har henholdsvis 27 og 24 ansatte. De åtte største bedriftene har halvparten av de ansatte. Over en tredjedel av bedriftene har ingen ansatte og omtrent 15 prosent av bedriftene har bare én ansatt. Til sammen er det altså 50 prosent av bedriftene som har null eller én ansatt. Disse bedriftene vil vanligvis benytte arbeidskraft som formelt er ansatt i andre bedrifter. Dette er i tråd med den vanlige utviklingsprosessen for vekstbedrifter som er beskrevet i kapittel 2. Antall ansatte som fremkommer i figuren er derfor sannsynligvis for lave i forhold til det reelle antall personer som arbeider med å utvikle bedriftene.

Figur 5.10: Antall ansatte per Nyvekst-bedrift, 2008



I retningslinjene for Nyvekst er det ikke angitt eksplisitte forventninger til sysselsetningsveksten i bedriftene som støttes av Nyvekst, men samtidig er det klart at en viktig begrunnelse for regionalpolitiske virkemidler er at de skal bidra til økt sysselsetting.

Ut fra dette peker tallene i retning av at det så langt er få virksomheter som har kommet langt i å realisere sysselsettingsmålsettingene. Dette bekrefter for øvrig den tendensen vi har sett foran om at en betydelig andel av bedriftene heller ikke har kommet langt i å realisere omsetning av særlig betydning.

Kvinneandel

Det er et velkjent fenomen at kvinner i liten grad er involvert i vekstforetak (Spilling 2005), og målsettingen om at 40 prosent av Nyvekst-midlene skal gå til foretak ledet eller eiet av kvinner virker derfor ambisiøs. Og riktig nok; en analyse av registrering i Innovasjon Norges saksbehandlingssystem (SOPP) av hvorvidt bedriften er kvinnerettet viser at 27 prosent av Nyvekst-midlene har gått til bedrifter som anses som kvinnerettet. Definisjonen av ”kvinnerettet” er imidlertid noe videre i registrering i SOPP enn at foretaket er eid eller ledet av en kvinne.⁸

I veiledningen til kundeansvarlige for Nyvekst heter det om målsettingen: *”Dette kan likevel ikke være et utvalgskriterium i henhold til EØS-regelverket. Det skal imidlertid fokuseres på å mobilisere slike bedrifter inn i ordningen, og sørge for å øke kvaliteten på søknader fra denne gruppen.”* Dette uttrykker gode intensjoner, men i en situasjon hvor det er utfordrende nok å identifisere tilstrekkelig antall vekstbedrifter som tilfredsstiller kriteriene for Nyvekst kan det stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å ha denne ambisjonen også for Nyvekst. I intervjuer med Innovasjon Norge har det ikke kommet frem at bedrifter er avvist med den begrunnelse at porteføljen da blir for mannsdominert, ei heller at de spesielt har lett etter kvinnerettede bedrifter. I og med at ”kvinnerettet” ikke inngår som seleksjonskriterium og også er lite meningsfullt som lettekriterium virker det ikke som at denne ambisjonen har hatt noen praktiske konsekvenser i forbindelse med Nyvekst.

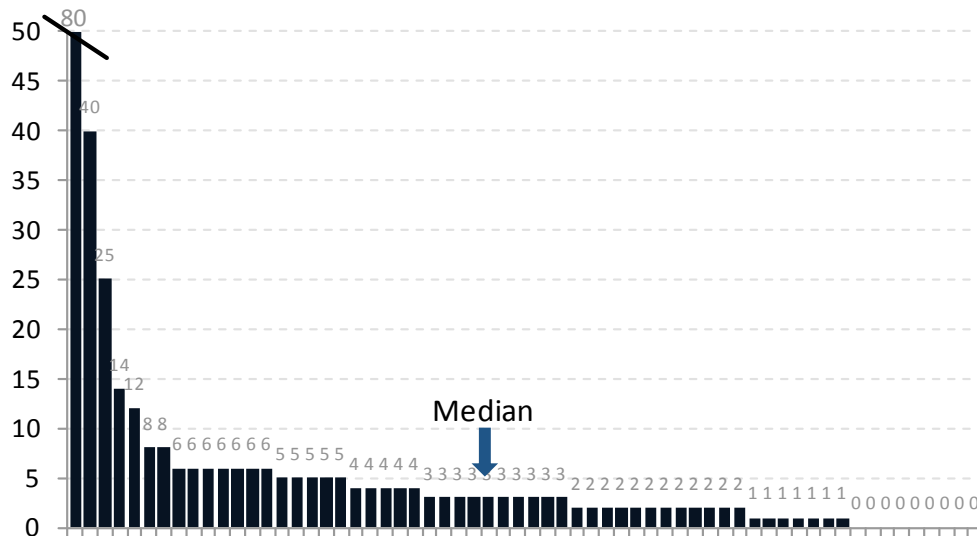
5.4 Forventet vekst i Nyvekst-bedriftene

Vekstpotensialet er det mest sentrale seleksjonskriteriet for Nyvekst. Bedriftene som inkluderes skal ha et betydelig vekstpotensial. Som diskutert i kapittel 1 bør Nyvekst-bedrifter ha planer som innebærer at omsetningen minst tredobles i løpet av fire år etter første Nyvekst-tilsagn og blir på minst ti millioner kroner per år. En tredobling er ikke så vanskelig å få til dersom startpunktet er lavt, noe som er tilfelle for de aller fleste Nyvekst-bedriftene. Sjekkpunktet blir da om de minste bedriftene har nådd omsetningsmålet på ti millioner kroner mens de mer etablerte bedriftene bør ha tredoblet omsetningen. Dette vil man imidlertid første gang kunne vurdere i 2012, da det er fire år siden 2008-bedriftene mottok tilskudd.

I forlengelse av analysen av antall ansatte er det interessant å se på hvilken sysselsettingseffekt Nyvekst-tilskuddet antas å ville få. Økt, bærekraftig sysselsetting i distriktene er en viktig målsetning for Nyvekst-ordningen, og et viktig argument for offentlig inngripen. I forbindelse med Nyvekst-søknaden angir kundeansvarlig, etter diskusjon med bedriften, hva de tror den direkte sysselsettingseffekten av tilskuddet vil være i. Dette er vist i figuren under. I den grad sysselsettingseffekt er rapportert for begge årene er det 2009-tallene som er inkludert i oversikten.

⁸ For at et prosjekt skal være kvinnerettet, må minst ett av følgende kriterier være oppfylt: Kvinner som starter egen bedrift, prosjekt som er spesielt rettet mot å øke kompetansen til kvinnelige ansatte, kvinner utgjør mer enn 30 prosent av styremedlemmer/ledelse i søkerbedriften eller prosjektet bidrar til å øke antall kvinnelige eiere, styremedlemmer, ledere eller er spesielt rettet mot å øke antall sysselsatte kvinner.

Figur 5.11: Forventet sysselsettingseffekt for Nyvekst-bedriftene



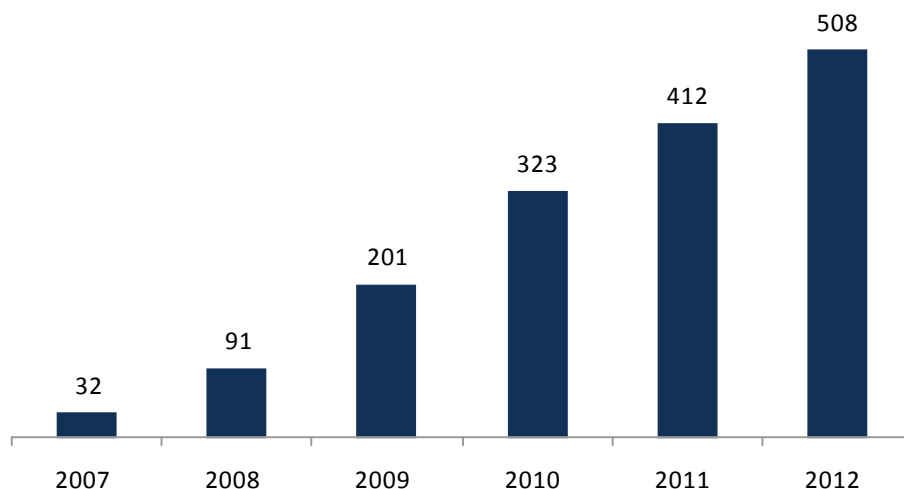
Total rapportert sysselsettingseffekt av Nyvekst-støtten er totalt anslått til vel 300 årsverk, men igjen ser vi at det er noen få bedrifter som står for det aller meste av effekten; fire bedrifter står for nesten halvparten av den forventede sysselsettingseffekten. Medianbedriften forventer en sysselsettingseffekt på tre årsverk. Nesten 80 prosent av bedriftene forventer at de vil ansette fem eller færre personer som en konsekvens av Nyvekst-tilskuddet. Det er noe uklart hvor tett sammenheng det skal være mellom tilskuddet og sysselsettingseffekten, men uavhengig av fortolkning må dette anses for å være nokså lave tall.

De 11 bedriftene som har mottatt Nyvekst-midler begge årene har rapportert forventet sysselsettingseffekt for begge årene. Deres estimat har blitt redusert fra 67 årsverk til 41 årsverk, en reduksjon på nesten 40 prosent, som er betydelig. Denne reduksjonen skyldes nok i stor grad lavere vekstforventninger som følge av finanskrisen, men det er ikke urimelig å anta at det også i noen grad skyldes at det tar lengre tid enn planlagt å realisere ulike utviklings- og vekstinitiativer.

Disse sysselsettingsestimatene er selvsagt svært usikre. Men dette materialet, sammen med de tendensene vi har sett foran om faktisk realisert omsetning og sysselsetting, peker i retning av at sysselsettingseffekten av Nyvekst-tilskuddene for de aller fleste bedriftene vil være nokså begrenset. Det er også rimelig å anta at prognosene er på den optimistiske siden tatt i betraktning at bedriftsutvikling vanligvis tar lengre tid enn ledelsen tror. Estimatenes er også å anse som "good case"-estimer, men statistisk sett er det sannsynlig at mange av disse bedriftene vil feile.

Som nevnt er bedriftenes egne prognoser vanligvis altfor optimistiske. Nå er det riktig nok positivt at bedriftene er optimistiske på egne vegne. Ledelsen må ha en ukuelig tro på det de driver med for å kunne lykkes. Det er imidlertid viktig å være klar over dette. Bedriftenes prognoser kan ikke uten videre benyttes som en indikasjon på forventet vekst for bedriftene. Dette kommer klart til uttrykk i figur 5.12 som viser forventet omsetningsvekst som Nyvekst-bedriftene som fikk innvilget søknader i 2008 rapporterte inn i forbindelse med søknaden.

Figur 5.12: Forventet omsetningsvekst for 2008-årgangen av Nyvekst-bedrifter



Vi ser at man forventer at de 27 bedriftene i 2008-årgangen har rapportert at de skal omsette for over en halv milliard kroner i 2012. Dette hadde vært meget bra, dersom vi kunne tro på estimatet. Vi ser imidlertid også at selskapenes prognoser for 2008, det året de leverte søknaden i, er 91 millioner kroner. Men ser vi på faktisk omsetning i regnskapene for 2008 for disse bedriftene er omsetningen bare 59 millioner kroner. Dette er 35 prosent lavere enn de rapporterte prognosetallene, som ble innlevert i 2008. Med andre ord bommet bedriftene med 35 prosent når prognostiseringsperioden var mindre enn år. Dette illustrerer på en slående måte hvor overoptimistiske tidligfasebedrifter gjerne er. Vi oppfordrer tjenesteansvarlig for Nyvekst til å sørge for at man årlig går nærmere inn i tallgrunnlaget for å forstå årsakene til avvik mellom prognostisert og faktisk omsetning. Det vil gi et nyttig innblikk i hvorfor den forventede veksten uteble. Basert på en slik vurdering kan man bedre gjøre seg opp en kvalifisert oppfatning av om det er sannsynlig at veksten bare er forsinket eller om det synes mer rimelig at den aldri kommer. Dette vil kunne ha implikasjoner for om Nyvekst-engasjementet bør videreføres. Se også kapittel 6.6 for en drøfting av hvordan en slik evaluering kan gjennomføres i praksis.

5.5 Utløsningsgrad og samfinansiering

I dette avsnittet ser vi nærmere på samfinansiering – i hvilken grad Nyvekst er kombinert med andre virkemidler i Innovasjon Norge, og utløsningsgrad – i hvilken grad Nyvekst-tilsagn utløser økt tilgang på egen- og fremmedkapital. Samfinansiering er viktig for at tidligfasebedriftene skal ha en finansieringsløsning som er tilpasset bedriften, mens utløsning av annen kapital – og spesielt egenkapital – er viktig for å få risikokapital på banen i en kritisk fase for bedriften.

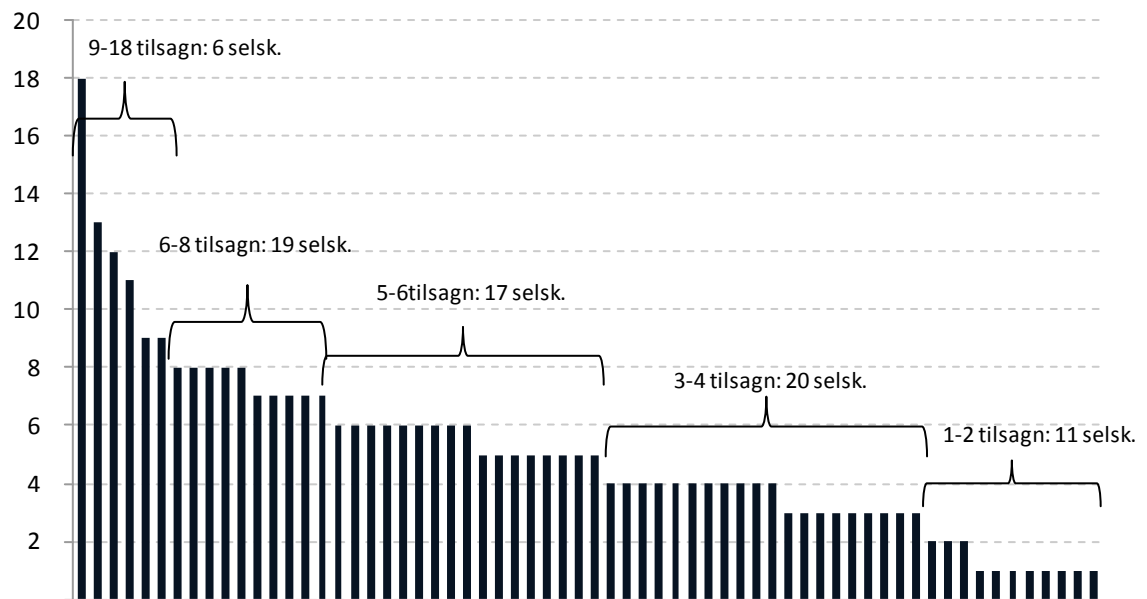
Samfinansiering

Det er en uttrykt ambisjon fra Innovasjon Norge at man skal bidra med ”mer til færre”. Det vil si å følge opp utvalgte vekstbedrifter tettere over tid og bistå de med kompetanse-, rådgivnings- og nettverkstjenester samt skreddersydde finansieringsløsninger tilpasset behovene i den utviklingsfasen bedriften til en hver tid er i. Det er

derfor relevant å se på i hvilken grad Nyvekst-bedriftene har benyttet seg av andre virkemidler i Innovasjon Norge, og hvilke virkemidler det er.

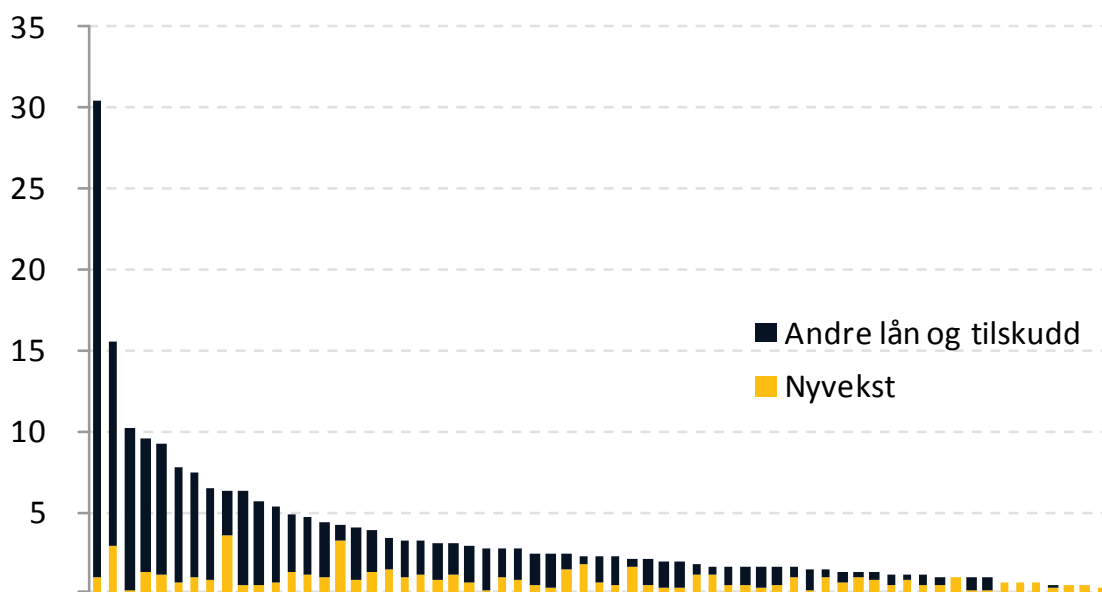
88 prosent av Nyvekst-bedriftene har et kundeforhold til Innovasjon Norge som strekker seg ut over Nyvekst. Som vi ser av figur 5.12 har én bedrift fått hele 18 tilsagn om lån eller tilskudd fra Innovasjon Norge. Gjennomsnitt (og median) er fem tilsagn per bedrift. Dette viser at mange av bedriftene som har mottatt Nyvekst-midler aktivt, har benyttet seg av Innovasjon Norges tjenestetilbud siden oppstart.

Figur 5.13: Antall tilsagn per Nyvekst-bedrift



I figur 5.13 har vi så vist hvor mye hvert enkelt Nyvekst-bedrift har mottatt av Nyvekst-midler sammenholdt med lån og andre tilskudd.

Figur 5.14: Tilskudd fra Innovasjon Norge fordelt på Nyvekst og andre virkemidler per Nyvekst-bedrift (millioner kroner)



Figuren viser at det har vært en betydelig samfinansiering i perioden, og at Nyvekst for de fleste bedriftene utgjør en mindre del av det totale låne- og tilskuddsvolumet. I tillegg til de 54 millioner kronene bedriftene har fått fra Nyvekst-programmet har de også mottatt tilskudd og lån fra andre virkemidler på i alt 170 millioner kroner over en femårsperiode (2005-9). Til sammen har disse 62 bedriftene altså mottatt omtrent 225 millioner kroner i tilskudd og lån.

Det er også av interesse å se på hvilke virkemidler disse bedriftene har benyttet seg av, og tidspunktet da de fikk tilsagn om disse midlene. Dette er vist i tabell 5.4. De syv kategoriene av lån og tilskudd i tabellen er en aggregering av en rekke mer detaljerte virkemiddelkoder som Innovasjon Norge benytter. Til sammen har bedriftene mottatt lån og tilskudd fra 33 ulike virkemidler.

Tabell 5.4: Finansiering fra Innovasjon Norge til Nyvekst-bedrifter ut over Nyvekst (millioner kroner)

Virkemiddeltype	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt
Lavrisikolån	-	2,5	3,8	5,8	38,0	14,8	64,9
Distriktutviklingsmidler	-	2,6	2,4	8,1	13,8	9,2	36,1
Investeringstilskudd	-	-	2,2	3,2	11,7	2,5	19,6
Annet	0,2	1,5	5,1	2,5	4,0	4,4	17,5
Risikolån, garantier	-	0,4	-	3,4	1,5	7,6	12,8
Stipend etablerere	0,3	2,0	3,0	1,9	1,4	1,8	10,4
IFU/OFU	-	-	-	5,7	2,3	1,0	9,0
Totalt	0,4	9,0	16,5	30,5	72,7	41,3	170,3

Vi ser at omfanget av engasjementet til Innovasjon Norge i Nyvekst-bedriftene har vokst kraftig i perioden, med en topp i 2008. Bedriftene hadde allerede fått 56 millioner i lån og tilskudd før Nyvekst-programmet ble etablert i 2008. Årsaken til at 2008-tallene er så vidt høye skyldes et par store enkeltengasjementer – blant annet mottok to bedrifter lån, garantier og tilskudd for henholdsvis 19,5 millioner kroner og 12,8

millioner kroner i lån i 2008. Fjerner man beløpet for disse to bedriftene ender summen for 2008 på 40,5 millioner kroner.

I de to årene Nyvekst-tjenesten har eksistert, økte samfinansieringen betydelig: Nyvekst-bedriftene mottok 114 millioner kroner fra Innovasjon Norge, utover de 54 Nyvekst-millionene de fikk tilsagn om i 2008 og 2009. I 2008 mottok bedriftene 350 kroner i lån og tilskudd fra Innovasjon Norge for hver hundrelapp de fikk i Nyvekst-midler, i 2009 var tilsvarende sum 120 kroner. Ut fra dette kan vi slutte at samfinansieringen for Nyvekst-bedriftene har vært betydelig. De fleste bedriftene har benyttet flere ulike virkemidler, og Nyvekst utgjør for mange en mindre del av kundeforholdet til Innovasjon Norge. Dette er i tråd med Innovasjon Norges ambisjon om ”mer til færre”.

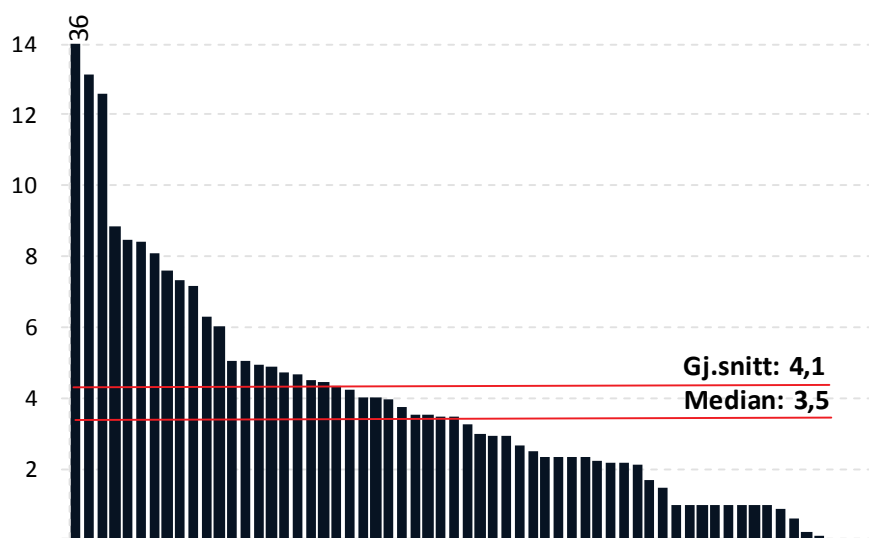
Lånene (lavrisikolån og risikolån) utgjør til sammen nesten 78 millioner kroner, hvorav lavrisikolån utgjør 65 millioner kroner. Tilskuddene til disse 62 bedriftene, inkludert Nyvekst, utgjør dermed 147 millioner kroner i perioden 2005-9, eller 2,3 millioner kroner per bedrift. Markedslån er lån gitt på markedsmessige betingelser og har således ikke noe subsidieelement i seg. Ser man bort fra disse lånene, er det gitt lån og tilskudd til Nyvekst-bedriftene på til sammen 160 millioner kroner som er helt eller delvis støtte fra staten for å kompensere for markeds- eller systemsvikt.

Utløsningsgrad

Vi har sett at Nyvekst-bedriftene benytter seg av et bredt spekter av Innovasjon Norges finansieringstjenester. Et viktig poeng er da om midlene fra Innovasjon Norge, og især Nyvekst-midlene, utløser annen kapital i form av lån eller egenkapital. Informasjon om dette er angitt i finansieringsoversikten i SOPP.

I Nyvekst-veiledningen til kundebehandlerne i Innovasjon Norge står det at ”Eierne forutsettes å tilføre frisk, kontant egenkapital i minst samme omfang som INs støtte gjennom Nyvekst.” Kravet er altså at eierne i utgangspunktet skal skyte inn en krone i frisk egenkapital for hver krone i Nyvekst-tilskudd. Dette kan være krevende for mange, men kravet har en oppdragende funksjon for bedriftene og er en god test på om eierne er villige til å satse det som kreves for å lykkes. I figur 5,14 er det illustrert hvor mange kroner i egenkapital som er rapportert i SOPP for hver krone bedriften mottar i Nyvekst-midler.

Figur 5.15: Bedriftenes egenkapital som multippel av Nyvekst-støtte



Som vi ser, har de aller fleste bedriftene langt mer enn én krone egenkapital per krone i Nyvekst-tilskudd – medianen er 3,50 egenkapitalkroner for hver Nyvekst-krone, gjennomsnittet er 4,10 kroner. Bedriften med sterkest egenkapitalbase har hele 36 egenkapitalkroner for hver krone i Nyvekst-tilsagn. Vi kan imidlertid ikke si at dette er *utløst* egenkapital som konsekvens av Nyvekst og eventuelt andre tilskudd fra Innovasjon Norge. Flere av bedriftene har ikke fått noe krav om å tilføre egenkapital fordi de er tilfredsstillende kapitalisert i utgangspunktet. Tallene som er angitt i SOPP er antagelig total egenkapital i bedriften og ikke utløst egenkapital. Figuren over må derfor fortolkes med forsiktighet når det gjelder utløsningsgrad av Nyvekst. Vi kan imidlertid slå fast at for mange bedrifter utgjør Nyvekst en mindre del av den totale finansieringen. Det at Nyvekst utgjør en begrenset del av totalfinansieringen gjør at man antagelig bør se nærmere på utformingen av tjenesten. Dette er diskutert i kapittel 7.

Nyvekst-bedriftene har begrenset med lån fra andre aktører enn Innovasjon Norge. I SOPP er det bare oppgitt fire lån på til sammen fire millioner kroner. Dette er i utgangspunktet ikke overraskende gitt at dette er tidligfasebedrifter uten betydelig sikkerhet eller kontantstrøm. Bedriftene har imidlertid tatt opp 65 millioner kroner i lavrisikolån i Innovasjon Norge. Dette er lån som det i prinsippet skulle kunne være mulig å ta opp i private banker. Sett i forhold til dette kunne man muligens ha forventet noe høyere kommersielle låneopptak i Nyvekst-bedriftene.

5.6 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på ulike karakteristika ved Nyvekst-porteføljen og hvorvidt porteføljeselskapene tilfredsstiller seleksjonskriteriene, som ble presentert i tabell 5.1. I tabell 5.5 er den utvidet med en kortfattet oppsummering av hvordan de enkelte kriteriene har vært benyttet.

Tabell 5.5: Grad av måloppnåelse for de ulike seleksjonskriteriene

Kategori	Type	Kriterium	Kommentar til porteføljen
Markedspotensial	Vurdering	Betydelig vekst- og verdiskapingspotensial (regionvis terskel)	Noe varierende potensial
	Vurdering	Både vilje og evne til vekst	Vilje synes større enn evne til nå
	Vurdering	Rettet mot nasjonalt eller internasjonalt marked	Svært varierende nedslagsfelt
Gjennomføringsevne	Vurdering	Ledelse, kompetanse og finansiell plattform	Variierende vektlegging av kriterier
Addisjonalitet	Absolutt	INs medvirkning skal ha en utløsende effekt	Vurderingene synes for positive
EK-finansiering	Vurdering	Forutsetter egenkapitalfinansiering minst like stor som IN-støtte	EK-kravet synes å være fulgt opp
Næringer	Absolutt	Ikke stål, skipsbygging og syntetiske fibre	Alle selskaper tilfredsstiller dette
	Vurdering	Bør unngå handel og forr.messig tjenesteyting med lokalt marked	Alle selskaper tilfredsstiller dette
	Vurdering	Ellers næringsnøytralt	Alle selskaper tilfredsstiller dette
Eierskap	Absolutt	Mindre enn 50% eid av stor bedrift (Begrensinger ved 25-50% eierskap)	Alle selskaper tilfredsstiller dette
Alder	Vurdering	Bør være eldre enn to år	Flere selskaper som er yngre
	Absolutt	Må være yngre enn fem år	Nesten alle tilfredsstiller dette
Selskapsstørrelse	Absolutt	Mindre enn 50 ansatte	Alle selskaper tilfredsstiller dette
	Absolutt	Mindre enn 10 mEUR i omsetning	Alle selskaper tilfredsstiller dette
	Absolutt	Mindre enn 10 mEUR i balanseverdi	Alle selskaper tilfredsstiller dette
Geografi	Absolutt	Må ligge i sone III og IV i det distriktspolitiske virkeområdet	Alle ligger her, noen har operasjon også i sone I og II
Kvinner	Vurdering	Ambisjon: 40% til kvinnerettet virksomhet	Ca. 27% er kvinnerettet

Oppsummert kan vi si at de fleste kriterier synes å være anvendt på en tilfredsstillende måte. Imidlertid er vi usikre på om vurderingen av de to viktigste kriteriene, vekstpotensial og gjennomføringsevne, gjøres strengt nok og på en konsistent måte. De færreste av Nyvekst-bedriftene har oppnådd en betydelig størrelse ennå, og forventede sysselsettingseffekter er begrenset. Dette er ikke overraskende siden Nyvekst-bedriftene er unge og i en tidlig fase. Som beskrevet i kapittel 2 er det mange krevende steg en vekstbedrift skal gjennom før bedriften eventuelt blir en kommersiell suksess. Likevel kan det synes som at en ikke ubetydelig andel av bedriftene i porteføljen ikke tilfredsstiller de strenge kriteriene som bør legges til grunn for å være vekstbedrifter. Dette er utdypet i neste kapittel.

Dette må sees sammen med at det er betydelige utnyttede budsjettmidler de to første årene. Dette tyder på at tilbudet av Nyvekst-midler er større enn etterspørselen. Dette kan i prinsippet ha tre årsaker: En mulig årsak er at det rett og slett ikke eksisterer et tilstrekkelig antall bedrifter som tilfredsstiller kriteriene i det distriktspolitiske virkeområdet. En annen mulig årsak er at ordningen er for liten kjent blant bedriftene. Alternativt anser bedriftene ikke ordningen som tilstrekkelig attraktiv på grunn av lav finansieringsandel. At ordningen er for lite attraktiv til at mange bedrifter velger å søke virker lite trolig gitt finansieringsutfordringene de fleste tidligfasebedrifter står overfor. At ordningen er for lite kjent er en forklaring som kan ha noe for seg, men våre analyser (jfr. kapittel 3) og tilbakemeldinger fra distriktskontorene i Innovasjon Norge peker i retning av at fraværet av vekstbedrifter sannsynligvis er den klart viktigste årsaken. Dette blir diskutert videre i kapittel 7. Fra Innovasjon Norge er det også uttrykt at en av årsakene til at over halvparten av budsjetttrammen ikke ble utnyttet i 2009 var håndteringen av tiltakspakken i forbindelse med finanskrisen som tok mye av fokuset til saksbehandlerapparatet i Innovasjon Norge dette året.

Man kan stille seg spørsmål ved hvorfor budsjetttrammen har økt så mye i løpet av de tre første årene når det viser seg at man ikke klarer å benytte budsjetttrammene. Innovasjon Norge har redegjort for at rammen på 100 millioner er basert på et estimat om at det vil være omtrent 100 bedrifter i Nyvekst-porteføljen hvert år og at disse bedriftene skal motta i gjennomsnitt 1 million kroner årlig. Man har imidlertid ikke klart å identifisere tilstrekkelig med Nyvekst-kandidater, og det vil sannsynligvis være ut-

fordrende for Nyvekst å klare å tredoble tilsagnsvolumene (fra 34 millioner kroner til 100 millioner kroner) fra 2009 til 2010 uten å redusere kravene for å gi tilskudd. Tilsagnsøkningen fra 2008 til 2009 var til sammenligning på 62 prosent.

6 Saksbehandling og prosjektseleksjon

Å identifisere og selektene de gode prosjektene/bedriftene, som også treffer innenfor de kriteriene som er satt for Nyvekst, er den viktigste oppgaven for kundeansvarlige i Innovasjon Norge i forbindelse med Nyvekst. Vi har derfor gått relativt grundig inn i hvilke Nyvekst-prosjekter Innovasjon Norge har valgt ut i løpet av de to første årene, for å vurdere hvorvidt Innovasjon Norge synes å ha truffet med seleksjonen i henhold til evalueringskriteriene. Det vil også gi oss en forståelse av hvordan praktiseringen av kriteriene har vært.

Formålet med dette kapitlet er å gå nærmere inn på hvordan de kundeansvarlige ved distriktskontorene har vurdert Nyvekst-bedriftene og hvordan saksbehandlingsprosessen har vært. Hovedspørsmålet er hvordan kravet til å være vekstbedrifter er håndtert, og i hvilken grad man har lyktes i å identifisere bedrifter med et betydelig vekstpotensial.

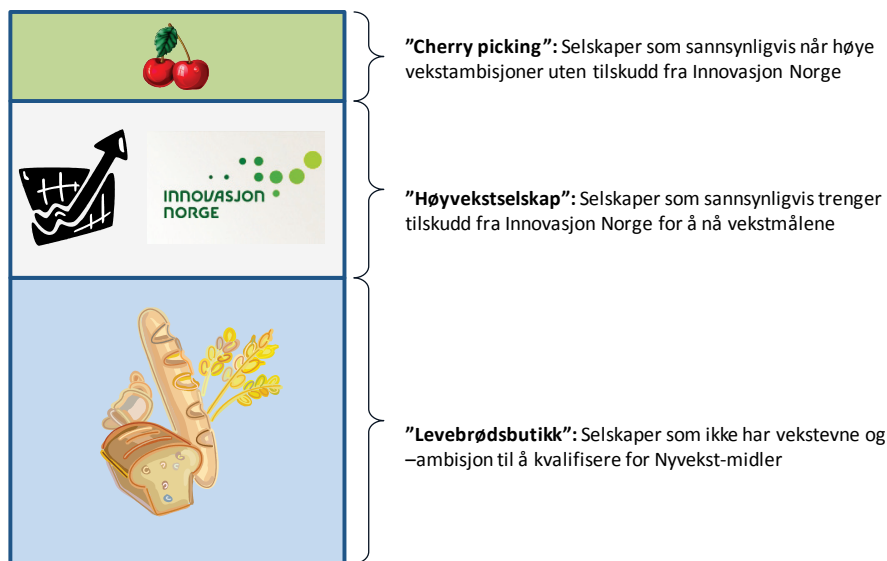
6.1 Prosjektseleksjon

Prosjektseleksjon kan ses på som en trakt; det kommer mange prosjekter/bedrifter inn i trakten, og noen få slipper gjennom. Det kan være en ekstrem avskalling av prosjekter underveis. For eksempel investerer venture-bedrifter typisk i noen få prosent av de bedrifter som de har til vurdering. Og av de bedriftene som venture-fondene investerer i er det bare et fåtall som faktisk lykkes. For såkornfondene er suksessraten – og (den risikojusterte) avkastningen – enda lavere.⁹ Dette gjenspeiler at det er svært vanskelig å plukke ut de gode prosjektene, og jo tidligere i livsfasen man skal selektene, jo vanskeligere er det på grunn av mangel på informasjon. Dette har også medført at det vanligvis kreves at Nyvekst-bedrifter skal være eldre enn to år.

For de kundeansvarlige er seleksjonen krevende. De skal velge prosjekter som gjennomgående er i en svært tidligere fase. I tillegg skal de, som angitt i Nyvekst-kriteriene, ta hensyn til addisjonalitetseffektene fra støtten slik at Innovasjon Norges medvirkning har en utløsende effekt på bedriftens vekst. De beste prosjektene med de beste ideene og de beste gründerne vil typisk få med seg de beste og mest kapitalsterke eierne på laget. I slike ”stjernebedrifter”, som investeringsmiljøene flokker seg rundt vil gjerne addisjonalitetseffektene være begrenset siden de ofte ikke har behov for offentlig støtte for å realisere potensialet. Gir man støtte til de aller beste prosjektene vil de kunne fremstå som suksesshistorier for Nyvekst-tjenesten, men grunnlaget for støtte fra Nyvekst er ikke til stede fordi addisjonalitetskriteriet ikke er oppfylt (”cherry picking”). I en viss forstand kan man derfor si at Nyvekst skal fange opp ”de beste av de nest beste”. Dette er illustrert i figuren 6.1:

⁹ Leo Grünfeld m.fl.: *Evalueringsordningene for såkornfond under Innovasjon Norge*

Figur 6.1: Bedrifter som Nyvekst bør fokusere på



I forvaltningen av virkemidler av typen Nyvekst vil dette kunne være en viktig mekanisme som påvirker seleksjonen av prosjekter. Dette er et viktig bakteppe i den påfølgende diskusjonen.

6.2 Kundeansvarliges vurderinger av Nyvekst-bedriftene

I dette avsnittet ser vi på hvordan de kundeansvarlige har vurdert Nyvekst-bedriftene i SOPP. Saksbehandlerne utarbeider relativt grundige saksmapper for hver bedrift. I tillegg til nokså omfattende vurdering knyttet til ulike forhold ved bedriften benyttes også et scoringssystem på en rekke kriterier som risiko, gjennomføringsevne (menneskelig og finansielt), bedriftens lønnsomhet mv. Vi har her konsentrert oss om de kundeansvarliges vurderinger knyttet til *addisjonalitet, risiko og bedriftenes finansielle stilling*. Når det gjelder hovedproblemstillingen i kapittelet - kravet til vekstpotensial - er dette kriteriet ikke scoret. Potensialet vurderes sjelden eksplisitt i saksinnstillingen – det legges gjerne frem som en konklusjon basert på den informasjon som foreligger i innstillingen. Vurderinger av vekstpotensialet drøftes i avsnitt 6.3.

Innledningsvis vil vi påpeke at Innovasjon Norge har kommentert at kundeansvarlige finner det krevende å vurdere driftskapitalbehov i stedet for prosjekter, som er hva Innovasjon Norge vanligvis finansierer. Dette gjenspeiler seg i at de kundeansvarlige stort sett benytter prosjektbegrepet i saksmappene, selv om det egentlig er snakk om driftsfinansiering av en bedrift. Det er også eksempler på at saksinnstillingen i SOPP utelukkende handler om et utviklingsprosjekt og ikke generell drift. Fokus på prosjekt i stedet for drift kan ha hatt konsekvenser for seleksjonen i noen tilfeller. Imidlertid er det slik at prosjekt og bedrift ofte er omtrent samme sak for en tidligfasebedrift, slik at dette ikke burde være et betydelig problem. Det kan likevel være på sin plass at tjenesteansvarlig for Nyvekst ser nærmere på dette for å påse at kundeansvarlige benytter riktig tankesett ved Nyvekst-evalueringer.

Addisjonalitet

En forutsetning for at Innovasjon Norge skal kunne gi tilsagn om Nyvekst-midler er at tilskuddet vil ha en utløsende effekt på utviklingsaktiviteter og prosjekter. Nå er det i begrenset grad mulig å evaluere resultater og effekter av tjenesten siden den bare har eksistert i to år. Dette er heller ikke formålet med evalueringen. Men det er likevel viktig å diskutere dette spørsmålet så langt det er mulig sett i lys av hvordan tjenesten er utformet og erfaringene så langt.

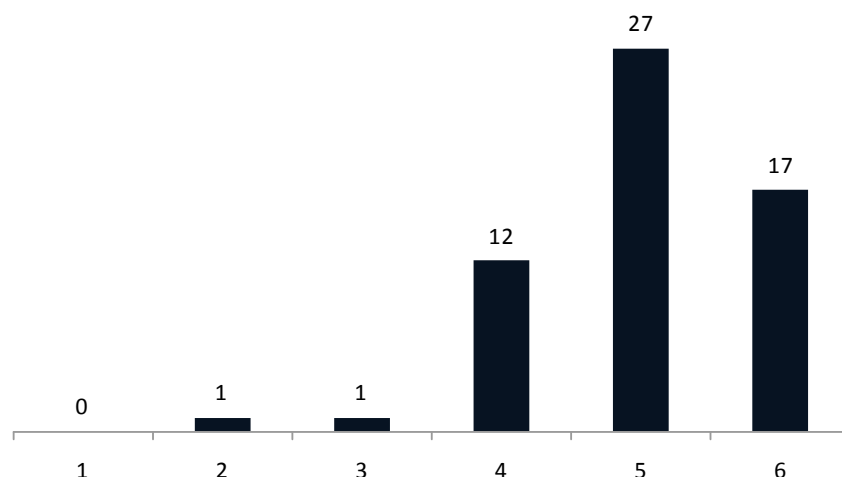
Addisjonalitet er et sentralt begrep i forhold til å vurdere effektene av offentlige virkemidler. Det defineres som: ”en økning i ønsket type produksjon eller ønskede typer aktiviteter som ikke ville blitt realisert uten tilskuddet”.¹⁰ Forutsetningen for addisjonalitet er at det finnes en eller annen form for system- eller markedssvikt som virkemiddelet kompenserer for slik at de resultater som oppnås er større enn de som ville blitt oppnådd uten virkemiddelet.

Et virkemiddels addisjonalitet kan spores på flere måter. Det er vanlig å skille mellom tre typer av addisjonalitet:

- *Innsatsaddisjonalitet*, dvs. hvorvidt et virkemiddel stimulerer mottakerne til ønsket aktivitet
- *Resultataddisjonalitet*, dvs. hvorvidt et virkemiddel bidrar til å oppnå ønskede resultater
- *Atferdsaddisjonalitet*, dvs. hvorvidt et virkemiddel fører til atferdsendringer hos mottakerne

Siden tjenesten har vært aktiv i kun kort tid er det i denne evalueringen først og fremst aktuelt å vurdere innsatsaddisjonalitet. I figur 6.2 ser vi hvordan saksbehandlerne har vurdert addisjonaliteten av Nyvekst-tilskuddet for bedriftene som har fått søknaden innvilget.

Figur 6.2: Addisjonalitet - antall bedrifter per score (skala 1-6, 1 er lavest)



Vi ser at de kundeansvarlige har gitt høy score på addisjonalitetskriteriet til de aller fleste bedriftene – 75 prosent av bedriftene får score 5 eller 6 (på en skala fra 1 til 6

¹⁰ SSØ (2007). Veileder: Evaluering av statlige tilskuddsordninger. Senter for økonomistyring, Oslo

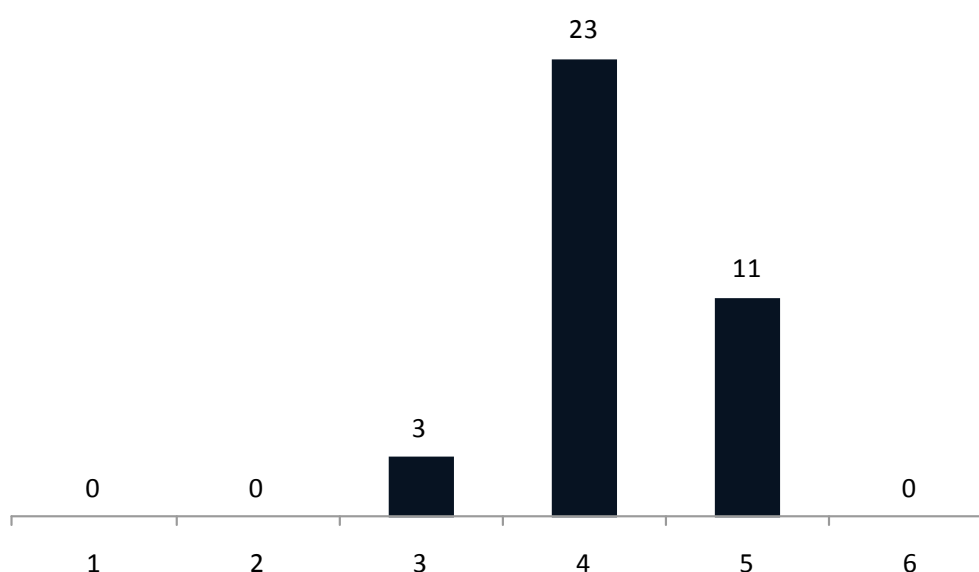
hvor 6 er best). Også bedriftene har i intervjuer poengtert at Nyvekst-støtten har vært helt sentral i forbindelse med konkrete markeds- og/eller utviklingsinitiativer. Manger presenterer overbevisende historier om hvordan Nyvekst har bidratt til å akselerere utviklingen av bedriften. Noen få uttrykker at addisjonaliteten er begrenset eller null, men dette er i de fleste tilfeller bedrifter hvor Nyvekst har utgjort en liten del av de totale driftskostnadene. Det er åpenbart at man får gjort mer dersom man får tilskuddsmidler som utgjør 15-30 prosent av totale driftskostnader så det er ikke overraskende at de fleste er positive til å motta en slik betydelig pengestøtte. Spørsmålet er imidlertid hvorvidt bedriftene kunne realisert de samme aktivitetene ved å finansiere de på markedsmessige vilkår gjennom egen- eller fremmedkapitalmarkedet. Dersom det er tilfelle foreligger det ingen markeds- eller systemsvikt som forsvarer Nyvekst-støtten. Dette er en problemstilling som er nært knyttet opp mot ”cherry picking”-problemstillingen, som drøftes i kapittel 6.4.

Vi kan i konkludere med at det virker som at addisjonalitetskriteriet er tilfredsstilt for de fleste bedriftene. Vi vil imidlertid påpeke at bedriftene vil ha incentiver for å fremheve hvor utløsende Nyvekst er. Det er derfor mulig at effektene i noen grad er overdrevet fremstilt, og at dette reflekterer seg i scoringen fra kundeansvarlig. Der er derfor viktig at kundeansvarlig har en nøktern holdning til argumentene som presenteres av bedriften. Det er også mulig at en del av aktivitetene ville blitt finansiert uansett – det vil de i utgangspunktet bli i den grad investorer anser aktivitetene som bedriftsøkonomisk gunstige. Dette drøftes nærmere i kapittel 6.3.

Risiko

I veiledningen til kundeansvarlige sies det at bedriftene skal høy risiko som begrunner offentlig støtte. Hvordan vurderer Innovasjon Norge risikoen i bedriftene? Man begynte å rapportere risiko i SOPP i 2009 for Nyvekst-bedriftene. Det er 37 bedrifter hvor risiko er rapportert i SOPP. I figur 6.3 ser vi hvordan saksbehandlerne har rangert bedriftene.

Figur 6.3: Risiko - antall bedrifter per score (skala 1-6, 1 er lavest)



Over 60 prosent av bedriftene har fått score 4 (1 er lavest risiko), mens 11 bedrifter har fått score 5. Det er ingen bedrifter med maksimal risiko (score 6). Gjennomsnitt-

scoren er 4,2. Alle bedriftene har fått score 3, 4 eller 5 – det er således liten variasjon mellom bedriftene når det gjelder kundeansvarliges risikovurderinger. At bedriftene er så vidt homogene med hensyn til den risikoen bedriftene er eksponert for, kan gjenspeile at bedrifter med maksimal risiko ikke anses å ha en forventet avkastning som rettferdiggjør risikoen og dermed ikke anses som støtteverdige, og at bedrifter med lav risiko (score 1 og 2) heller ikke tilfredsstiller addisjonalitetskriteriet, ettersom markedsaktører vil finansiere disse bedriftene. Det kunne vært ønskelig å ha flere selskaper med høy risiko i Nyvekst – dersom avkastningspotensialet står i forhold. Det er også uklart hva som er årsakene til at ingen selskaper har lav risiko. Er det ingen slike bedrifter, eller er de eliminert tidlig i seleksjonsprosessen fordi de ikke tilfredsstiller addisjonalitetskriteriet? Tjenesteansvarlig oppfordres til å gjennomgå denne problemstillingen.

I forlengelsen av diskusjonen om porteføljerisiko er det et interessant spørsmål hvor høy konkursrate som er å forvente – og ønskelig – i porteføljen. Nyvekst skal jo støtte selskaper med stort potensial – og som derfor også vanligvis har stor risiko knyttet til seg. Går ingen av bedriftene over ende er det et tegn på at Nyvekst ikke har tatt tilstrekkelig med risiko.

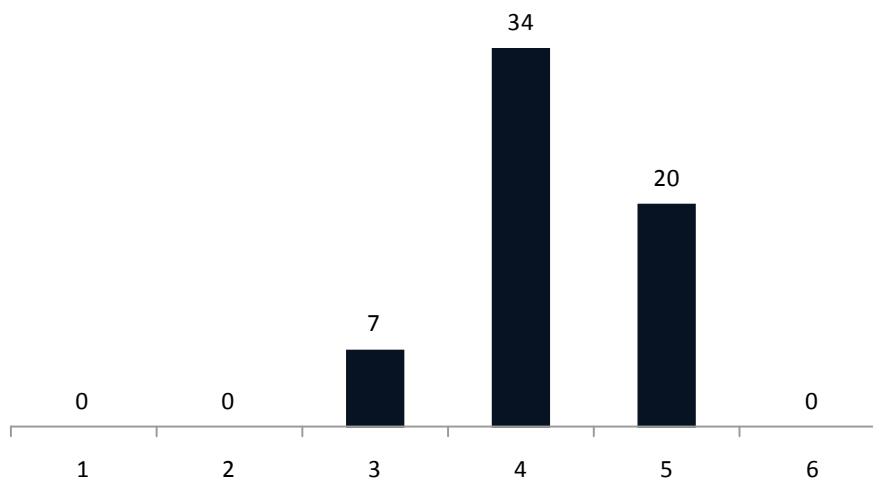
Fem av de 27 bedriftene som fikk tilsagn om Nyvekst-midler i 2008 som har blitt slått konkurs. Alle ble slått konkurs i 2009, omtrent ett år etter at de har fått tilsagn. Dette er nesten 20 prosent av porteføljen. Ser vi konkret på de fem foretakene, er det ikke veldig overraskende at de ikke var levedyktige. Noen av bedriftene hadde svake forretningsideer, men andre var utsatt for tøff, internasjonal konkurranse. Ingen av dem er topprangert av evaluator. Ingen av bedriftene fra 2009-porteføljen har gått konkurs. Det kan indikere at kvaliteten på porteføljen har blitt noe bedre som følge av bedre seleksjon – og at konjunktorene har blitt bedre.

Det er vanskelig å angi hva som er ”riktig” konkursrate. 2008-porteføljen har nok en høyere andel konkurser enn ønskelig, spesielt sett i lys av den korte tiden fra tilsagnene ble gitt. I venture- og såkornfondene forventer man gjerne at 1-2 bedrifter av en portefølje på 10 bedrifter feiler (konkurs eller styrt avvikling), og at en tilsvarende andel blir betydelige suksesser. Disse fondene kommer ofte inn på et noe senere tidspunkt, og har således bedre informasjon enn hva Innovasjon Norge har når de evaluerer Nyvekst-kandidater. Innovasjon Norge skal også risikoavlaste private kapitalaktører i spesielt risikofulle prosjekter hvor gevinstene er potensielt høye. Det er derfor rimelig å forvente at konkursraten for et årskull av Nyvekst-bedrifter vil være i størrelsesorden 15-20 prosent i et femårsperspektiv etter tilsagn. Omtrent en tilsvarende andel, muligens noe lavere, bør bli betydelige suksesser i samme periode. Noen få, store stjerner skal kompensere for alle selskapene som feiler eller som leverer lønnsomhet under avkastningskravet.

Finansiell stilling

Det er sentralt at bedriften har finansiell styrke som er tilstrekkelig til å gjennomføre de utviklingsinitiativer som kreves for å få til høy og lønnsom vekst. Figur 6.4 viser saksbehandlernes vurdering av økonomisk gjennomføringsevne i porteføljen.

Figur 6.4: Økonomisk gjennomføringsevne - antall bedrifter per score (skala 1-6, 1 er lavest)

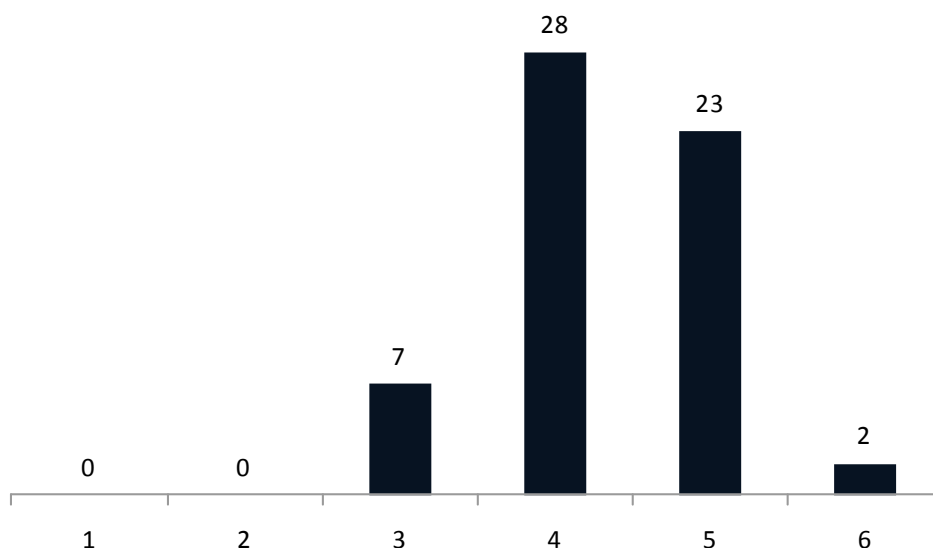


Nesten 90 prosent av scorene er 4 eller 5. Gjennomsnittet er 4,3. Vi ser at scorefordelingen er svært lik fordelingen for risiko. Kommentarene knyttet til mulige årsaker til denne fordelingen i forbindelse med risiko er også relevante her.

Det kan synes som at den økonomiske gjennomføringsevnen vurderes noe høyt i SOPP. De fleste tidligfasebedrifter opplever mangel på finansiell styrke som en hemsko, og det synes nokså klart at mange av bedriftene i porteføljen ideelt sett burde ha satt mer trykk på flere sentrale aktiviteter for å oppnå bedre fremdrift og kritisk masse. De er imidlertid begrenset av deres finansielle handlingsrom. Det blir derfor viktig at Innovasjon Norge, ut over å bidra med tilskudd, bidrar til at bedriftene er i stand til å håndtere kapitalprosesser på en profesjonell måte.

Saksbehandlerne rangerer også bedriftene i forhold til deres bedriftsøkonomiske lønnsomhet. Denne scorefordelingen er vist i figur 6.5.

Figur 6.5: Bedriftsøkonomisk lønnsomhet - antall bedrifter per score (skala 1-6, 1 er lavest)



Man skulle kunne forvente at profilen på score-fordelingen for bedriftsøkonomisk lønnsomhet og økonomisk gjennomføringsevne stemmer godt overens – og det er tilfelle. 85 prosent av bedriftene scorer 4 eller 5, og gjennomsnittet er 4,3. Det er to selskaper som får toppscore på dette kriteriet.

Også denne evalueringen synes å være i overkant positiv. Ser vi på regnskapene for Nyvekst-bedriftene fremkommer det klart at mange av dem har svak omsetning og lønnsomhet, jfr. diskusjonen i kapittel 5. Høy rapportert bedriftsøkonomisk lønnsomhet blant bedriftene samsvarer også dårlig med at en betydelig andel av 2008-porteføljen har gått konkurs, som diskutert foran.

Ett av selskapene med toppscore på bedriftsøkonomisk lønnsomhet har også toppscore på addisjonalitetskriteriet. Dette fremstår som noe merkelig idet man skulle kunne forvente at den utløsende effekten av et tilskudd er lavere for et solid selskap som kan benytte tilbakeholdt overskudd til utviklingsaktiviteter. Dette kan stå som en illustrasjon på at scoringen gjennomgående kan synes å være noe positiv, og at rangeringen på tvers av ratingkriteriene noen ganger synes å være inkonsistent.

6.3 Evaluators vurdering av Nyvekst-bedriftene

For å gjøre en vurdering av kvaliteten av Nyvekst-porteføljen har vi valgt å gjøre en selvstendig vurdering av hver enkelt bedrift som har fått tilsagn om Nyvekst-midler. En mulig tilnærming kunne være å gå grundig inn i hver enkelt saksmappe og kvalifisere saksbehandlers vurdering – dette ville imidlertid være for omfattende gitt prosjektrammene. Vi har imidlertid gått grundig gjennom en god del av sakene. Samtlige saksmapper er gjennomgått i større eller mindre grad og vi har aktivt benyttet informasjon herfra i vurderingene. Vi har også ”googlet” bedriftene og sett på bedriftenes hjemmesider, i den grad de eksisterer. Den tilgjengelige informasjonen har vi benyttet for å rangere bedriftene. Vurderingen av bedriftene er således gjort med til dels nokså begrenset informasjon, og feilvurderinger vil kunne oppstå på grunn av det. Styrken ved denne tilnærmingen er imidlertid at man vurderer bedriftene ”utenfra og inn” og med ”venture-øyne”, uten å være farget av de kundeansvarliges vurderinger.

Vurderingskriteriene har primært vært:

- *Forretningsidé/verdiforslag*¹¹ – er dette godt, unikt og tydelig slik at det er sannsynlig at tilstrekkelig mange kunder har tilstrekkelig høy betalingsvilje for produktet/tjenesten? Mange forretningsideer kan ved første øyekast virke lovende, men ved nærmere ettersyn viser det seg ofte at behovet og betalingsviljen for produktet eller tjenesten er overvurdert og at substituttene er mange.
- *Skalerbarhet* – kan bedriften relativt enkelt utvides og oppskaleres? For å kunne oppnå høy vekst er det sentralt at man kan replikere en suksessformel i et annet markedssegment eller i et annet geografisk marked. For mange bedrifter er dette en betydelig utfordring.
- *Næring* – opererer bedriften i en lønnsom vekstnæring som har en positiv megatrend? Forskning viser at forskjellen på gode og dårlige bedrifter innad i en næring forklarer mer av lønnsomhetsforskjeller enn forskjeller mellom ”gode” og ”dårlige” næringer. Men det betyr ikke at næringen man operer i er uviktig.

¹¹ Verdiforslag betegnes gjerne Customer Value Proposition i engelsk faglitteratur. Verdiforslaget angir hvordan man forsøker å skape verdi for kunden.

Det er åpenbart at det dukker opp flere forretningsmuligheter i dynamiske vekstnæringer med høy teknologisk endringstakt som for eksempel IT og telecom enn i mer modne næringer som for eksempel prosessindustri.

Dette samsvarer godt med de kriterier som venture-fondene benytter ved første screening, men det viktigste kriteriet mangler: Kvalitet på ledelsen. All erfaring og forskning peker på at dette er det mest avgjørende for om et vekstforetak lykkes eller ei. I venture-kretser sier man gjerne, halvt spøkefullt og halvt i alvor, at det er tre avgjørende faktorer for å lykkes med en oppstartsbedrift: Ledelse, ledelse og ledelse. Ledelsesaspektet er imidlertid informasjon vi ikke har tilgjengelig. Det har imidlertid i noen grad de kundansvarlige, og dette kan være en viktig kilde til avvik mellom våre og de kundansvarliges vurderinger. Ved gjennomgangen av saksmappene har vi imidlertid observert at det er en del bedrifter som scorer 3 eller 4 på ”Gjennomføringsevne - menneskelige ressurser” og som likevel får godkjent søknaden. I saksmappene finner vi også at det primært er erfaringsbakgrunnen som er kvalitativt vurdert, og i liten grad de personlige egenskaper til nøkkelpersonen(e). Dette er ofte vel så viktig som erfaringsballasten og kunne med fordel ha vært mer utfyllende kommentert i saksinnstillingene. Det er således vårt inntrykk at ledelsesaspektet antagelig ikke tillegges nok vekt i Innovasjon Norges vurdering av søknader i dag.

Vi har heller ikke benyttet bedriftenes egne estimerer knyttet til fremtidig vekst i vår vurdering. Slike estimerer er erfaringsmessig alt for optimistiske og bør uansett tillegges liten vekt ved prosjektvurderinger – dersom ikke historisk utvikling sannsynliggjør optimistiske prognoser. Vi har imidlertid sett på regnskaper som var tilgjengelige ved beslutningstidspunktet.

Vi har forsøkt å ikke benytte informasjon som ikke var tilgjengelig på Innovasjon Norges beslutningstidspunkt i vurderingene. For eksempel har vi ikke tillagt noe vekt at bedriften har gått konkurs. I det at vi har benyttet hjemmesider i evalueringen vil det imidlertid ofte være elementer her som har endret seg siden tilsagnstidspunktet.

Ut fra disse vurderingene har vi scoret bedriftene på en skala fra 1 til 3. 1 betyr at bedriften åpenbart kvalifiserer for Nyvekst-midler – gitt at kriteriet om addisjonalitet er tilfredsstilt. 2 betyr at bedriften ikke fremstår som en åpenbar ”stjernebedrift”, men at bedriften kan kvalifisere for Nyvekst, gitt at riktig ledelse og andre forhold er på plass. 3 betyr at bedriften ikke fremstår som en høyvekstbedrift og neppe tilfredsstiller kravene for en Nyvekst-bedrift. Utgangspunktet for evalueringen har vært omsetningsambisjonene som er indikert for Nyvekst-bedriftene, jfr. kapittel 1.1. I tabell 6.1 har vi gitt en oversikt over scorefordelingen for bedriftene i de ulike fylker.

Tabell 6.1: Evaluators vurdering av prosjektene per fylke

FYLKE	Score 1	Score 2	Score 3	Totalt
MØRE OG ROMSDAL	4	6	1	11
TROMS	2	4	3	9
NORD-TRØNDELAG	3	3	2	8
HORDALAND	2	2	2	6
SOGN OG FJORDANE	2	4	0	6
FINNMARK	2	1	1	4
ROGALAND	1	1	2	4
HEDMARK	3	0	0	3
NORDLAND	1	1	1	3
SØR-TRØNDELAG	1	1	1	3
TELEMARK	1	0	2	3
BUSKERUD	1	0	0	1
OPPLAND	0	1	0	1
TOTALT	23	24	15	62
ANDEL	37 %	39 %	24 %	100 %

Vi ser at det er 37 prosent av bedriftene (23 bedrifter) som får toppscore, mens omtrent like mange får score 2. Omtrent en fjerdedel av bedriftene (15 bedrifter) fremstår ikke som høyvekstbedrifter og får score 3. Dette kan muligens fremstå som en akseptabel score, men vi ser ingen grunn til at ikke så å si alle bedrifter skulle få score 1 og 2. I kapittel 6 og 7 kommer vi med flere innspill til hvordan dette kan oppnås. Fordi informasjonen om bedriftene har vært begrenset, har vi generelt latt tvilen komme bedriftene til gode – har vi vært usikre om innplassering har bedriftene fått den gunstigste scoren. Ikke minst i kategori 2 er det mange bedrifter som muligens kunne vært gitt score 3, men hvor informasjonstilfanget har vært mangelfullt.

Ser vi på de prosjektene som har fått score 1 finner vi mange programvarebedrifter (skalerbart), en rekke industribedrifter innen olje og gass og fornybar (megatrend) og en del bedrifter i ulike næringer som har kommet opp med noe spesielt som det presumptivt er betalingsvilje for (unikt verdiforslag). Det er høy grad av risiko forbundet med mange av bedriftene. Skalerbare bedrifter som dette vil møte hard konkurranse fra internasjonale aktører, og det er sannsynlig at de færreste av disse faktisk vil lykkes.

Ser vi på bedriftene som har fått score 3 finner vi til sammenligning bedrifter med begrenset unikhhet, utfordringer knyttet til distribusjon og oppskalering og svake forretningsideer hvor substitusjonsmulighetene er gode. Mange av bedriftene er knyttet til næringsmiddelproduksjon. Dette er små nisjeprodusenter med manglende skala. De har således dyre produkter og har betydelige utfordringer knyttet til distribusjon for å nå de (små) markedssegmentene som har tilstrekkelig betalingsvilje. Det er også bedrifter innen bygg og anlegg og turisme i denne kategorien. Dette er bedrifter som er vanskelige å skalere. Når i tillegg verdiforslagene er svake blir det vanskelig å lykkes. Vi finner også programvare på listen. Programvare er i utgangspunktet skalerbar bedrift, men denne bedriften hadde en dårlig forretningsidé. Bedriften er for øvrig konkurs.

6.4 "Cherry picking"

Stimulerer Nyvekst-støtten aktivitet som ellers ikke ville funnet sted eller er dette "cherry picking"? I kulepunktene under har vi kommentert fem bedrifter hvor vi stiller spørsmålstegn ved dette.

- *Bedrift 1* (næringsmiddel) fikk tilsagn om Nyvekst-midler i 2009. Bedriften hadde en økning i omsetning fra 7 til 23 mNOK fra 2007 til 2008, og tjente 1,6 mNOK (EBITDA) og hadde cirka 1 millioner kroner i egenkapital. Denne bedriften synes å ha lyktes godt, har sterk vekst og en nokså solid finansiell stilling. Bedriften bør etter hvert være i posisjon til å oppnå kommersielle lån.
- *Bedrift 2* (leverandørindustri) omsatte for 16 mNOK i sitt første ordentlige driftsår, tjente 2,8 mNOK (EBITDA) og har en egenkapital på over 2 mNOK. Bedriften arbeider i en kapitalintensiv næring og har meget sterke eiere som burde kunne finansiere ønskede utviklingsaktiviteter.
- *Bedrift 3* (fornybar energi) er et av de beste casene i venture-Norge i dag og har kapitalsterke og kompetente eiere som sannsynligvis kan finansiere ønskede utviklingsaktiviteter. I andre retning trekker at bedriften har fått betydelig Nyvekst-støtte (2,8 mNOK). Støtten kan også ses i lys av at det åpenbart er gunstig for det offentlige å bistå med å utvikle et kompetent miljø innen fornybar energi i Norge, og at det er underordnet hvilket vikemiddel i Innovasjon Norges virkemiddelportefølje tilskuddet gis fra. Innovasjon Norge har da også gitt tilskudd og lån på til sammen 15,6 mNOK gjennom en rekke ulike virkemidler.
- *Bedrift 4* (fornybar energi) er i samme næring som bedrift 3, og mange av de samme resonnementene gjelder, men tilskuddet er vesentlig mindre (0,5 mNOK).
- *Bedrift 5* (næringsmiddel) har eksistert i 116 år, men ble kjøpt ut fra industrielle eiere i 2005, og er slik sett knapt å regne som en ny bedrift. Bedriften omsatte for 46 mNOK i 2008 og tjente 3,4 mNOK. Det synes rimelig at en slik bedrift kan finansiere utviklingsaktiviteter med egen- og/eller fremmedkapital på kommersielle vilkår.

Dette er ikke perspektiver som er berørt i vurderingen fra de kundeansvarliges side. I saksmappene anføres gjerne argumenter om at Nyvekst-midler vil være viktige for å videreutvikle bedriftene, og som vi har drøftet foran får bedriftene gjennomgående høy score på addisjonalitet. Dette kan muligens være riktig, men fra saksmappene kan vi ikke se at det er vurdert hvorvidt andre finansieringskilder kan benyttes. Det er jo slik at vekstselskaper og utviklingsinitiativer som har forventet avkastning på linje med hva investorer og långivere forlanger normalt vil bli finansiert. Det er bare dersom usikkerheten blir for stor til at markedsaktører aksepterer den at Innovasjon Norge normalt har en rolle å spille. Generelt synes det imidlertid som at "cherry picking" er et begrenset problem i Nyvekst, og det er evaluators oppfatning at det er bedre å gi tilskudd til de beste bedriftene, selv om dette i noen grad skulle fortrenge privat kapital, enn å gi tilskudd til bedrifter som grenser mot å være levebrødsbedrifter.

6.5 Bedriftenes vurderinger av Nyvekst

I intervjuene uttrykker bedriftene gjennomgående at Nyvekst er en god tjeneste. De legger vekt på at det er en ordning som subsidierer driftskostnader, til forskjell fra

andre ordninger i virkemiddelapparatet som støtter prosjekter. Slik sett kompletterer Nyvekst andre tjenester som tilbys fra virkemiddelapparatet, hvor tilskudd er knyttet opp mot konkrete utviklingsinitiativer. Mange vekstbedrifter opplever at behovet ofte er knyttet til generell arbeidskapital som kreves for å holde hjulene i gang. Ofte opplever tidligfasebedrifter at de går ”tørre” og må redusere driftskostnader til et uhen-siktsmessig lavt nivå. Således kan en tjeneste som bidrar med generell kapitalstyring være av vesentlig betydning for utviklingen til vekstbedrifter. Det er imidlertid viktig at slike tilskudd kombineres med egenkapitaltilførsel, slik Nyvekst krever. Det beviser at eierne faktisk tror på bedriften. Det gjør også at kapitaltilførselen er stor nok til å sette fart på bedriften og ikke bare til overlevelse.

Det ligger jo i sakens natur at man er positiv til å motta pengestøtte, så tilbakemeldingene fra bedriftene er i tråd med hva man kan forvente. De kritiske røstene er primært opptatt av rigiditeten knyttet til hvilke kostnadsarter man kan få dekket – man ønsker blant annet at maskin- og programvare samt utviklingskostnader kan dekkes. Det finnes imidlertid en rekke prosjektorienterte virkemidler som kan dekke slike kostnader, så det kan knapt anses som en tungtveiende innsigelse mot tjenesten.

Det er også mange som er kritiske til femårsgrensen for Nyvekst, som tidligere kommentert. De ønsker å forlenge tidshorisonen for Nyvekst. Så lenge regelverket er som det er blir utfordringen for kundeansvarlig å etablere et ”veikart” for bedriften som viser hvordan andre tjenester kan ta over for Nyvekst når Nyvekst-perioden er over – dersom bedriften evner å realisere vekstmålene sine og kvalifiserer for tjenestene. De intervjuede bedriftene har generelt vært flinke til å benytte seg av Innovasjon Norges tjenester gjennom hele livsløpet,. De fleste har benyttet 2-4 ulike tjenester i Innovasjon Norge. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.5. Disse vil nok ønske et fortsatt engasjement hos Innovasjon Norge også etter at de er for gamle for Nyvekst.

En annen kritikk er at mangel på forutsigbarhet for ordningen. Flere bedrifter anfører at siden man ikke vet om man får tilskudd i påfølgende år kan man ikke planlegge langsiktig. Dette er riktig, men på den annen side er det viktig at man krever at progresjonen for bedriften er tilfredsstillende for å gi ytterligere tilskudd. Dette sikrer at bedriftene er på ”tå hev” og at man ikke bruker Nyvekst-midler på virksomheter som ikke lengre er støtteverdige.

Når det gjelder søknads- og seleksjonsprosessen er tilbakemeldingene fra bedriftene grundig kommentert i kapittel 5.1, og vil ikke bli omtalt nærmere her.

Et tydelig trekk fra intervjuene er at oppfølgingen fra kundeansvarlig etter tilsagn for de fleste selskapene er begrenset. Et par av bedriftene har riktignok hatt tett dialog med kundeansvarlig i forbindelse med Nyvekst, men de færreste av bedriftene har opplevd at saksbehandler har tatt kontakt med bedriften etter at de fikk tilsagn. Flere bedrifter oppga at de selv hadde tatt kontakt. Kommunikasjonen begrenser seg i mange tilfeller til formell rapportering av revisorgodkjente kostnader og eventuelt noen telefonsamtaler med saksbehandler. Noen selskaper uttrykker at de har vært skuffet over dialogen med kundeansvarlig etter tilsagn, men flere kommenterer også at de ikke føler noe behov for (mer) oppfølging. De angir at rådgivningstjenester henter de andre steder. Innovasjon Norge anses således bare som en kilde til penger. Ut fra dette kan det virke som at det er et potensial i å synliggjøre hva Innovasjon

Norge kan bidra med ut over tilskudd. Det er også kundeansvarlig sin utfordring å bidra med sparring som bedriftene anser som nyttig og verdiøkende.

Bare tre av de intervjuede bedriftene opplevde Innovasjon Norge som verdiøkende ut over tilskuddsmidlene. De opplevde Innovasjon Norges kompetanse og nettverk som nyttig. Flere bedrifter hadde interaksjon med kundeansvarlig i forbindelse med andre tjenester, men disse diskusjonene var frikoblet fra Nyvekst-engasjementet. Slik sett er Nyvekst et stykke fra å oppnå ambisjonen om å etablere langsiktige samarbeid hvor Innovasjon Norge bidrar med mer enn bare pengestøtte. Få av de intervjuede bedriftene oppgir at de er benytter seg av Innovasjon Norges kompetansetjenester. Ved en gjennomgang av kundelisten til FRAM-programmet, som er Innovasjon Norges kompetansetilbud innen ledelse og strategi, var det bare fem Nyvekst-bedrifter som var oppført. Flere bedrifter kommenterte at de med hell hadde benyttet Innovasjon Norges utekontorer, men at dette var uavhengig av Nyvekst. Et eksempel på vellykket integrasjon av Innovasjon Norges tjenestespekter er en bedrift som sammen med Nyvekst ble tilbudt hjelp fra Innovasjon Norges designprogram. Det har gitt bedriften et betydelig forbedret visuelt inntrykk som gjør at bedriften fremstår på en ny og mer profesjonell måte. Dette er en god illustrasjon på hvordan kundeansvarlig proaktivt bør tilby tjenester til Nyvekst-bedriftene. En annen slik ”medlemsfordel” kan være å bygge utekontorenes tjenester inn i Nyvekst, siden de aller fleste Nyvekst-bedrifter skal ha et internasjonalt markedspotensial.

Det legges opp til fra Innovasjon Norges side at et slikt samarbeid bygger på en milepælbasert utvikling. Praksisen knyttet til bruken av milepæler synes å være nokså forskjellig mellom de ulike saksbehandlerne. Noen benytter en rekke milepæler, mens et par intervjuede bedrifter ikke har noen. Et selskap uten milepæler var uforstående til evaluators spørsmål og mente milepæler var irrelevant siden Nyvekst-tilskuddet var knyttet til drift og ikke konkrete utviklingsaktiviteter.

Vi har i intervjuene kommet borti eksempler hvor det var mange og til dels uhen-siktsmessige milepæler. For en bedrift gikk det så langt at de valgte å ikke videreføre søknad om støtte fra Nyvekst siden kravene som ble stilt grep så mye inn i driften av bedriften at den mente at Nyvekst kostet mer enn det smakte.

Rapporteringen i forhold til milepælsoppnåelse varierer også mye. Noen må skrive formelle og grundige rapporter, andre tar bare en uformell prat med saksbehandler på telefon. Noen har regelmessige møter hvor man gjennomgår en presentasjon av status og gjennomførte aktiviteter. Rapporteringsformen og -hyppigheten bør antagelig harmoniseres noe. Innspill til dette er gitt i kapittel 6.6.

Tidspunktet og kravene for å få utbetalt tilskuddet varierer også. Noen angir at de får tilskuddet utbetalt etterskuddsvis, andre får det utbetalt i bolker underveis. For mange av de intervjuede bedriftene er det krav om at milepæler oppnås for at tilskuddet utløses, men ikke for alle. Noen har milepæler uten at de opplever at utbetaling er avhengig av milepælsoppnåelse, andre bedrifter har som tidligere nevnt ikke milepæler. Igjen synes det som at det er grunnlag for å harmonisere praksis noe.

6.6 Vurderingskriterier og mulige måleparametre for Nyvekst

I dette avsnittet vurderer vi hvordan SOPP fungerer i forbindelse med Nyvekst, samt at vi drøfter mulige måleparametre og -prosess for Nyvekst fremover.

Evalueringsystem

Vi har gjennomgått samtlige saksmapper fra SOPP i løpet av evalueringsarbeidet – noen grundig, noen mer overfladisk. Hovedinntrykket er at saksmappene er grundige og omfattende. De fremstår imidlertid ofte som noe ustrukturerte og nokså vanskelig å finne frem i. Hva som omtales samt strukturen og omfanget på teksten varierer mye. Scoringskriteriene kommer mange steder i dokumentene, og noen scoringskriterier er oppført to ganger. Det er uheldig at scoren på forretningsidé og menneskelige ressurser er ”gjemt” så vidt langt bak i saksmappene. Det kan tidvis være vanskelig å få en klar forståelse av hva forretningsideen er for enkelte av bedriftene. Generelt kan man si at informasjon om de viktigste vurderingskriteriene til dels ”drukner” i annen informasjon.

Hovedårsakene til at enkelte saksmapper fremstår som noe ustrukturerte er at kommentarene ikke er direkte koblet til evalueringskriteriene, og at den viktigste informasjonen ikke kommer først. Ideelt sett burde det vært en score og en kommentar til hvert Nyvekst-kriterium (jfr. tabell 5.1), som så munner ut i en konklusjon. Alternativt bør en koble kommentarene tettere sammen med scoringskriteriene som allerede er implementert i SOPP. Slik det er i dag er scoring og tekst frikoblet, og scoringen kan noen ganger fremstå som adskilt i forhold til teksten.

Oversikten i tabell 6.2 er en komprimert evalueringsskjema, som benyttes i en venture-bedrift i dag. Den kan tjene som et eksempel på hvordan kommentarer kobles direkte til evalueringskriterier og hvilke dimensjoner som bør vektlegges ved evaluering av vekstbedrifter.

Tabell 6.2: Illustrasjon av suksesskriterier for en tidligfasebedrift

VURDERING AV SUKSESSKRITERIER		
Kriterier	Score (1-6)	Kommentar
Team/ledelse		
Erfaring og kompetanse	4,0	
Nettverk	4,0	
Ressurskapasitet	4,0	
Produkt og teknologi		
Unikhet	3,0	
IPR-styrke/-beskyttelse	3,0	
Skalerbarhet	3,0	
Forretningsplan		
Verdiforslag	5,0	
Forretningsmodell	5,0	
Planverk	5,0	
Marked		
Størrelse	5,0	
Vekst	5,0	
Modenhet	5,0	
Vektet score	4,2	

I matrisen er kriteriene eksplisitt vektet. Team/ledelse er vektet klart tyngst, fulgt av verdiforslag. Teknologi og marked har lavest vekt.

Måleparametre og-prosess

En sentral problemstilling er hvilke måleparametre man bør benytte i Nyvekst for å evaluere måloppnåelsen for tjenesten, og hvordan denne informasjonen bør innhentes. Måleparametrene bør naturligvis være tett knyttet til evalueringskriteriene for Nyvekst. Måleparametrene bør også være egnet til å identifisere både samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske gevinster. Samtidig er det viktig at det ikke er for tidkrevende å hente inn og administrere data for Innovasjon Norge og at rapporteringsbyrden for bedriftene ikke blir urimelig .

Når det gjelder bedriftsøkonomiske gevinster vil det være naturlig å måle regnskapsmessige resultater (både topp- og bunnlinje) årlig og holde det opp mot estimatene bedriftene angir i Nyvekst-søknaden. Prognoser fra tidligfasebedrifter er erfaringsmessig nesten alltid for optimistiske. Man skal derfor være forsiktig med å benytte disse prognosene til annet enn å skaffe seg erfaringstall på hvor overoptimistiske de er. De bør ikke benyttes som en indikasjon på at Nyvekst har vært vellykket, ei heller bør de tillegges mye vekt ved søknadsevalueringen. Regnskapstall bør legges inn i et felles regneark slik at man enkelt kan gjøre analyser for porteføljen som helhet og for enkeltsselskaper over tid.

Problemet med regnskapstall er at de måler historiske resultater, ikke fremtidige. Forskning viser imidlertid at historisk resultatutvikling i relativt stor grad korrelerer med fremtidig utvikling – for modne bedrifter. For tidligfasebedrifter er det slik at det aller meste av verdiskapingen antas å ligge i fremtiden, og er således i svært begrenset grad reflektert i regnskapene. Kontantstrømprofilen over tid vil også variere mye mellom selskapene i porteføljen. Det er derfor behov for en annen type mål som tar høyde for dette. Vi foreslår derfor å anvende en form for verdivurdering av selskapene, som nettopp angir markedets vurdering av hva fremtidige kontantstrømmer er verdt i dag, som en måleparameter for Nyvekst. Verdivurderingen kan gjerne være i form av et utfallsrom (min-max).

Dette er teoretisk riktig tilnærming, men kan være krevende å estimere. Imidlertid er det ikke usannsynlig at mange av bedriftene relativt nylig har gjort eller vil gjøre en emisjon (Nyvekst krever jo normalt tilførsel av ny egenkapital og de fleste selskapene har flere enn en eier, slik at egenkapitaltilførselen må prises), har mottatt et bud eller lignende, som kan være et godt utgangspunkt for å sette en verdi. Alternativt finnes det tommelfingerregler for hva selskaper er verdt, med utgangspunkt i hvor langt selskapene har kommet i sin utvikling. Verdiutfallsrommet bør fastsettes av saksbehandler med utgangspunkt i et ”utgangsbud” og en diskusjon med ledelsen av bedriften. Verdiestimer av bedrifter kan endres både fort og mye. Dette er imidlertid ikke et argument for ikke å benytte verdiestimat som en måleparameter. Det er dette som er risiko; forventningene til hvilke frie kontantstrømmer bedriften vil generere fremover endres som følge av ny informasjon.

Vi foreslår at det innføres en evaluerings-/oppfølgings-/sparringsamtale mellom bedriften og kundeansvarlig. Dette er i tråd med Innovasjon Norges ambisjon om å følge Nyvekst-bedriftene tett opp. I denne samtalen vil verdifastsettelse være et sentralt

tema – det er på mange måter konklusjonen av evalueringsmøtet. I forkant av en slik evalueringssamtale bør man be foretaket om å forberede en eventuell søknad om å videreføre engasjementet, utarbeide en kort oppsummering av hva man har oppnådd i finansieringsperioden, angi resultater i henhold til definerte måleparametre mv. På denne måten vil evalueringssamtalen være viktig for å måle resultater, evaluere fremdrift og – hvis relevant – vurdere hvorvidt bedriften fortjener fornyet tillit. En slik evalueringssamtale vil kunne være en tidseffektiv måte å vurdere ny søknad på, bedriften slipper å bruke mye tid på å skrive en lang rapport – det meste kan sies i møtet – og selskapene vil forhåpentligvis synes at det ikke er bortkastet tid å delta i møtet. Det fordrer at saksbehandlerne har tilstrekkelig kompetanse til å gi verdifull sparring og innsikt i møtet. Utfordringen er å klare å balansere rollene som kontrollør, sparingspartner og motivator på en måte som selskapene opplever som verdiøkende.

Når det gjelder målekriterier for samfunnsøkonomiske gevinster foreslår vi at det benyttes to; Verdiskaping og faktisk sysselsettingseffekt. Verdiskaping måles ut fra regnskapet som driftsresultat før ned- og avskrivninger (EBITDA) pluss lønnskostnader. Dette er den totale verdiskapingen som distribueres til alle interessentene. Dette målet korresponderer med hvordan bruttonasjonalprodukt (BNP) måles i makro. I tillegg er det hensiktsmessig å måle sysselsettingsvekst, da dette er en viktig distriktspolitisk målsetning med ordningen. På grunn av ulike forretningsmodeller, som gjør at enkelte bedrifter i stor grad benytter seg av underleverandører, bør man estimere sysselsettingseffekten både for bedriften selv og for andre bedrifter i Norge, eventuelt bare i sone III og IV. Regnskap, vask, IT-drift, kantine og programmeringstjenester er klassiske eksempler. Selskapene bør gjøre et grovt estimat på dette i forkant av oppfølgingssamtalen.

Det er begrenset verdi å måle forventet sysselsettingseffekt i og med at det vil korrelere med regnskapsprognosene. Sysselsettingseffekter som antas å være en direkte følge av Nyvekst-tilskuddet er enda mer problematisk å benytte som måleparameter siden det vil være uklart hvor relatert tilskuddet skal være sysselsettingseffekten og hvor lang tid det kan tillates før effekten må inntreffe.

6.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på saksbehandlingsprosessen og i hvordan man har evnet å identifisere høyvekstbedrifter som tilfredsstiller kriteriene for Nyvekst.

Når det gjelder bedriftsseleksjonen tyder vår gjennomgang på at en relativt stor andel av bedriftene ikke burde sluppet gjennom nåløyet. Vurderingene av bedriftene synes å være i overkant positive langs flere dimensjoner. Det synes også som at det viktigste kriteriet – ledelseskvalitet – ikke vektlegges tilstrekkelig. Det virker som at man for ofte ser gjennom fingrene med hensyn til dette selv om det er hull i ledelsesteamet – man løser det ved å kreve nyansettelser eller nye styremedlemmer.

De aller fleste saksinnstillingene er omfattende og grundige, og behandler de sentrale aspektene knyttet til bedriftens kvalitet og sentrale utfordringer fremover – om enn på en noe ustrukturert måte. Slik sett virker det som at de fleste kundeansvarlige har satt seg relativt godt inn i bedriftene og har grunnleggende kompetanse om vurdering av vekstbedrifter. Det synes imidlertid å skorte noe på skjønnsutøvelsen – det virker som at man legger for stor vekt på gode intensjoner og legger til grunn ”best case-scena-

rier” i seleksjonen. Dette er muligens relatert til at det er begrenset tilgang på gode prosjekter, jfr. kapittel 3.

Når det gjelder oppfølgingen av bedriftene synes den å være ganske varierende. Praktisen i forhold til oppfølging og rapportering bør antagelig justeres og harmoniseres. Rapporteringskravene og -formene varierer mye, og det gjør også milepælskravene. Det kan være nyttig å ha noen få, omforente milepæler som gir en pekepinn på utviklingstakten i bedriften. Disse vil være et godt utgangspunkt for en oppfølgingssamtale med ledelsen om hvordan fremdriften er, og legge føringer på eventuell videreføring av Nyvekst-støtten. Den formelle rapporteringen ut over revisorgodkjente regnskaper bør minimeres for å unngå at de føler at de kaster bort tiden sin og at tjenesten – og Innovasjon Norge - blir oppfattet som byråkratisk og tungrodd.

Innovasjon Norge bør således etablere mer enhetlige prosesser knyttet til seleksjon og oppfølging. Når prosessene er videreutviklet og standardisert vil det være nyttig å gjennomføre kompetansesamlinger med saksbehandlerne for å sikre at prosessene blir implementert. De bør videre gis enda bedre innblikk i hvordan venture-fond tenker, forbedre skjønnsutøvelsen og videreutvikle evnen til å balansere kontroll og oppfølging på en måte som bedriftene ser på som verdiøkende.

7 Videreutvikling av Nyvekst

7.1 Status

Formålet med evalueringen er å vurdere hvordan tjenesten har fungert så langt for å kunne få frem eventuelle behov for korreksjoner med hensyn til identifisering og selektering av bedrifter, samt utforming av og innholdet i tjenesten, og hvordan den er organisert.

Som det fremgår av de foregående kapitler, er hovedproblemet med tjenesten så langt knyttet til identifisering og selektering av bedrifter med et betydelig vekstpotensial, og dette henger igjen sammen med at det eksisterer få vekstbedrifter i sone III og IV som er relevante for Nyvekst. I tabell 7.1 har vi gitt en sammenstilling av hovedspørsmålene for evalueringen, spørsmålene 1-5 er gjengitt slik de er formulert i konkurransegrunnlaget, i tillegg har vi lagt inn et spørsmål 0 som gjelder grunnlaget for tjenesten. I tabellen fremgår så en oppsummering av de resultater vi har kommet til.

Tabell 7.1 Oversikt over evalueringsspørsmål og våre vurderinger

Evalueringsspørsmål	Resultater
0. Grunnlaget for tjenesten – omfanget av vekstbedrifter i distriktene	Behovet for tjenesten mangelfullt utredet; antall vekstbedrifter som er relevante for tjenesten er overvurdert
1a. Vurdere hvordan tjenesten har fungert så langt	Det har vært et gjennomgående problem å identifisere tilstrekkelig med relevante bedrifter, noe som har ført til at: - det er bare gitt tilsagn for ca. halvparten av de årlige rammer - en betydelig andel av midlene gis helt på slutten av året - en del av bedriftene som har fått tilsagn, tilfredsstiller ikke kriteriene for vekstbedrifter I tillegg er tilsagnene preget av at - mange gjelder små beløp (og betydelig mindre enn det man anslo var behovet ved utformingen av ordningen) - mange gis på et for sent tidspunkt slik at man ikke kan følge opp bedriftene over flere år Bedriftene som har fått tilsagn fra tjenesten er derimot fornøyd med tjenesten.
1.b. Få frem eventuelle behov for: - korreksjoner mht identifisering og selektering av bedrifter - endringer i utforming av og innholdet i tjenesten, - endringer i tjenestens organisering	Behov for tydeligere og mer konsistent seleksjonspraksis for å få større treffsikkerhet mht vekstbedrifter Innholdet i tjenesten hovedsakelig avgrenset til tilskudd, det er trolig et potensial for tettere oppfølging og bruk av ikke-finansielle tjenester. I prinsippet ønskelig med endringer i utforming av tjenesten (tidssrom for tilskudd og kostnadsarter), men dette er regulert gjennom regelverket. Tydeliggjøre ikke-finansielle gevinster ("medlemsfordeler") ved å være del av Nyvekst. Behov for endringer i organisering av tjenesten slik at man kan ha mer spesialisert kompetanse for å følge opp vekstbedrifter

2. Vurdering av hvor integrert og koordinert KRD og fylkeskommuner er mht. programmet, - og hvor godt Innovasjon Norge klarer å følge opp de ulike føringene.	Fylkeskommunene generelt lite engasjert i Nyvekst, og det gis i begrenset grad føringer fra fylkeskommunene ut over de føringer som er gitt fra KRD. Varierende praksis i fylkeskommunene mht til hvordan den fylkevisse fordelingen av midlene blir fulgt opp. Varierende praksis mht til om midler til Nyvekst kan brukes til andre tjenester. Ikke registrert noen problemer mht til INs oppfølging av føringer fra FK – hovedproblemet er for de fleste å identifisere relevante bedrifter.
3. Vurdering av Innovasjon Norges interne organisering av tjenesten. Her ønsker man blant annet å få vurdert om arbeidsdelingen mellom distrikts- og hovedkontor er hensiktsmessig mht måloppnåelse	Arbeidsdelingen mellom HK og DKene synes i utgangspunktet grei – og det er løpende kontakt i forbindelse med DKenes vurdering av saker. Det trengs imidlertid bedre rutiner for erfaringsutveksling mellom DK-ene, og det er behov for større konsistens i håndteringen av seleksjonskriteriene. Det ser også ut til å være behov for å styrke INs generelle kompetanse for å arbeide med vekstbedrifter, og behovet for slik spesialisert kompetanse kan tilsi at den interne organiseringen av tjenesten bør endres.
4 Vurdere i hvilken grad tjenesten svarer på de behovene gruppen av bedrifter har, - og hvor godt støtten er koordinert med annen støtte i Innovasjon Norge	Tjenesten svarer godt på målgruppens behov for driftskapital i en kritisk vekstfase hvor risikoen er høy, finansieringsandelen er imidlertid nokså lav for mange – ”mer til færre”-strategien bør vektlegges mer. Tjenesten bidrar i begrenset grad med andre kritiske ressurser som er nødvendige for å lykkes med vekstbedrifter. En hovedbegrensning er at det ikke kan gis tilsagn lenger enn til bedriftenes femte år – og erfaring viser at det er ønskelig å følge bedriften i noe lenger tid Nesten alle Nyvekst-bedriftene får også tilsagn via flere andre tjenester, og slik sett virker dette koordinert, men det er trolig et potensial for mer og tettere oppfølging av de enkelte bedriftene. Det er trolig behov for en mer samlet strategi for oppfølging av vekstbedrifter.
5. Vurdere i hvilken grad EUs regelverk for regionalstøtte er utnyttet fullt ut gjennom ESA-notifisering og Innovasjon Norges håndtering av tjenesten	Regelverket er i hovedsak utnyttet fullt ut, men en selvpålagt restriksjon fra KRD gjør at man i sone III kunne ha gitt bedriftene større tilsagn enn det de nå får.

På grunnlag av dette drøfter vi i det følgende hvordan Nyvekst kan utvikles videre.

7.2 Ramme for videreføring av Nyvekst

En hovedkonklusjon på det foregående er at Nyvekst er betydelig overdimensjonert i forhold til behovet. Våre analyser i kapittel 3 peker i retning av at de opprinnelige anslagene for behovet for en slik tjeneste er overvurdert, og erfaringen fra forvaltningen av tjenesten bekrefter dette. I 2009 ble det kun gitt tilsagn for 48 prosent av rammen på 70 millioner kr. I tillegg tyder vår gjennomgang av saksbehandlingen på at seleksjonskriteriene er anvendt for romslig slik at man har gitt tilsagn til en del bedrifter som i begrenset grad tilfredsstiller kriteriene om å ha et betydelig vekstpotensial. Et grovt anslag tilsier at over en tredjedel bedriftene ikke burde vært gitt tilsagn (jf. vår gjennomgang i kapittel 5 og 6).

Tendensen med lav utnyttelse av midlene ser ut til å fortsette i 2010. Mens den samlede rammen er økt til 100 millioner kroner, er det i første halvår kun gitt tilsagn for 11,2 millioner kroner, noe som er på omtrent samme nivå som i 2009. Selv om rammen er økt, ser det altså ikke ut til at det er noen økning av etterspørselen etter midlene innenfor de begrensninger som regelverket setter. Det er oppgitt fra koordinator av tjenesten at man forventer at det totalt vil bli gitt tilsagn for 40 millioner i løpet av året, det vil si noe mer enn i 2009 da det ble gitt tilsagn for 34 millioner. Dette kan imidlertid virke noe optimistisk.

De to første årene har det også vært et mønster at betydelige andeler av midlene har blitt fordelt på slutten av året (jf. figur 5.4), over 40 prosent av midlene ble i 2009 fordelt i løpet av de fire siste ukene før jul. Dette er imidlertid et uheldig arbeidsmønster selv om det kan ses i sammenheng med at tjenesten har vært i en innkjøringsfase fram til nå. Men etter to år må man kunne forutsette at rutinene for å forvalte tjenesten er bedre innarbeidet, og da er det neppe tilfredsstillende at en så stor andel av søknadene behandles helt på slutten av året. Det kan gi et inntrykk av - i alle fall for utenforstående - at man på slutten av året må ta et "krafttak" for å utnytte mest mulig av midlene.

Forutsatt at det legges opp til en jevnere rekruttering av bedrifter for resten av året, vil kanskje et mer realistisk anslag for samlede tilsagn i 2010 være på rundt 30 millioner kroner.

På dette grunnlag må det nødvendigvis gjøres en vurdering av om grunnlaget for å videreføre tjenesten siden det er såpass stor avstand mellom de opprinnelige anslagene og hva som faktisk etterspørres.

I denne evalueringen legger vi imidlertid til grunn at det er ønskelig å prøve ut tjenestene over noe lenger tid før det treffes endelig konklusjoner. Det er flere argumenter for dette. For det første har tjenesten kun vært i drift i to år; arbeid med vekstbedrifter er et krevende felt, og det tar tid å utvikle rutiner og kompetanse for å identifisere og følge opp vekstbedrifter. For det andre er det for tidlig å vurdere "resultater" av en tjeneste etter kun to år. Som kommentert tidligere i rapporten, kan det ta mange år å realisere vekst. Og selv om vi har flere indikasjoner på at deler av Nyveksts portefølje ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstiller kriterier for vekstbedrifter, vil vi først om noen år kunne trekke en endelig konklusjon med hensyn til dette.

For det tredje har vi i kapittel 5 og 6 påvist at det er et forbedringspotensial i arbeidet med identifisering og seleksjon av bedrifter med vekstpotensial. Det kan derfor tenkes at man ved å utvikle en større treffsikkerhet i seleksjonsprosessen, vil kunne finne bedrifter med et større behov for støtte enn det som er tilfelle i dagens portefølje.

Dersom ordningen skal føres videre, er det viktig at rammen settes på et slikt nivå at den både gir rom for å følge opp de bedriftene som allerede har kommet inn under tjenesten, og at den gir rom for å inkludere nye bedrifter. Vi har ikke noe grunnlag for å angi et sikkert anslag av hva dette kan dreie seg om, men ut fra det Innovasjon Norge selv har anslått som mulig å nå i 2010, vil det innenfor rammen av dagens regelverk muligens være fornuftig å sette ramme på 40 millioner kroner. Dette er imidlertid noe som Innovasjon Norge selv bør vurdere nærmere.

7.3 Organisering av tjenesten

Som vi har gjennomgått i kapittel 4, er det i alt 16 fylker som har kommuner som inngår i sone III og IV. Bevilgningen til Nyvekst fra KRD skjer over kapittel 5.5.1 post 60 der midlene fordeles til fylkene etter en nærmere fastsatt fordelingsnøkkel. Disse rammene synes å fungere lite hensiktsmessig for forvaltningen av Nyvekst, spesielt for de fylkene som har små rammer. Østfold, som er den fylkekommunen som har den laveste rammen, hadde i 2009 en ramme på 213.000 kr, og dette økte til 320.000 i 2010. Men også andre fylkeskommuner har små rammer, dette gjelder Buskerud, Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland som hadde rammer på 1,1-1,4 mill kr i 2009, og dette ble økt til 1,7-2,0 mill kr i 2010.

I videreutviklingen av Nyvekst vil det være ønskelig at man engasjerer seg i færre bedrifter, men med større engasjementer. Det synes nokså opplagt at når rammene for et fylke settes så lavt som referert over, vil det gi lite insentiv til å anstrenge seg for å finne bedrifter til Nyvekst, spesielt når tjenesten i tillegg er komplisert og krevende å håndtere for de kundeansvarlige.

For å gjøre tjenesten mer interessant for de involverte fylkeskommunene, foreslås derfor å samle hele bevilgningen til Nyvekst i en sentral pott, og at det ikke settes noen begrensninger på hvor store tilsagn som kan gis i det enkelte fylket. Det betyr at tjenesten bør gjøres "landsdekkende", men avgrenset til det distriktpolitiske virkeområdet. Vi foreslår videre at søknader behandles i den rekkefølge de kommer inn. Dette kan medføre at det oppstår konkurranse mellom fylkene og distriktskontorene, og dette kan igjen medvirke til at man unngår opphopingen av saker på slutten av året slik det har vært frem til nå.

Som følge av denne organiseringen bør behandlingen av saker skje i en sentral stab lokalisert i ett av Innovasjon Norges kontorer, dette kommer vi tilbake til i neste avsnitt.

En mulig konsekvens av en slik ordning vil være at det blir en større skjevfordeling av tilsagn mellom fylkene. Men ut fra et distriktpolitisk perspektiv bør vel hovedsaken være at man stimulerer vekstbedrifter i det distriktpolitiske virkeområdet, og ikke *hvor* i dette området bedriftene er lokalisert. En sentralisering av forvaltningen av midlene vil også sikre at kriteriene for å kvalifisere for Nyvekst i større grad vil være felles for hele landet. I dag skjer det en uensartet fortolkning av seleksjonskriteriene mellom distriktskontorene.

Et annet argument for en sentralisert organisering av tjenesten er at man da kan sikre at midlene avsatt til Nyvekst faktisk går til det som er dets formål, nemlig vekstbedrifter. Som vi har kommentert i kapittel 4, er praksis i de ulike fylkeskommunene varierende med hensyn til hvilke føringer de gir til Innovasjon Norges distriktskontorer. I flere tilfeller er fylkeskommunene åpne for at midler til Nyvekst omdisponeres til andre formål, og dermed ikke kommer vekstbedrifter til gode. Hvis det først eksisterer en politisk ambisjon om å prøve ut en tilskuddsordning for vekstbedrifter i distriktene, virker det urimelig at de enkelte fylkeskommuner skal ha adgang til å omdisponere midler til andre formål.

7.4 Seleksjonsprosessen

Seleksjonsprosessen kan oppfattes som sammensatt av to ledd, nemlig et innledende søk etter aktuelle kandidater, og så seleksjon blant de identifiserte kandidater.

Som kommentert i kapittel 4, synes søkeprosessen å være tilstrekkelig systematisk. Riktignok varierer det en god del mellom de enkelte distriktskontorer med hensyn til hvor aktivt de markedsfører tjenesten, og hvor aktivt de søker etter aktuelle kandidater. For flere kontorer er søkingen avgrenset til å gjelde egen kundedatabase samt kontakter med andre relevante aktører i regionen. Men gitt Innovasjon Norges desentraliserte kontaktflate ut mot næringslivet, og at entreprenører med ambisjoner om betydelig vekst selv bør være i stand til å kunne orientere seg om mulighetene i virkemiddelapparatet, virker det lite sannsynlig at eventuelle begrensninger i søkeprosessen gir noen forklaring på tilgangen av kandidater for Nyvekst.

Derimot synes det å eksistere et problem med hensyn til hvordan Innovasjon Norge anvender seleksjonskriteriene, slik vi har diskutert i kapittel 5 og 6. Så langt har det vist seg å være en utfordring å sikre at tjenesten rettes mot bedrifter med et betydelig vekstpotensial. Det er derfor viktig å utvikle rutiner som sikrer en bedre seleksjon blant de bedriftene som er kandidater til tjenesten. Dette innebærer at det bør:

- legges større vekt på kravet om forventet vekst, dels ved at kriteriene operasjonaliseres på en tydeligere måte, dels ved at man i søknads- og saksbehandlingsprosessen sikrer bedre dokumentasjon og analyse av forventet vekst ut fra de ulike kriterier
- legges større vekt på lederkompetanse, personlige egenskaper og strategi for utvikling av bedriften, jf kriteriet om ”vilje og evne til vekst” og hvordan dette er drøftet i kapittel 6
- legges større vekt på tidspunktet i bedrifters utvikling det er hensiktsmessig å gi tilskudd fra Nyvekst. Hovedregelen være at man gjennom Nyvekst har mulighet for å følge bedriftene over tre år. Dette tilsier også at tildelinger fra Nyvekst i større grad bør inngå i et ”pakketilbud”, noe vi kommer tilbake til i 7.5.
- unngås å gi støtte til vekstbedrifter der Nyvekst åpenbart har begrenset utløsningseffekt, det vil si at man må minimere problemet med ”cherry picking” slik det er beskrevet i kapittel 6.

For å sikre en bedre og mer enhetlig praksis i behandling av saker for Nyvekst, vil vi foreslå at tjenesten omorganiseres slik at saksbehandlingen sentraliseres, og at det bygges opp økt kompetanse for formålet.

Ved siden av at det er behov for mer profesjonell kompetanse, er det også viktig at det følges en enhetlig praksis i behandlingen av søknader. I retningslinjene er det riktig nok åpnet for en viss fleksibilitet med hensyn til hvordan kriterier for vekstbedrifter skal anvendes, idet det heter at forståelse av hva som ligger i begrepene betydelig vekst- og verdiskapingspotensial kan være gjenstand for tilpasninger i de ulike regioner. Vi vil imidlertid sterkt advare mot at man åpner for ulik praksis ved de ulike distriktskontorer og at de ulike kundeansvarlige skal fortolke kriteriene etter eget skjønn. Implikasjonen av en slik fleksibilitet vil trolig være at man i noen regioner vil ha et lavere krav til vekstbedrifter enn andre. Det er imidlertid vanskelig å se at det eksisterer noen god begrunnelse for dette. Dersom målet med ordningen er å stimulere vekstbedrifter i distriktene, bør det være ensartede kriterier for dette i alle distrikter.

Ellers risikerer man en utvanning av ordningen, som man allerede ser enkelte tendenser til.

Et annet viktig spørsmål er knyttet til problemstillingene rundt ”cherry picking”. Det vil generelt være en krevende balansegang mellom prosjekter som er for dårlige og prosjekter som er for gode. Med tanke på at ressursene skal komme til best mulig anvendelse kan det anføres at det er et mindre problem at man gir en del penger til gode bedrifter selv om det ikke har stor utløsende effekt, enn at de brukes på dårlige prosjekter som det kommer lite ut av. Slik sett kan det vel generelt forsvares at man hever tersklene slik at færre dårlige og flere (for) gode bedrifter inkluderes. Men generelt er det viktig å være på vakt også mot ”cherry picking” og at man har regelmessige diskusjoner av hvordan man operasjonaliserer vurderinger med hensyn til at Innovasjon Norges medvirkning skal ha utløsende effekt.

Når så mye er sagt, er det samtidig viktig å være klare over risikoaspektet ved tjenester innrettet mot vekstbedrifter. En må derfor regne med at en viss andel av tilsagnene vil bli gitt bedrifter som ikke lykkes i sin vekststrategi, og det kan være ønskelig at det utvikles klarere forestillinger om hva som er et rimelig nivå på tap ved å støtte bedrifter som feiler. Erfaringer fra venturebransjen kan her være nyttige. Noen slike erfaringstall er angitt i kapittel 6.

Å forvalte tjenesten Nyvekst stiller derfor store krav til kompetanse i organisasjonen. De kundeansvarlige synes generelt å ha grunnleggende kompetanse knyttet til seleksjon og oppfølging av vekstbedrifter, men det er avdekket mangler når det gjelder skjønnsutøvelse og oppfølgingen av bedriftene. Som omtalt foran, foreslår vi derfor at ansvaret for oppfølging av Nyvekst skjer mer sentralisert. Vi vil også anbefale at det gjennomføres et kompetanseutviklingsprogram for de berørte deler av organisasjonen. Det bør også vurderes å styrke staben med spesialistkompetanse på området, og eventuelt å utvikle et systematisk samarbeid med slik kompetanse.

Det bør videre kommenteres at en viktig tilbakemelding fra Nyvekst-bedriftene er at de i liten grad følges opp av de kundeansvarlige. Svært få av bedriftene mener at tilskudd fra Nyvekst har fungert som en verdikende tjeneste ut over tilføringen av økonomisk tilskudd til bedriften. Dette kan også peke i retning av at det er behov for kompetanseutvikling i Innovasjon Norge for at organisasjonen i større grad kan følge opp vekstbedrifter på en måte som bedriftene anser som nyttig og relevant.

7.5 Koordinering med andre virkemidler

Det er en klar intensjon for forvaltningen av Nyvekst at tilsagn gitt over denne ordningen sees i sammenheng med bruk av andre tjenester, og det er i retningslinjene for Nyvekst understreket at ”ordningen skal baseres på omfattende oppfølging fra vår side”.

I kapittel 5.5 er det dokumentert at det skjer en betydelig grad av samfinansiering mellom ulike tjenester, både i 2008 og 2009 fikk Nyvekstbedriftene til sammen større tilsagn fra andre tjenester enn de fikk fra Nyvekst. I utgangspunktet ser således strategien om at bedriften skal tilbys en ”pakke” av tilbud å være tilfredsstillet. Men samtidig kan det være verdt å reflektere over det mønsteret som kommer til syne i figur 5.14 der oversikten over samfinansiering er vist.

Her kan man nemlig merke seg at for de bedriftene som til sammen har fått relativt betydelige midler fra Innovasjon Norge, utgjør tilsagnet fra Nyvekst en relativt beskjeden andel, og det er da naturlig å spørre om hvilken utløsende effekt disse midlene har hatt. Det betyr trolig at medvirkningen fra Nyvekst ikke er en kritisk del av totalfinansieringen.

På den annen side har vi tidligere også kommentert at mange av engasjementene fra Nyvekst er relativt små, og i mange av disse tilfellene skjer tildelingen fra Nyvekst i kombinasjon med små tilsagn fra andre tjenester. Begge deler peker i retning av at tjenesten Nyvekst kan spille en relativt marginal rolle, selv om det foreløpig er for tidlig å trekke endelige konklusjoner på dette punktet. Det er imidlertid viktig å følge opp dette.

I den videre oppfølgingen av Nyvekst, er det derfor viktig at tjenesten i større grad integreres i Innovasjon Norges samlede entreprenørskapsstrategi, og at bruk av midler fra Nyvekst inngår i en større pakke av virkemidler. Eksempelvis kan man tenke seg at Innovasjon Norges finansielle engasjement i en bedrift starter med etablererstipend, følges opp med Nyvekst, og senere med OFU eller IFU. Bruken av de finansielle virkemidlene må skje i kombinasjon med bruk av rådgivningstjenester, som mentor/rådgivningstjenesten og Høyvekstprogrammet.

Poenget er da at man kan følge bedrifter over lengre tidsperioder ved å spille på ulike tjenester. Ved at man i samspill med entreprenøren på et tidlig stadium antyder en langsiktig strategi, vil det også være enklere å takle de tidsmessige begrensningene knyttet til Nyvekst og følge opp med andre tjenester når bedriften er eldre enn fem år.

Et viktig prinsipp for en slik entreprenørskapsstrategi er at man i hovedsak tenker uavhengig av distrikt. Selvsagt må man ved bruk av tjeneste Nyvekst følge regelverket, og i dette vil det også ligge at man bruker mer ressurser i distriktene enn i de sentrale strøk for å identifisere bedrifter med vekstpotensial. Men når en bedrift først er inkludert i et program, bør oppfølgingen av de deltagende bedrifter skje på samme måte; de bør være selektert ut fra felles kriterier, og milepæler bør utformes og oppfølging gjennomføres basert på felles prinsipper.

7.6 Utnyttelse av regelverket

Ved etablering av et nytt økonomisk virkemiddel med statstøtte er man ofte pliktig til å innhente en godkjenning eller såkalt notifikasjon av virkemiddelet fra ESA. ESAs oppgave er å påse at ordningen er i overensstemmelse med EØS-avtalens regler for statstøtte, herunder regional støtte. Notifikasjonen tar utgangspunkt i en søknad om notifikasjon som inneholder en beskrivelse av virkemidlet og hvilke kriterier som må være oppfylt.

Det første sentrale spørsmålet blir da om man gjennom notifikasjonen av Nyvekst-ordningen har klart å utnytte det rom som gis for slike tiltak i EØS avtalen. En slik vurdering er klart å anse som en juridisk vurdering, noe som faller utenfor denne evalueringens mandat. Med dette som bakgrunn har evaluator valgt å hente inn en ekspertuttalelse fra 1. amanuensis i statsvitenskap Jan Erik Grindheim som har vurdert utformingen av prinsippene for Nyvekst i en bredere regionalpolitisk ramme med særlig

fokus på de endringer som har funnet sted de seneste årene i EU (se vedlegg for ekspertutalelsen). Det er særlig endringene i regelverket beskrevet i ESAs State Aid Guidelines og i Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013 (Official Journal of the European Union, 2006/C 54/08) som ligger til grunn for arbeidet. Grindheim vurderer det dit hen at Nyvekst-ordningen er klart og tydelig definert som en offentlig støtteordning for ”nye bedrifter med et særskilt vekstpotensial i nasjonale og internasjonale markeder” og at dette er innenfor rammene av EØS-avtalen. Videre påpeker han at utvidelse av ordningen ikke vil være mulig uten ny notifikasjon og aksept fra ESA. Grindheim fremhever dermed at det ikke ligger noe potensial i å utnytte den eksisterende notifiseringen i form av å endre ordningens vilkår og rammer. Grindheim påpeker også at det ikke har skjedd endringer i EUs regelverk for offentlige støtteordninger etter ESA-notifiseringen med betydning for hvordan det norske virkemiddelapparatet for ”nye bedrifter med et særskilt vekstpotensial i nasjonale og internasjonale markeder” kan utformes.

Som nevnt over er ESAs notifiseringsarbeid å anse som et juridisk arbeid som ikke skal vurderes i denne evalueringen. Dersom det skulle eksistere et rom i EUs regelverk for mer fleksible eller sjenerøse støtteordningen rettet mot den type bedrifter som Nyvekst fokuserer på, vil det være nødvendig å kunne foreta sammenligninger med tilsvarende ordninger i andre EØS-land. Vi har så langt ikke klart å identifisere slike direkte sammenlignbare ordninger i andre land. Når dette er sagt tror vi det ligger et generelt potensial i å la ESA fokusere på mulighetsrommet i regelverket og den dynamikk som driver frem gradvise endringer i praksis. Dette har ikke minst vært relevant i lys av anvendelsen av statstøtteregelverket under finanskrisen.

Et annet sentralt spørsmål er om Innovasjon Norge gjennom sin forvaltning av virkemidlet har evnet å se mulighetene i å koble Nyvekst med andre typer relevante virkemidler. Grindheim har særlig løftet frem behovet for å fokusere på deltakelse i EUs 7. rammeprogram gjennom det såkalte CIP (EUs Competitiveness and Innovation Program). Deltakelse i slike programmer krever omfattende investeringer i søkefasen, men har samtidig mer begrenset med føringer mht tildeling og bruk. Et av programmene under CIP som kan være særlig relevant å koble opp Nyvekst-bedriftene mot er det såkalte Entrepreneurship and Innovation Program (EIP). Det ligger også et potensial gjennom økt deltakelse i INTERREG-programmet som er et av EUs strukturfondsprogrammer for grenseregionalt, transnasjonalt og interregionalt samarbeid der Norge deltar. Grindheim trekker frem Niederösterreichregionen i Østerrike som en region der det har vært satset mye på å effektivt utnytte flere finansielle virkemidler inne mot den typen bedrifter som Nyvekst retter seg mot.

En selv pålagt restriksjon fra KRD mht til kompensasjon for lønnskostnader begrenser også utnyttelsen av ordningen. Det er i Norge et system med differensiert arbeidsgiveravgift. Redusert arbeidsgiveravgift går til fratrekk i Nyvekst-tilskuddet. For kommuner med fullt fritak for arbeidsgiveravgift utgjør dette 12,4 prosent av lønnskostnadene. KRD har besluttet at denne satsen skal gjelde for alle kommuner som kommer inn under ordningen – også de som betaler arbeidsgiveravgift helt eller delvis. Dette fører til at den reelle kompensasjonen knyttet til lønnskostnader for kommuner som betaler full arbeidsgiveravgift ikke blir 30 prosent, men 17,6 prosent (30,0-12,4 prosent). I og med at lønnskostnader er en viktig kostnadskomponent for de fleste bedriftene reduseres total støtteandel betydelig for mange Nyvekst-bedrifter. Bakgrunnen for denne regelen er at KRD ikke ønsket at det skulle kunne gis mer støtte til be-

drifter i mer sentrale deler av det distriktpolitiske virkeområdet enn i mindre sentrale deler. Men denne regelen kan eventuelt justeres dersom det er et politisk ønske om det. Det vil føre til at tilskuddene fra tjenesten øker.

7.7 Avsluttende refleksjon

Avslutningsvis kan det være viktig – selv om det strengt talt ligger utenfor evalueringens mandat – å løfte blikket noe og komme med noen kommentarer av mer generell karakter vedrørende den fremtidige organiseringen av tjenestetilbudet i Innovasjon Norge. Vi vil knytte dette til to områder, nemlig kompleksiteten i tjenestetilbudet og den regionale differensiering av det.

Som det fremgår av det foregående, er det relativt store utfordringer knyttet til å utvikle Nyvekst til en velfungerende tjeneste. Noen forbedringer kan oppnås ved å endre på organiseringen av tjenesten og styrke kompetansen for å forvalte den, slik vi har foreslått. Men det største forbedringspotensialet ligger nok i å gjennomgå hele entreprenørskapsstrategien og den porteføljen av tjenester som Nyvekst inngår i. Fremfor å bruke mye ressurser på å finjustere Nyvekst, bør Innovasjon Norge derfor først og fremst bruke ressurser på å utvikle den samlede entreprenørskapsstrategien, og som et ledd i dette vil det viktigste elementet være å ta en kritisk gjennomgang av hele tjenesteporteføljen.

Vi er kjent med at det arbeides med utvikling av en helhetlig entreprenørskapsstrategi i Innovasjon Norge, der man vil ha et spesielt fokus på oppstartbedrifter med vekstpotensial. Det arbeides med en strategi basert på ”mer for færre”, det vil si at man vil konsentrere innsatsen på de med størst potensial for vekst og internasjonal konkurranseevne. Det arbeides med utvikling av et helhetlig tjenestetilbud der målet er å følge opp bedrifter over lengre tid. Målet er å stimulere frem flere ”topp- og vekstetablere”, og tjenesten Nyvekst kan vel betraktes som et element i en slik satsing.

Et hovedproblem er imidlertid det komplekse tjenestetilbudet, og at introduksjonen av Nyvekst har bidratt til å gjøre dette tilbudet ytterligere komplekst. Problemet med kompleksiteten i tjenestetilbudet er for øvrig påpekt i den nylig fremlagte evalueringen av Innovasjon Norge (Econ Pöyry 2010). Det konstateres at Innovasjon Norge har en rekke virkemidler, mange med detaljerte retningslinjer, og de foreslår å redusere det samlede antall virkemidler (s. 8). I evalueringen pekes det videre på at mange programmer og tjenester introduseres uten at det vurderes hvordan dette påvirker den samlede virkemiddelporteføljen, og evaluatorene ”ser få tegn til reell prioritering av virkemidler det er spesiell grunn til å satse på” (s. 22).

Nyvekst representerer vel et typisk eksempel på dette, både med hensyn til vurderingen av behovet for tjenesten, og ved at tjenesten ble iverksatt uten vurderinger av hvilke konsekvenser dette ville ha for det samlede tjenestetilbudet. De erfaringene man nå har med Nyvekst, bør derfor være et utgangspunkt for å ta en kritisk gjennomgang av hele tjenesteporteføljen av relevans for entreprenørskapsstrategien. Som vi har påpekt i kapittel 7.5, vil det være et stort potensial for forenkling ved å utvikle noen få og fleksible tjenester.

Som ledd i en slik gjennomgang er det også grunn til å undersøke om man egentlig trenger Nyvekst. Det spesielle ved Nyvekst er at man kan gi tilskudd til dekning av

nærmere spesifiserte driftsutgifter i bedrifter. Det bør imidlertid vurderes om dette kan dekkes på andre måte. I den tidlige fasen av en bedrifts utvikling, kan det samme dekkes gjennom et mer fleksibelt etablererstipend (med betydelig større rammer enn dagens stipend), og i senere fase av bedrifters utvikling kan man bruke innovasjonsrettede tjenester som bl.a. OFU/IFU. Riktignok er de sistnevnte virkemidlene rettet mot prosjekter og ikke bedriften som helhet, men når en bedrift er kommet gjennom det første etableringsstadiet, vil det neppe være noe problem å definere en utviklingsaktivitet som et prosjekt.

Ved siden av å påpeke behovet for å forenkle tjenestetilbudet, kan det også være behov for i alle fall å stille et spørsmål ved bruken av regionale føringer for ulike tjenester. Den viktigste ”begrensningen” med Nyvekst, slik den blir opplevd i noen av fylkeskommunene og Innovasjon Norges distriktskontorer, er at tjenesten er avgrenset til sone III og IV, mens det største potensialet for vekstbedrifter finnes i de mer sentrale strøk. Som vi har kommentert i kapittel 2, er det blant andre land som har virkemidler rettet mot vekstbedrifter, ingen som har en slik ensidig distriktsinnretting som Nyvekst. Det kan i denne sammenheng også vises til Econ Pöyrys evaluering av Innovasjon Norge, der en av hovedkonklusjonene er at man ikke bør ha en geografisk differensiering av virkemidlene.

Nå ligger det selvsagt langt utenfor rammen for denne rapporten å gå inn i en bred diskusjon av dette. Det er imidlertid grunn til å påpeke at det er viktig å gjennomgå hvilken rolle den regionale differensieringen av tjenestene bør ha i den fremtidige entreprenørskapsstrategien. Som kommentert foran, arbeider Innovasjon Norge nå ut fra en strategi om ”mer for færre”, men samtidig må det være en balansegang mellom tiltak som går i bredden og tiltak som spisse inn mot de få. Breddetiltakene skal virke mobiliserende og bidra til å bygge kulturer som generelt stimulerer til entreprenørskap, mens de spissede tiltakene skal være rettet mot de få som har et betydelig vekstpotensial.

Den regionale differensieringen vil først og fremst vil være relevant når det gjelder breddetiltak, og ut fra målet om å stimulere til entreprenørskap i alle deles av landet, er det rimelig å bruke mer midler i distriktene enn i sentrale strøk på å stimulere til entreprenørskap og finne frem til de gode ideene. Men når det gjelder spissede tiltak, er det vanskelig å se at det eksisterer noe rasjonale for regional differensiering. En vekstbedrift er en vekstbedrift uansett hvor den er lokalisert, og skal man utnytte et internasjonalt markedspotensial, så stiller det de samme krav til bedriften og dens ledelse uansett hvor den er lokalisert. Da virker det merkelig hvis man skal drive noen form for favorisering ut fra geografi. Erfaringene fra Nyvekst peker nokså tydelig i retning av at det er krevende å ha et slikt spisset virkemiddel avgrenset til kun å gjelde i distriktene.

I det videre arbeid med utvikling av Innovasjon Norges entreprenørskapssatsing er det viktig å vurdere dette nærmere, og analysere hvilken betydning den regionale differensieringen av virkemidlene har. Vårt standpunkt er ikke at enhver regional differensiering må avskaffes – på visse områder vil det være høyst legitimt ut fra sentrale regionalpolitiske mål. Men det er viktig å vurdere på hvilke områder det er funksjonelt med slike føringer, slik at man unngår å kanalisere midler inn i virkemidler som har begrensede muligheter til å nå sine mål.

Referanser

- Autio, E. (2005a) Creative tension: The significance of the new venture internationalization framework by Oviatt & McDougall (1994). *Journal of International Business Studies*, **36** (1), 9-19.
- Autio E. (2005b) GEM 2005 Report on High-Expectation Entrepreneurship. Global Entrepreneurship Monitor: London.
- Autio, E. M. Kronlund and A. Kovalainen (2007) High-Growth SME Support Initiatives in Nine Countries: Analysis, Categorization, and Recommendations. Report prepared for the Finnish Ministry of Trade and Industry.
- Borlaug, S.B., L. Grünfeld, M. Gulbrandsen, E. Rasmussen, L. Rønning, O.R. Spilling og E. Vinogradov (2009) Between entrepreneurship and technology transfer: Evaluation of the FORNY programme. NIFU STEP rapport 19/2009.
- Econ Pöyry (2010): Evaluering av Innovasjon Norge. Oslo: Econ Pöyry
- Innovasjon Norge (2007), Evaluering av unge etablereres kompetansebehov, rapport nr. 3, laget av Rambøll Management.
- Kazanjian, R. K. (1988), 'Relation of Dominant Problems to Stages of Growth in Technology-Based New Ventures', *Academy of Management Journal*, **31** (2): 257-279.
- Petersen, D. R. (2010), De succesfulde nordiske entreprenører. Presentasjon fra den 2. nordiske konferansen om vitenentreprenørskap 2010.
- Spilling, O. R. (2005) Women entrepreneurship, management and ownership in Norway 2004. A statistical update. NIFU STEP Working Paper 2/2005
- Spilling, O. R., M. Fraas, A. Hervik og L. Bræin (2005) Entreprenørskap i Møre og Romsdal. NIFU STEP Arbeidsnotat 33/2005
- Vohora, A., M. Wright and A. Lockett (2004), 'Critical junctures in the development of university high-tech spinout companies', *Research Policy*, **33** (1), 147-175

Webkilder

Database PRO INNO Europe:

<http://proinno.intrasoft.be/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=262&parentID=52>

Nordic Entrepreneurship Survey 2009:

[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Nordic_Entrepreneurship_Survey_2009/\\$FILE/Nordic%20Entrepreneurship_2009_Web.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Nordic_Entrepreneurship_Survey_2009/$FILE/Nordic%20Entrepreneurship_2009_Web.pdf)

Vedlegg

Nyvekst og EUs regionalstøtteregelverk

Notat utarbeidet av Dr. Jan Erik Grindheim

Målsetning og konklusjon

Målet med denne vurderingen er å klargjøre i hvilken grad EU-regelverket knyttet til regionale støtteordninger er utnyttet fullt ut i den offentlige støtteordningen Nyvekst, slik denne er definert gjennom den forelagte ESA-notifiseringen og Innovasjon Norges håndtering av støtteordningen.¹² Regionale støtteordninger blir i min uttalelse definert vidt, som støtteordninger knyttet til statlige ordninger internt i Norge og støtteordninger knyttet til EUs struktur- og regionalfond samt andre støtteordninger med regional innretning på europeisk nivå.

Konklusjon 1: Nyvekst er klart og tydelig definert som en offentlig støtteordning for ”nye bedrifter med et særskilt vekstpotensial i nasjonale og internasjonale markeder” innenfor rammene av EØS-avtalen.¹³ Således ser støtteordningen Nyvekst ut til å være fullt ut utnyttet i forhold til avtalen. Men ordningen er i liten grad avgrenset i forhold til andre støtteordninger for regional utvikling fra norske myndigheters side og i forhold til EUs regionalpolitiske virkemidler. Det samme gjelder virkemidler for forskning, innovasjon og næringsutvikling fra norsk og europeisk side, men avgrensninger i forhold til disse feltene faller utenfor målsetningen med denne foreløpige uttalelsen.

Konklusjon 2: Andre regionale støtteordninger, slik disse er definert ovenfor, kan benyttes parallelt, og i kombinasjon med, Nyvekst-ordningene, såfremt slike ordninger ikke på noen måte tilsvare de formene for offentlig støtte som gis gjennom Nyvekst slik disse er definert i punkt 4 i Innovasjon Norges veiledning¹⁴. I tilfeller som ikke dekkes av unntakene for offentlig støtte over EØS-avtalen, skal det imidlertid innhentes godkjenning fra ESA for slik støtte gjennom en vanlig notifiseringsprosess dersom det hersker tvil om støtteordningen er i strid med EØS-avtalens artikkel 61.1.¹⁵

EØS-avtalens dynamiske karakter

EØS-avtalens regler for offentlige støtteordninger kan sees i sammenheng med det vi i studier av Den europeiske union kaller prinsippene for *negativ* og *positiv* integrasjon. Med negativ integrasjon menes det at EØS-avtalen skal sikre at norske bedrifter ikke opplever diskriminering av noen art i form av konkurransevridende støtteordninger fra andre lands offentlige myndigheter, mens det med positiv integrasjon menes at EØS-avtalen også åpner for at norske bedrifter skal kunne ta del i de stimuleringsiltakene for næringsutvikling og innovasjon som bedrifter fra andre land kan innenfor det europeiske samarbeidet i EU/EØS.

¹² ”Nyvekst”. Veiledning for kundeansvarlige og beslutningstakere av 5. februar 2010.

¹³ *Ibid.*, s. 1.

¹⁴ *Ibid.*, s. 4.

¹⁵ Se kapittel 6 og 7 i ”EØS-avtalens regler om offentlig støtte”. Veileder fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007.

Utfordringen er at til tross for at EØS-avtalen gir norske bedrifter samme rettigheter som bedrifter i EU-landene når det gjelder de fire friheter og det indre marked, omfatter avtalen ikke landbrukssektoren eller fiskerisektoren, bortsett fra i spesielt definerte tilfeller, eller finansiell deltagelse i EUs struktur- og regionalfond. Dersom norske bedrifter skal nyte godt av positive integrasjonstiltak fra EUs side, må det derfor være innenfor de områdene for regionalstøtte som vidt definert dekkes av EØS-avtalen, eller ved at norske myndigheter stiller opp med midler som matcher de midlene bedrifter i EU-landene mottar fra EU-kommisjonen.

Hva slags støtte tillates?

Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder "EØS-avtalens regler om offentlig støtte" fra 2007, gir en god oversikt over hvilke unntak EØS-avtalen åpner for når det gjelder offentlige støtteordninger til private bedrifter og hvilke variasjoner som finnes i de funksjonelle og territoriale virkeområdene. Nyvekst skal dekke. Utover dette vil enhver form for offentlig støtte være et spørsmål om skjønn i forhold til de retningslinjer som fastlegges etter konsultasjoner mellom ESA, EU-kommisjonen og offentlige myndigheter i de 30 statene som omfattes av EØS-avtalen.

Generelt gjelder imidlertid regelen om at offentlig støtte først er lovlig når denne er notifisert (meldt) til ESA og blitt godkjent fra dem. Unntak her er støtteordninger som er eldre enn EØS-avtalen, det vil si fra før 1994. Dessuten vil støtteordninger som gjelder alle foretak, det som kalles generelle tiltak, ikke defineres som offentlig støtte etter EØS-avtalens definisjon, og derved kunne iverksettes uten notifikasjon. Norske myndigheter vil også kunne sette i verk støtteordninger innenfor forhåndsnotifiserte områder, for eksempel for små- og mellomstore bedrifter i spesielt definerte territoriale strøk.

Videre arbeid

Dette er kun en foreløpig uttalelse som i liten grad spesifiserer støttemuligheter over det som med en vid definisjon kan kalles støtteordninger knyttet til statlige ordninger internt i Norge og støtteordninger knyttet til EUs struktur- og regionalfond samt andre støtteordninger med regional innretning på europeisk nivå. Det burde i sammenheng med Nyvekst være spesielt interessant å se på hvilke muligheter "nye bedrifter med et særskilt vekstpotensial i nasjonale og internasjonale markeder" har til å benytte seg av regionale støtteordninger innenfor EUs mange programmer for regional utvikling, forskning og innovasjon, og konkurransedyktighet.

17. juni 2010

Dr. Jan Erik Grindheim
Assoc. Prof. of European Integration
University of Agder
Assoc. Prof. II of Comparative Politics
University of Bergen
Tel/sms 00 47 90 91 99 39
E-mail jan.e.grindheim@uia.no