

Veldig bra, men litt dyrt

Evaluering av finansieringstiltaket Vekstsatsingen



Evaluering av finansieringstiltaket Vekstsatsingen

Prosjektperiode

september 2016 – desember 2016

Prosjektleder

Bjørn Brastad

Prosjektteam

Elisabet S. Hauge, Marte Tobro

For- og bakside

www.shutterstock.com

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

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

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

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

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4623 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Forord

Oxford Research har gjennomført denne evalueringen av Innovasjon Norges Vekstsatsing. Vekstsatsingen er en del av Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping. I evalueringen har vi vurdert satsingens rasjonale og relevans. Vi har imidlertid hatt sterkest fokus på innretning, organisering og effektivitet samt resultater og effekter. For de bedriftene som er aksjeselskaper har vi kunnet kartlegge virksomhetenes faktiske vekst ved hjelp av regnskapsdata. Det gjør det lettere å belyse måloppnåelsen og å følge veksten i virksomhetene over tid.

Evalueringsteamet har bestått av prosjektleder og senioranalytiker Bjørn Brastad samt senioranalytiker Elisabet Sørfjorddal Hauge og analytiker Marte Tobro.

Oxford Research takker for god hjelp og nyttige innspill fra Innovasjon Norges hovedkontor og distriktskontorene, og da særlig tjenesteansvarlig Silje Marie Lesjø og evalueringsansvarlig Gry Elisabeth Monsen. Vi vil også rette en takk til referansegruppen for engasjerte og gode innspill.

Evalueringen viser i hovedtrekk at Vekstsatsingen er godt tilpasset behovet til brukerne. Ordningen er i stor grad avgjørende for realisering av vekstprosessen, og den bidrar til at det blir lettere for bedriftene å overleve, vokse og forbedre lønnsomheten. Evalueringen peker tross dette på flere forslag til forbedringer av ordningen. Særlig er det grunn til å fokusere på hvordan en kan få enda bedre «valuta for pengene».

På vegne av prosjektteamet,



Bjørn Brastad, prosjektleder

Innholdsfortegnelse

1.	Konklusjoner og anbefalinger	7
1.1	Tjenestens rasjonale	7
1.2	Vekstsatsingens innretning, organisering og effektivitet	8
1.3	Resultater og effekter	9
1.4	Forslag til videreutvikling	10
2.	Bakgrunn, formål og problemstillinger	13
2.1	Vekstsatsingen	13
2.2	Evaluerings formål og problemstillinger	16
3.	Vekstsatsingens relevans og rasjonale	18
3.1	Vekstsatsingens rasjonale	18
3.2	programteori for vekstsatsingen	21
3.3	Oppsummering	25
4.	Vekstsatsingens innretning, organisering og effektivitet	26
4.1	Vekstsatsingens innretning	26
4.2	ORGANISERING OG EFFEKTIVITET	33
4.3	Hvor tilfredse er bedriftene med Innovasjon Norge?	38
4.4	Oppsummering	39
5.	Resultater og effekter	41
5.1	Resultater fra surveyen	41
5.2	Bedriftenes faktiske økonomiske utvikling	54
5.3	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	61
5.4	Oppsummering	63
	Vedlegg - Metodisk opplegg	65
6.	Metodisk opplegg	65
6.1	DOKUMENTSTUDIER	65
6.2	Dybdeintervjuer	65
6.3	Survey blant bedriftene	66
6.4	Registerdata	67

Figurliste

Figur 1: Problemstillingene i dette oppdraget	16
Figur 2: En virkningskjede for Vekstsatsingen	23
Figur 3: Geografisk fordeling av tilsagnene	30
Figur 4: Bedrifter fordelt på totalt mottatt støtte fra Innovasjon Norge i perioden fra 2002 til juni 2016. Støttebeløp målt gjennom støtteekvivalenter.	33
Figur 5: Bedriftens tilfredshet med Innovasjon Norge i forbindelse med prosjektet/utviklingsprosessen. Prosent (n=61).....	39
Figur 6: Har virksomheten som har mottatt finansiering gjennom Vekstsatsingen benyttet seg av tilbudet? Prosent (n=51)	42
Figur 7: Addisjonalitet (N=62).....	43
Figur 8: Andel virksomheter som har økt samarbeid med ulike aktører. Prosent (n=62).	44
Figur 9: Andel prosjekter/utviklingsprosesser som har ført til økt kompetanse på ulike områder. Prosent (n=62).....	46
Figur 10: Andel prosjekter/utviklingsprosesser som har bidratt med atferdsendring på ulike områder. Prosent (n=62).....	48
Figur 11: Andel prosjekter/utviklingsprosesser som har eller vil bidra med innovasjon på hovedområder. Prosent (n=61).....	49
Figur 12: Andel prosjekter/utviklingsprosesser som har eller vil bidra til organisatorisk innovasjon. Prosent (n=61).....	50
Figur 13: Prosjekter/utviklingsprosesser som har eller vil bidra med økonomiske effekter. Prosent (n=61).	52
Figur 14: Realiserte effekter. Prosent (n=61).....	53
Figur 15: Hemmende forhold til utvikling. Prosent (n=61).....	54
Figur 16: Antall år med observasjoner før og etter tilsagnet fra vekstsatsingen ble gitt.	56
Figur 17: Bedrifter fordelt på vekstkategori, 1-3 år etter tilsagn.....	57
Figur 18: Bedrifter fordelt på vekstkategori, 3 år etter tilsagn	58
Figur 19: Bedrifter fordelt på vekstkategori, 3-6 år etter tilsagn.....	58
Figur 20: Medianvekst fordelt på bedriftsstørrelse, 1-3 år etter tilsagn.....	59
Figur 21: Lønnsomhet siste observerte år, antall bedrifter i kategorier.....	60
Figur 22: Forventninger til utvikling. Prosent (n=61).	61

Tabelliste

Tabell 1: Antall tilsagn og innvilget beløp i perioden 2009 til 2015.....	15
Tabell 2: Bedrifter gruppert etter næring	31
Tabell 3: Bedriftenes organisasjonsform.....	31
Tabell 4 Samlet finansiell støtte fra Innovasjon Norge i perioden fra 2002 til juni 2016. Antall tilsagn og sum beløp.....	32
Tabell 5 Addisjonalitet.....	42
Tabell 6: Oversikt over bedriftenes økonomiske resultater i 2015 (n=53)	55
Tabell 7: Vekst 1-3 år etter tilsagn (n=31)	56
Tabell 8: Bedrifter tre år etter tilsagnet ble gitt (n=12).....	57
Tabell 9: Bedrifter 3-6 år etter tilsagnet ble gitt (n=12).....	58

1. Konklusjoner og anbefalinger

På oppdrag fra Innovasjon Norge har Oxford Research evaluert Vekstsatsingen. Vekstsatsingen er en del av Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping. Målet for Vekstsatsingen er å muliggjøre vekst i mindre bedrifter som driver innenfor Utviklingsprogrammets virkeområde. Rasjonale bak satsingen er å dekke driftskostnader som oppstår i forbindelse med vekstprosjektet. Det er satt et vekstmål på 30 prosent over tre år for deltagende bedrifter.

I evalueringen har vi vurdert satsingens rasjonale og relevans. Vi har imidlertid hatt sterkest fokus på innretning, organisering og effektivitet samt resultater og effekter. For de bedriftene som er aksjeselskaper, har vi vært i stand til å kartlegge virksomhetenes faktiske vekst ved hjelp av regnskapsdata.

Evalueringen viser i hovedtrekk at Vekstsatsingen er godt tilpasset behovet til brukerne. Ordningen er i stor grad avgjørende for realisering av vekstprosessen, og den bidrar til at det blir lettere for bedriftene å overleve, vokse og forbedre lønnsomheten. På et aggregert nivå viser bedriftenes regnskaper at en har nådd eller er i ferd med å nå vekstmålsetningen. Det er imidlertid stor variasjon mellom bedriftene her, kombinert med at det brukes betydelige midler på ordningen. Gjennom et særskilt fokus på de minste bedriftene, samt bedre oppfølging av de som ikke ser ut til å lykkes, er det et potensial for å oppnå enda bedre «valuta for pengene».

1.1 TJENESTENS RASJONALE

En samlet vurdering av de teoretiske argumentene for Vekstsatsingen viser at det samfunnsøkonomiske rasjonale for tjenesten er til stede. Vekstsatsingen kan begrunnes både med markeds- og systemsvikt. Følgende argumenter taler for ordningen:

- På grunn av likviditetsutfordringer har bedriftene i en vekstfase utfordringer med å få frigjort ressurser til investeringer som kan bidra til å utløse veksten. For private finansieringsaktører vil det være betydelig usikkerhet knyttet til avkastningen på disse investeringene. Det kan føre til at en ikke får realisert investeringen eller at prisen på finansieringen blir høyere. En konsekvens av dette er at en kan gå glipp av investeringer som bidrar til å skape vekstbedrifter.
- Vekstsatsingen er med på å frigjøre kapital til investeringer, og bidrar dermed indirekte til å redusere markedssvikten som følge av asymmetrisk informasjon. For det første gir Innovasjon Norges godkjentstempel større trygghet for private finansører. For det andre reduserer Innovasjon Norges bidrag utfordringene med at vekstbedrifter i en tidlig fase har begrenset egenkapital og «track record». Vekstsatsingen gir også bedre muligheter for å få realisert investeringer i spesialisert produksjonsutstyr eller produksjonslokaler.
- Sammenlignet med private aktører kan det offentlige i større grad redusere sin egen risiko gjennom å legge en porteføljetilnærming til grunn. Det gjør at risikoen knyttet til enkeltprosjekter blir mindre.

Det er en god sammenheng mellom ressursene og aktivitetene som inngår i Vekstsatsingen og resultatene de gir. Finansieringen gjør det mulig å få frigjort ressurser til investeringer. Både gjennom Vekstsatsingen selv og det den utløser av investeringer, er det sannsynlig at den vil bidra til utvikling av

bedriftene. Dette vil både kunne gjøre dem mer profesjonelle, samt tilføre kompetanse om salg, marked, strategi og økonomistyring. Det er også sannsynlig at satsingen vil bidra til økt vekst og lønnsomhet i bedriftene.

1.2 VEKSTSATSINGENS INNRETNING, ORGANISERING OG EFFEKTIVITET

Vekstsatsingens innretning, organisering og effektivitet er sentrale i seg selv, men de har også betydning for satsingens resultater og effekter. Bedriftene mottar samlet et omfattende tilbud. De er godt tilfredse med Vekstsatsingen i seg selv, og samspillet den har med andre tjenester/tilbud i og utenfor Innovasjon Norge. Vekstsatsingen oppfattes som fleksibel, den dekker behovet som eksisterer og den treårige tidshorisonten gir bedriftene muligheter for å tenke langsiktig innenfor stabile rammer.

Det er stor variasjon i bedriftenes kjennskap til Vekstsatsingen og antall tildelinger per fylke. Dette er både knyttet til bedriftsgrunnlaget som eksisterer og andre strukturelle karakteristika, men også til måten det arbeides på fra Innovasjon Norges side. Det er stor variasjon i graden av oppfølging og proaktivitet mellom distriktskontorene. I de fylkene hvor det er gitt få tilsagn, bør Innovasjon Norge arbeide mer aktivt for å markedsføre Vekstsatsingen både gjennom egen innsats og gjennom å utnytte de øvrige virkemiddelaktørene.

Satsingens måloppnåelse er tett koblet til hvilke bedrifter som blir valgt ut for å motta støtte. Saksbehandlerne påpeker at de formelle kravene for deltakelse synes å ligge på et fornuftig nivå, men dersom kravene skal justeres er det heller snakk om å heve listen. I seleksjonsarbeidet benyttes det ikke en eksplisitt seleksjonsmodell, men en tar utgangspunkt i personlig egnethet og de formelle kriteriene som gjelder for Vekstsatsingen. Vekstgruppen er en viktig arena for å sikre lik seleksjonspraksis på tvers av distriktskontorene, samtidig som gruppen bidrar til kompetanseheving.

Blant bedriftene som har fått tilsagn, befinner det store flertallet seg innen næringsmiddelindustri og jordbruk (gårdsmatprodusenter), mens det er få som er i kategoriene reiseliv, restaurant og hotell. Oxford Research vurderer det slik at en vil kunne oppnå økt måloppnåelse gjennom å i større grad gi tilsagn til hele programmets målgruppe. Det vil skape et bredere fundament for verdiskaping, samtidig som det vil komme aktører innen landbruk og reindrift til gode.

Når det gjelder Vekstsatsingens organisering og effektivitet, har fokuset vært på å vurdere Innovasjon Norges samarbeid internt og samarbeidet mellom Innovasjon Norge og eksterne aktører. Hovedvekten av det interne samarbeidet foregår innenfor rammene av den nasjonale Vekstgruppen¹. Den består av faste deltakere fra hovedkontoret og representanter fra distriktskontoret, men medarbeidere fra andre distriktskontor har anledning til å delta dersom de ønsker det og kan melde inn saker. Vekstgruppen har stor nytteverdi. Det er en viktig arena for erfarings- og kunnskapsutveksling, særlig med tanke på å avgjøre hvem som er i målgruppen og hvordan man skal tolke satsingens retningslinjer.

De viktigste eksterne samarbeidsaktørene for Vekstsatsingen er LMD, kompetansenettverkene, Fylkesmannens landbruksavdeling, Matmerk og fylkeskommunene. Når det gjelder samarbeidet mellom Innovasjon Norge og disse, fungerer det godt på nasjonalt nivå. Det er imidlertid stor forskjell på hvor

¹ For reidriftssaker eksisterer det et et rådgivende utvalg.

mye kontakt programansvarlig ved distriktskontorene har med eksterne aktører i sin region og hvem de har kontakt med. Samarbeidet med eksterne aktører får også utslag i hvor mange vekstsatsningsprosjekter en klarer å aktivere i de ulike distriktene. De distriktskontorene som har færrest vekstsatsningsprosjekter i porteføljen synes også å ha lite samarbeid med eksterne aktører.

1.3 RESULTATER OG EFFEKTER

Det tar tid å påvise de fulle resultatene og effektene av prosjektene/utviklingsprosessene. I denne evalueringen er det en utfordring at det er snakk om treårige prosjekter. For de bedriftene som fikk tilsagn fra 2013 og utover innebærer det at vi ikke er i stand til å få fram det fulle bildet, men kun hva de har oppnådd så langt.

Evalueringen viser at Vekstsatsingen er helt avgjørende for at bedriftene klarer å gjennomføre prosjektet/utviklingsprosessen. Så mange som 79 prosent av dem rapporterer om høy addisjonalitet, noe som innebærer at Vekstsatsingen har en svært høy utløsende effekt.

Høy addisjonalitet er ikke et mål i seg selv. Det må også skapes resultater i bedriftene. Vekstsatsingen har bidratt til å styrke bedriftens utviklingsfundament på sentrale områder. Den har både ført til økt samarbeid med sentrale aktører, tilførsel av kompetanse, endret måten å jobbe på og realisering av konkrete innovasjoner. Blant annet har bedriftene fått økt kompetanse om salg- og markedsføring, potensielle kundesegmenter og kundebehov, forbedring av produksjonsprosesser samt strategiprosesser og veivalg. De har også fått økt fokus på hvordan driften kan blir mer effektiv, på utvikling og innovasjon samt utviklings- og endringsprosesser. Alt dette er forhold som gir bedriftene bedre forutsetninger for å lykkes med verdiskaping framover.

Hovedmålet med Vekstsatsingen er først og fremst å styrke den økonomiske utviklingen i bedriftene. Spørreundersøkelsen til bedriftene viser at Vekstsatsingen har vært svært viktig for bedriftens økonomiske utvikling. 87 prosent av virksomhetene påpeker at prosjektet/utviklingsprosessen i stor grad har bidratt til økt omsetning, 82 prosent til forbedret overlevelsesmulighet og 75 prosent til økt overskudd.

For de bedriftene som har regnskapsdata tilgjengelig, har vi sett på den faktiske veksten i omsetning og verdiskaping de de første 1-3 årene etter tilsagn. Den gjennomsnittlige omsetningsveksten ligger på 35 prosent, mens medianen ligger på 25 prosent. Når det gjelder verdiskapingsveksten, ligger medianen på 32 prosent. Det innebærer at en har nådd eller sannsynligvis vil nå målsetningen for satsingen.

Ser en nærmere på omsetningsveksten, er det stor variasjon i den. Blant bedriftene med regnskapsdata har 16 bedrifter hatt en vekst på over 30 prosent, 11 en vekst på 0-30 prosent og 7 en negativ vekst. Det er også slik at den minste tredjedelen av bedriftene har betydelig lavere vekst enn de øvrige. Blant disse ligger median omsetningsveksten kun på 1 prosent. Det innebærer at det er mulig å styrke måloppnåelsen for Vekstsatsingen gjennom et spesifikt fokus på disse.

Vekstsatsingen må være samfunnsøkonomisk lønnsom for å kunne legitimeres. Vi har gjennomført en enkel samfunnsøkonomisk analyse for å gi indikasjoner på avkastningen². Dersom en sammenholder kostnadssiden med inntektssiden, er kostnaden 63 millioner kroner høyere. For at Vekstsatsingen skal være samfunnsøkonomisk lønnsom innebærer det at en må tillegge verdien av levende bygder og en annen fordeling enn hva markedet ville ha gitt en verdi på mer enn 63 millioner kroner. I hvilken grad dette er tilfelle blir en politisk vurdering.

1.4 FORSLAG TIL VIDEREUTVIKLING

Gjennomgangen av virkningskjeden til Vekstsatsingen viser at det er noen momenter som har behov for tydeliggjøring. Vi anbefaler at Innovasjon Norge gjør en grundigere og mer kritisk gjennomgang av bedriftenes ressursfundament. I hvilken grad er ressursene tilstrekkelige som grunnlag for en vekstprosess? Dette innebærer blant annet å systematisere arbeidet med hvilken sammensetting av tjenester som er best egnet for bedrifter i ulike faser. Særlig handler det om balansen mellom finansiering- og kompetansetjenester. For mindre bedrifter vil kompetansebehovet være større, noe som betyr at det er behov for et relativt sett tyngre fokus på kompetansetilførsel for dem.

Så langt har Vekstsatsingen blitt benyttet til å støtte prosjekter innenfor et relativt smalt område. Både for å kunne styrke utviklingen innen mer tradisjonelle mat- og reindriftsbedrifter samt å få et større rekrutteringsgrunnlag, vil det være hensiktsmessig å rekruttere fra hele spekteret som Utviklingsprogrammet åpner opp for. Det ligger særlig et potensiale i å fokusere på og utnytte koblingen til aktører innen reiselivsnæringen. Det vil gi et bredere fundament for verdiskaping samtidig som det vil komme flere aktører innen landbruk og reindrift til gode.

Det er et potensial for å rekruttere flere bedrifter fra alle fylker til Vekstsatsingen. I de fylkene hvor det er få bedrifter som har fått tilsagn så langt, anbefaler vi at distriktskontorene arbeider mer aktivt for å markedsføre Vekstsatsingen. Dette handler både om at Innovasjon Norge kan bli mer aktive selv, samt utnytte de øvrige virkemiddelaktørene. I denne sammenhengen er det interessant å trekke på erfaringene fra de distriktskontorene som har fått gjennom flest saker. Det vil også være relevant å lage en oversikt over noen få suksesshistorier som kan brukes for innsalg av ordningen. Disse kan legges ut på Innovasjon Norges hjemmeside og være i bakhånd på de ulike distriktskontorene.

For å få en mest mulig systematisk oversikt over hvilke bedrifter som kan være aktuelle for Vekstsatsingen framover, finnes det flere verktøy som distriktskontorene kan benytte seg av:

- Innovasjon Norge har regnskapsinformasjon for alle norske aksjeselskaper. Gjennom å søke på de næringskodene som er aktuelle for Vekstordningen, kan en få en relativt god oversikt over hvilke bedrifter som tilfredsstiller kravene for å få vekstfinansiering. Dette vil ikke være ressurskrevende, og er noe hovedkontoret kan utarbeide for alle distriktskontorene.
- Få en oversikt over medlemmene i Hanen, samt hvem som benytter seg av merkeordningene til Matmerk.
- Få oversikt over medlemsmassen i ulike matrelaterte nettverk i sitt fylke. Dette gjelder både bedrifts- og kompetansenettverk.

² Se kapittel 5.3 for en nærmere oversikt over hvilke forutsetninger den bygger på.

- Få oversikt over deltakelse på Grüne Woche. Dette forteller både noe om regional interesse og miljøstørrelse.

Oxford Research anbefaler at de ulike distriktskontorene tar i bruk disse tiltakene og lager en samlet oversikt over aktuelle bedrifter. Dette vil gi et godt grunnlag både for markedsføring og for proaktivt arbeid fra distriktskontorene.

Evalueringen viser at den interne organiseringen av Vekstsatsingen hos Innovasjon Norge fungerer bra. Slik Oxford Research ser det, er det likevel noe å hente knyttet til måten den nasjonale Vekstgruppen fungerer på. Vi anbefaler at en har hyppigere utskifting av deltakere, slik at flere distriktskontorer får ta del og nytte den av kunnskaps- og erfaringsutviklingen som skjer her. I tillegg vil det være gunstig for programmet om Vekstgruppen bruker mer tid på strategiske diskusjoner. På den måten vil en være bedre i stand til å adressere nye utfordringer og behov for tjenester i målgruppen.

Det er stor variasjon i hvordan de ulike distriktskontorene samarbeider med eksterne aktører. Det vil være fordelaktig om Innovasjon Norge legger til rette for et arbeid der distriktskontorer med lite samarbeid med eksterne aktører, lærer av de distriktskontorene som har et utstrakt og godt samarbeid med eksterne aktører. Dette arbeidet vil også kunne bidra til erfaringsutveksling mellom distriktskontorene når det gjelder hvordan en kan forbedre identifiserings- og seleksjonsprosessen av bedrifter som er i målgruppen for Vekstsatsingen.

Evalueringen viser at det er stor variasjon i hvilken vekst bedriftene oppnår. For de bedriftene som ligger dårlig an, er det mulig å skape bedre resultater gjennom mer systematisk oppfølging fra Innovasjon Norge sin side. Vekstsatsingen innebærer treårige prosjekter. Det medfører at en gjennom regnskapsinformasjon vil få god informasjon underveis om hvordan bedriftene ligger an for å nå målene. Vi anbefaler at Innovasjon Norge bruker denne informasjonen til å følge opp prosjektene. Dersom bedriftene ikke er på rett spor, kan Innovasjon Norge ta kontakt med dem og diskutere ulike tiltak som kan gjennomføres for å få vekstprosessen på rett spor.

For å oppnå best mulig resultater gjennom Vekstsatsingen, anbefaler vi at en har et ekstra fokus på bedrifter med under 10 millioner kroner i omsetning. For bedrifter med 3-10 millioner kroner i omsetning er det avgjørende å finne en god balanse mellom støtte til ren oppskalering og støtte som går til kompetanseutvikling og profesjonalisering. Gitt det utgangspunktet mange av bedriftene har, er det viktig at det investeres nok i kompetanseutvikling som er knyttet til det å lede og utvikle en bedrift. På programnivå vil det være ønskelig å bruke mer penger på dette. Gjennom slik strategisk kompetansetilførsel vil det være lettere å utløse det vekstpotensialet som eksisterer.

Evalueringen viser at den minste tredjedelen av bedriftene oppnår en vesentlig lavere vekst enn de resterende. Dette innebærer at det er nødvendig å ha et særskilt fokus på de bedriftene som har under 3 millioner kroner i omsetning. For disse bedriftene bør det diskuteres om de har et tilstrekkelig ressursfundament for å lykkes med vekstprosessen. For å avdekke dette, vil det være ønskelig at det gjennomføres en enkel forretningsmodelleringsprosess med dem. På den måten vil det være lettere for bedriftene å bli klar over hvor «skoen trykker» og kunne gjøre prioriteringer ut fra det. Dersom det viser seg at de ikke har et godt nok ressursfundament, anbefaler Oxford Research at det gis en annen form for støtte først, slik at de får etablert en mer solid grunnmur. Etter at bedriftene har fått denne på plass kan de få vekstfinansiering. Det vil gi dem bedre forutsetninger for å lykkes og kunne gi programmet økt måloppnåelse.

Hvordan kan en så gå fram for å styrke bedriftens ressursfundament i praksis, også for de minste bedriftene? Her gir våre analyser svært interessante resultater. Som påpekt finner vi at veksten er klart lavere for de minste bedriftene. Om en derimot ser på den faktiske veksten til de av bedriftene som også har deltatt i FRAM-programmet eller Mentortjenesten, er det ikke noen vesentlige forskjeller i resultatutviklingen. Som en konsekvens av dette anbefaler Oxford Research at de minste bedriftene blir tilbudt denne typen tjenester. Særlig vil et relativt lavterskelpreget tiltak som Mentortjenesten kunne være nyttig for disse.

Våre analyser viser at det er relativ få bedrifter som bidrar til å skape en stor andel av den samlede omsetningsveksten. For disse bedriftene bør det vurderes om det bør være mulig å få finansiering gjennom Vekstsatsingen to ganger eller om det er mer hensiktsmessig å bruke Innovasjon Norges øvrige virkemidler. I denne sammenhengen må en også ta hensyn til hvilke konsekvenser det har for den geografiske fordelingen av midler.

2. Bakgrunn, formål og problemstillinger

I dette kapittelet presenteres først finansieringsordningen Vekstsatsingen. Vi tar både for oss ordningens plass i Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping, satsingens målsetninger og samspill med andre tjenester, satsingens målgruppe, samt finansiering og omfang. Deretter redegjøres det kort for formålet med evalueringen og problemstillingene i oppdraget.

2.1 VEKSTSATSINGEN

Vekstsatsingen som skal evalueres, ble opprettet som finansieringstiltak i 2009 under det tidligere Lokalmatprogrammet (VSP Mat). Ordningen ble etablert blant annet for å kunne gjøre bedriftene i stand til å møte den økte etterspørselen etter matspesialiteter. Lokalmatprogrammet, senere Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping (heretter Utviklingsprogrammet), forvaltes av Innovasjon Norge på vegne av Landbruks- og matdepartementet (LMD), mens det er styringsgruppen³ som står ansvarlig for overordnede strategiske føringer av programmet. Utviklingsprogrammet endret innretning i 2015. Da ble Utviklingsprogrammet for lokalmat og grønt reiseliv slått sammen med Reinprogrammet, og samtidig ble sentrale bygdeutviklingsmidler inkorporert i det nye programmet.

2.1.1 Vekstsatsingen og Utviklingsprogrammet

Utviklingsprogrammet generelt og Vekstsatsingen spesielt har ikke veldig programspesifikke målsettinger. Programmet har målsettinger som i stor grad korresponderer med de overordnede målsettingene til Innovasjon Norge; om flere gründere, flere vekstkraftige bedrifter og flere attraktive innovasjonsmiljøer (Programnotat, 2016).

Utviklingsprogrammet skal bidra til å skape økt vekst og verdiskaping innen:

- **Lokalmat:** Med lokalmat og drikke menes; norsk mat og drikke med lokal identitet, særegen opprinnelse eller spesielle kvaliteter knyttet til produksjonsmetode, tradisjon eller produkthistorie, inkludert produkter basert på rein og innlandsfisk. Programmet skal bidra til å stimulere etablerte bedrifter til å kvalifisere seg til vekst og/eller bedriftsnettverk og legge til rette for mobilisering av nye aktører innenfor landbrukets tilleggsnæringer og gjennom nasjonale prosjekter.
- **Reiseliv:** Målet er økt verdiskaping og lønnsomhet, flere arbeidsplasser og bærekraftige reisemål. Programmet skal stimulere mobilisering av nye aktører, arbeide for vekst og flere bedriftsnettverk, økt kompetanse og produkter av høy kvalitet.
- **Mat- og måltidsopplevelser:** Gjelder utvikling av serveringssteder, hoteller, catering, mat- og reiselivsnettverk, satsinger som Mat langs nasjonale turistveier og utvikling av matregioner. Programmet skal sørge for økt samarbeid mellom reiselivet og mataktørene.

³ Styringsgruppen ledes av LMD og består av representanter fra Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Fylkesmannen og Fylkeskommunen. I tillegg er Hanen og Matmerk observatører.

- **Reindriftsnæringen:** Tematiske områder kan være bedriftsutvikling, herunder kompetansetiltak som innebærer veiledning i forretningsdrift, nettverksbygging og markedskompetanse. Markedsføring av samisk mat og reiseliv er også viktig for å øke forbrukerkunnskapen og bidra til økt verdiskaping i reindriften, reinkjøttbransjen og for den reiselivsbaserte virksomheten i reindriften.
- **Inn på tunet:** Programmet skal legge til rette for tiltak som øker antall tilbydere samt deres konkurransekraft gjennom vekst og utvikling av forretningsmessig samarbeid, samt kompetanseheving gjennom eksisterende tilbud.
- **Øvrige områder:** Andre tilleggsnæringer basert på landbrukets ressurser dersom prosjektet gjelder en vekstbedrift eller er knyttet til et bedriftsnettverk

Utviklingsprogrammets midler skal generelt brukes for å øke bedriftenes faglige og forretningsmessige kompetanse, og skape gode nettverk og arenaer for erfaringsutveksling. Programmet skal i tillegg stimulere til økt lønnsomhet og konkurranseevne. Dette skal skje gjennom tre hovedkategorier av tiltak; finansiering, kompetanse og omdømmebygging (se figuren under). I denne evalueringen er det bare vekstsatsingen (merket med grønt) som inngår.

Tiltak innenfor utviklingsprogrammet

Finansiering	Kompetanse	Omdømme
• Vekstordningen for bedrifter med vekstpotensial på 30 prosent • Bedriftsnettverk kommersielle og kunnskapsdrevne • Bedriftsutvikling Gjelder kun for bedrifter innen reinnæringen	• Forretningsutvikling Kompetansetilbud gjennom Innovasjon Norge (kursporteføljer reiseliv og landbruk) • Matfaglige kompetansetilbud gjennom fem kompetansenettverk (lavterskel tilbud)	• Fylkesovergripende nasjonale og internasjonale matarrangementer og aktiviteter • Tema: Vandring, sykkel, fiske • Bygdeturismekampanjen: nasjonal markedsføring av små mat- og reiselivsbedrifter

2.1.2 Vekstsatsingens målsetninger og samspill med andre tjenester

Vekstsatsingen skal bidra til oppnåelse av delmål 2 i Innovasjon Norges strategi; flere vekstkraftige bedrifter. Målet for vekstsatsingen er å muliggjøre vekst i mindre bedrifter som driver innenfor Utviklingsprogrammets virkeområde. Rasjonale bak Vekstsatsingen er å dekke driftskostnader som oppstår i forbindelse med vekstprosjekt. Driftskostnader bedriften pådrar seg i en vekstfase kan være knyttet til lønn eller leiekostnader i perioder hvor bedriftens kapital er bundet av for eksempel investeringer i utstyr eller store varelager som er belastende for bedriftens likviditet. For å kunne muliggjøre vekst i bedriften, kan vekstsatsingen dekke driftskostnadene slik at bedriften får frigjort kapital til fysiske investeringer. Vekstsatsingen kan bidra til å løfte bedriften opp til et nytt produktivitetsnivå, større omfang eller nye markeder.

Utviklingsprogrammet og Vekstsatsingen skal også virke sammen med andre ordninger for bedriftsutvikling og de generelle ordningene som Innovasjon Norge tilbyr. Bedrifter kan søke om risikolån og garantier til kapitalbehov som er knyttet til veksten, og for bedrifter som mottar vekststøtte skal også kompetansebehov kartlegges. Vekstsatsingen blir derfor ofte tilbudt sammen med virkemidler som mentortjeneste, designprosess, FRAM eller matfaglig kompetanse. De sistnevnte virkemidlene kan mottas både før, under eller etter en vekstprosess.

2.1.3 Målgruppe for Vekstsatsingen

Vekstsatsingens **målgrupper** er den samme som for Utviklingsprogrammet (se kulepunktene i kapittel 2.1), men bedriftene må også oppfylle noen tilleggskriterier:

- Ha vekstpotensial og målsetting om å øke omsetning med minst 30 prosent over en treårsperiode
- Må omsette for minimum én million kroner per år
- Ha minst ett årsverk sysselsatt

2.1.4 Finansiering og omfang

Utviklingsprogrammet finansieres av jordbruks- og reindriftsavtalen på Landbruks- og matdepartementets budsjettposter. Støtten fra Innovasjon Norge kan være inntil én million kroner i løpet av en treårsperiode og dekke inntil 75 prosent av godkjente kostnader knyttet til veksten. Siden opprettelsen av vekstordningen i 2009 er det ca. 95 bedrifter som har benyttet seg av vekststøtten. I perioden 2009 – 2015 var det innvilget ca. 80,5 millioner kroner gjennom jordbruksavtalemidler fordelt på 92 vekstprosjekter (gjennomsnittlig støttebeløp er 875 000 kroner per prosjekt). Tidligere VSP Rein, som nå er en del av Utviklingsprogrammet tok i bruk vekstordningen som virkemiddel i 2011. Totalt er det innvilget 3,25 millioner kroner, i perioden 2011 -2015, fordelt på 4 reindriftsbaserte prosjekter (gjennomsnittlig støttebeløp er 812 000 kr per prosjekt).

I tabellen under gis det en nærmere oversikt over antall tilsagn som er gitt til landbruksbaserte (midler gjennom jordbruksavtalen) og reindriftsbaserte (midler gjennom reindriftsavtalen) prosjekter i perioden fra 2009 til 2015. Hovedtyngden av tilsagnene er gitt i perioden fra 2013 til 2015.

Tabell 1: Antall tilsagn og innvilget beløp i perioden 2009 til 2015.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Sum
Landbruksbasert								
Antall tilsagn	6	7	9	7	19	16	28	92
Sum innvilget i kroner	5111000	5750000	7450000	6000000	16400000	15412000	24522000	80644000
Reindriftsbasert								
Antall tilsagn			1	0	2	0	1	4
Sum innvilget i kroner			250000	0	2000000	0	1000000	3250000

2.2 EVALUERINGENS FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.2.1 Evalueringens formål

Formålet med prosjektet er å gjennomføre en evaluering av Vekstsatsingen. I konkurransegrunnlaget understrekes det at det er *«behov for en evaluering som kan måle effekten av prosjektene i forhold til målene som er satt for ordningen. Det overordnede målet for vekstordningen er å muliggjøre vekst i mindre bedrifter som faller inn under Utviklingsprogrammets målgrupper»*.

2.2.2 Evalueringens problemstillinger

I utlysningen fra Innovasjon Norge er det spesifisert ett sett av problemstillinger som evalueringen skal belyse:

Figur 1: Problemstillingene i dette oppdraget

EVALUERINGENS PROBLEMSTILLINGER
1. Vurdere bakgrunnen og rasjonale for tjenesten, se kriterier for god virkemiddelbruk under (Heum, SNF). Er det behov for tjenesten, er den basert på en markeds- eller systemsvikt? 2. Vurdere tjenestens utforming og innretning i forhold til behov, herunder vurdere seleksjonen i forbindelse med utvelgelse av prosjekt. Treffer man ønsket målgruppe? 3. Dokumentere resultatene og effektene av tjenesten. Sentrale indikatorer vil være: addisjonalitet (i hvilken grad utløses aktivitet som ikke ellers ville blitt igangsatt) kompetanse, samarbeid, innovasjon og andre ikke-økonomiske effekter. 4. Økonomiske resultater av tjenesten: Hvilke økonomiske effekter har tjenesten gitt for deltagende bedriftene på kort og lang sikt? Viktige økonomiske indikatorer kan være konkurransekraft, lønnsomhet, omsetning, overskudd og eksport (omsetning på utenlandske markeder) osv. 5. Utføre en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av tjenesten. Se finansdepartementets "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser": http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/lover_regler/reglement/2005/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.html?id=107648 6. Vurdere leveransen av tjenesten, herunder forholdet mellom finansiell og faglig rådgi-vende støtte. 7. Vurdere INs samarbeid internt og mellom Innovasjon Norge og eksterne aktører. 8. Vurdering av samhandling med andre tjenester Innovasjon Norge tilbyr. 9. Vurdere organisering og administrasjon av tjenesten totalt sett, herunder effektiviteten av dette arbeidet. 10. Vurdere kritisk masse (omfanget av aktiviteten) for vellykketheten av aktiviteten. 11. Vurdere suksesskriterier for aktiviteten. 12. Hva slags ambisjonsnivå bør en slik tjeneste ha i forhold til etterspørsel, antatt behov og potensial? Hvordan bør en slik tjeneste markedsføres?

13. Basert på nevnte punkter – gi forslag til forbedringer og tiltak for en eventuell videreføring og utvikling.

For å være i stand til å se de ulike problemstillingene i forhold til hverandre og gjennomføre en helhetlig analyse, har vi valgt å systematisere de 13 definerte problemstillingene i fire kategorier/arbeidspakker:

- Arbeidspakke 1: Relevans og rasjonale for tjenesten (problemstilling 1, 5)
- Arbeidspakke 2: Tjenestens innretning, organisering og effektivitet (problemstilling 2, 6, 7, 8, 9, 10, 12)
- Arbeidspakke 3: Resultater og effekter av tjenesten (problemstilling 3, 4)
- Arbeidspakke 4: Nytteverdi og bærekraft – veien videre (problemstilling 11, 13). Dette innebærer en vurdering av hva en kan gjøre for å videreutvikle Vekstsatsingen med utgangspunkt i funnene fra arbeidspakke 1 til 3.

Gjennom disse arbeidspakkene vil vi få et informasjonsgrunnlag som dekker NFDs krav til god virkemiddelbruk spesifisert i stortingsmeldingen om Innovasjon Norge og SIVA samt OECDs krav til god evalueringspraksis (OECD 2008:13).

3. Vekstsatsingens relevans og rasjonale

For å kunne belyse innretningen og relevansen til Vekstsatsingen og kunne gjøre eventuelle endringer i den, er det nødvendig å se nærmere på satsingens rasjonale og dens programteori:

- Hva er rasjonale for Vekstsatsingen? I hvilken grad er det slik at en kan påvise at den fører til en merverdi som markedet ikke ville vært i stand til å realisere på egenhånd? I hvilken grad er den basert på en markeds- eller systemsvikt?
- Hvordan ser en for seg at å oppnå de overordnede målsetningene? Hvilke antagelser har en om sammenhengen mellom innsatsen og målsetningen, og hvilke forutsetninger ligger til grunn for dette? Dette kalles satsingens programteori eller virkningskjede

Gjennom å belyse disse forholdene vil vi være i stand til å diskutere om Vekstsatsingen er et velegnet, godt, eller ikke fullt så godt virkemiddel for å realisere de overordnede målsetningene basert på mer teoretiske og overordnede samfunnsøkonomiske vurderinger, og om det eventuelt bør gjøres endringer i innretningen. Hva er de kritiske suksessfaktorene? Dette er svært verdifullt for å kunne gjøre justeringer og lære. Dette gjelder både med tanke på fokus, prioriteringer og arbeidsmåter.

Selv om både det samfunnsøkonomiske rasjonale er til stede og det ligger en fornuftig programteori/virkningskjede til grunn, er ikke det nok for å kunne legitimere satsingen. En må også vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til Vekstsatsingen. Vi kommer nærmere tilbake til dette på slutten av kapittel 5. Her vil vi gjøre en vurdering basert på det samlede empiriske materialet vi besitter.

3.1 VEKSTSATSINGENS RASJONALE

Det finnes i prinsippet en rekke private banker som kan bidra med finansiering til målgruppen for Vekstsatsingen. For at rasjonale for Vekstsatsingen skal være tilstede, må en som påpekt over kunne påvise at den fører til en merverdi som en ikke ville ha vært i stand til å realisere dersom en overløt markedet til seg selv.

Dette handler i stor grad om den samfunnsøkonomiske begrunnelsen for tjenesten. For å kunne begrunne hvorfor Vekstsatsingen er en nødvendig forutsetning, må det påvises at en vil oppnå bedre resultater med den enn uten. Det innebærer en diskusjon av forholdet mellom markedssvikt (offentlige goder, stordriftsfordeler, eksterne effekter, informasjonssvikt, osv.⁴) og systemsvikt på den ene siden og styringssvikt på den andre. Dersom eksistensen av Vekstsatsingen skal være berettiget, må markeds- og systemsvikten være større enn styringssvikten⁵. Dersom dette er tilfelle, vil virkemidlene bidra til en bedre og mer effektiv bruk av samfunnets ressurser.

⁴ For en mer omfattende diskusjon av ulike former for markedssvikt viser vi til Oxford Research sin evaluering av IFU/OFU-ordningen. Mer av det gode. Evaluering av forsknings- og utviklingskontrakter – IFU/OFU-programmet. Oxford Research, 2012.

⁵ I tillegg kan ordningen også begrunnes ut fra fordelingsmessige hensyn, men det blir en politisk avveining.

I det videre vil vi diskutere den samfunnsøkonomiske begrunnelsen for Vekstsatsingen basert på teoretiske argumenter. Vi kommer nærmere tilbake til en samfunnsøkonomisk analyse basert på vårt empiriske materiale i kapittel 5.

3.1.1 Ulike former for markeds- og systemsvikt

Som påpekt i kapittel 2 skal Vekstsatsingen gå til å dekke driftsutgifter i en vekstfase. Dette skal igjen bidra til at bedriften får frigjort kapital til å dekke fysiske investeringer. Ut fra en teoretisk vinkel innebærer dette at det er et gjensidig forhold mellom dekning av driftsutgifter og bidrag til fysiske investeringer:

- Enten kan midlene gå til å dekke driftsutgifter som igjen gjør det mulig for bedriften å frigjøre kapital til investeringer.
- Ellers kan midlene brukes til investeringer, noe som gjør at bedriften får muligheter til å dekke driftsutgifter.

Slik Oxford Research vurderer det, er dermed prosjektene av betydning for utløsning av investeringer, sentrale. Gitt dette premisset, er det ut fra vår vurdering slik at Vekstordningen befinner seg i skjæringspunktet mellom markedssvikt og systemsvikt. Når det gjelder markedssvikt, er det særlig relatert til imperfekt og skjevfordelt informasjon. Dette er knyttet til flere forhold:

- For private finansieringsaktører er de investeringene som gjøres gjennom frigjøring av kapital blant bedriftene i Vekstsatsingen svært spesialiserte. Dette gjør at en har begrenset kunnskap om dem, det vil si at det er asymmetrisk informasjon til stede. For de private finansieringsaktørene reduseres risikoen ved at Innovasjon Norge deltar indirekte (og i noen tilfeller direkte). For det første gir Innovasjon Norges godkjentstempel større trygghet for at investeringen er fornuftig. Innovasjon Norge kjenner disse bedriftene og deres utfordringer svært godt. For det andre reduseres risikoen ved at Innovasjon Norge delfinansierer vekstprosessen samtidig som en har en portefølje som gjør at en blir i stand til å balansere risikoen.
- Det kan være vanskelig å få finansiering til bedriftsutvikling i gründerbedrifter og vekstbedrifter i en tidlig fase. Dette er knyttet til flere forhold. Bedriftene har en begrenset mengde med egenkapital som de kan bruke som sikkerhet og de har en også begrenset «track record» som viser hva de kan. Det gjør det mer risikofylt for finansieringsaktører å involvere seg. Dersom Innovasjon Norge bidrar med finansiering av driftsutgifter i vekstfasen, frigjøres det kapital i bedriftene som bidrar til å redusere risikoen for de private aktørene. Dette er også noe som påpekes i NIFU STEP (2010) sin evaluering av Innovasjon Norges Nyvekst-tjeneste⁶. Her påpekes det at 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.
- Oppskaleringen av bedriftene skjer gjennom at det gjøres investeringer i spesialisert produksjonsutstyr eller produksjonslokaler. Ofte blir også disse investeringene gjort i typiske distriktskommuner, noe som forsterker utfordringene med å finne alternativ anvendelse dersom driften legges ned. For finansieringsaktører gjør det at panteverdien blir lav, noe som øker usikkerheten for dem. En følge av dette er at det trolig blir vanskeligere å få støtte til denne typen investeringer. I slike tilfeller kan det offentlige bidra. For det første kan de bidra til å redusere

⁶ Olav R. Spilling, Bjørn Harald Hansen og Ekaterina S. Bjørnåli, 2010. Evaluering av Nyvekst. NIFU STEP-rapport 26/2010, NIFU STEP, Oslo.

risikoen overfor de private finansieringsinstitusjonene ved å bidra med driftstøtte gjennom Vekstsatsingen. Gjennom driftstøtten frigjøres det kapital som gir et mer solid investeringsfundament. For det andre kan det offentlige i større grad redusere sin egen risiko gjennom å legge en porteføljetilnærming til grunn. Det gjør at risikoen knyttet til enkeltprosjekter i større grad «vaskes ut».

- De bedriftene som deltar i Vekstsatsingen er i mange tilfeller også avhengig av kompetanseutvikling for å få fullt utbytte av den finansielle støtten. Innovasjon Norge tilbyr også kompetansestøtte til bedriftene, noe som øker sannsynligheten for å få avkastning på den finansielle støtten. En privat finansør sitter ikke på samme kompetansetilbud, og det vil også være mer arbeidskrevende og gi lavere avkastning for dem å arbeide med kompetanseutvikling i bedriftene. For det første vil de ikke være i stand til å utarbeide et kompetansetilbud som kan brukes av mange, og for de andre vil de ha imperfekt informasjon om bedriftenes reelle kompetansebehov.
- Bedriftene som er inne i en vekstfase står overfor likviditetsutfordringer. Det gjør at de har utfordringer med å få frigjort ressurser til investeringer som kan bidra til å utløse veksten. For private finansieringsaktører vil det være betydelig usikkerhet knyttet til avkastningen på disse investeringene som følge av asymmetrisk informasjon. Dette kan føre til at en enten ikke får realisert investeringen eller at prisen på finansieringen blir høyere. En konsekvens av dette er at en kan gå glipp av investeringer som bidrar til å skape vekstbedrifter på sikt. Gjennom Vekstsatsingen får bedriftene frigjort kapital som kan brukes til å gjennomføre disse investeringene.

Vekstsatsingen kan også begrunnes ut fra **systemsvikt**. Systemsvikten er særlig knyttet til risikohåndtering. Det kan argumenteres for at det offentlige bør kunne ta risiko i entreprenørskaps- og innovasjonsprosesser, blant annet siden offentlig virkemiddelbruk spres på en rekke prosjekter. På grunn av dette reduseres den samlede risikoen og en har større mulighet for å oppnå samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Private aktører, på sin side, har ikke den samme muligheten til risikospredning gjennom en bred portefølje av prosjekter.

3.1.2 Styringssvikt

Selv om en markeds- og systemsvikt er til stede er ikke dette i seg selv nok til å legitimere offentlige inngrep. Dette finnes også styringssvikt. Styringssvikten er knyttet til følgende forhold:

- Samfunnsøkonomiske kostander ved å kreve inn skatt. Skattefinansiering innebærer vridninger i ressursbruken fordi skatten utgjør en kile mellom prisen til tilbyder og prisen til den som etterspør. Skattekostnaden er i hovedsak et uttrykk for det effektivitetstapet som oppstår på grunn av vridninger i ressursbruken. Denne kostnaden må en ta hensyn til ved vurderinger av ordningens samfunnsøkonomiske lønnsomhet (se DFØs veileder for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser fra 2014).
- Det er ikke sikkert at Innovasjon Norge plukker ut de riktige prosjektene. Det kan også bli gitt støtte til prosjekter som ville blitt realisert uten den eller at en velger ut prosjekter som ikke har den høyeste effekten. Hvis dette er tilfelle, blir den samfunnsøkonomiske avkastningen lavere enn det den kunne ha vært.
- Støtten kan føre til «rent seeking». «Rent seeking» innebærer at bedriftene posisjoner seg og bruker ressurser på å skaffe seg offentlig støtte. Den tiden og de ressursene som de bruker på

dette kunne heller ha blitt brukt på utvikling av bedriften. Blant bedriftene som har fått vekstfinansiering er det også slik at de har fått et betydelig antall samlet tilsagn fra Innovasjon Norge. I gjennomsnitt ligger antall tilsagn knyttet til finansielle virkemidler på 5,6 tilsagn, men 16 av virksomhetene har fått flere enn 10 tilsagn. Ser en på det samme målt i kroner, ligger det gjennomsnittlige innvilgede beløpet på 3,13 millioner kroner. Tre av bedriftene har blitt innvilget over 15 millioner kroner i lån og tilskudd fra Innovasjon Norge, mens 20 har fått over fem millioner kroner. For disse bedriftene bør en være særlig oppmerksom på i hvilken grad dette kan skyldes «rent seeking».

- Støtten kan bidra bidrar til at andre lønnsomme bedrifter blir utkonkurrert eller at lønnsomheten i dem blir redusert. Som vi ser av punktet over er det flere bedrifter som har fått en betydelig sum penger fra Innovasjon Norge over tid. Det må vurderes i hvilken grad dette kan ha betydning for konkurransesituasjonen til både nære konkurrenter og produsenter av aktuelle substitutter. Problemstillingen med konkurransemessige bivirkninger er særlig noe en må ha i mente framover gitt det voksende markedet for lokalmat.

3.2 PROGRAMTEORI FOR VEKSTSATSINGEN

Gitt at det samfunnsøkonomiske rasjonale er tilstede, er det også viktig å se nærmere på i hvilken grad satsingen er i stand til å adressere de grunnleggende utfordringene som er til stede på en god måte. I hvilken grad det er en logisk sammenheng mellom Vekstsatsingens innretning og de resultatene som en ønsker å oppnå? Hvilke antagelser har en om hvordan en skal oppnå de overordnede målsetningene og hvilke forutsetninger ligger til grunn for dette?

For å adressere disse spørsmålene gjennomføres det en programteoretisk gjennomgang av Vekstsatsingen. En slik analyse tjener til å illustrere forholdet mellom Vekstsatsingen, Utviklingsprogrammet og de overordnede målene for ordningen. Videre bidrar programteorien til å tydeliggjøre hvilke forutsetninger de ulike stegene i virkningskjeden bygger på, og hva som er suksessfaktorene for tjenesten. Dette setter oss i stand til å diskutere Vekstsatsingens egnethet ut fra de overordnede målene. I denne sammenhengen er det særlig interessant med en diskusjon av hvordan Vekstsatsingen samspiller med de andre delene av Utviklingsprogrammet samt de øvrige tjenestene som Innovasjon Norge har ansvar for. Særlig er det interessant å se nærmere på balansen mellom Vekstsatsingen og Innovasjon Norges tjenester knyttet til rådgiving og kompetanse. I hvilken grad har bedriftene den nødvendige kompetansen for å utnytte den investeringen som tilskuddet bidrar til å utløse eller nok kompetanse for å prioritere hva det er mest fornuftig satse på?

3.2.1 Vekstsatsingens programteori

For å sikre sammenheng mellom ressurser, innsatsen og målsetninger, bør ideelt sett alle offentlige tiltak bygge på en endringsteori. Det endelige hovedmålet er alltid formulert som en forandring som ønskes oppnådd. Vekstsatsingens innretning er valgt ut fordi det er sannsynlig at disse gir et ønsket resultat, det vil si en ønsket endring og på sikt måloppnåelse. For Vekstsatsingen handler dette om å støtte opp om Innovasjon Norges overordnede målsetninger om flere gründere og flere vekstkraftige bedrifter, hvor hovedvekten er på den sistnevnte. I tillegg skal satsingen bidra til målet om 25 milliarder kroner i omsetning av lokalmat og drikke innen 2025.

Vekstsatsingen har flere målgrupper. Tjenesten skal både dekke lokalmat, reiseliv, reindriftsnæringen, Inn på tunet, innlandsfiske og andre bygdenæringer basert på landbrukets ressurser. Blant disse målgruppene skiller Inn på tunet seg fra de andre. Dette gjelder både for seleksjon og tilbud, men særlig for hva som er markedet. Inn på tunet-tilbyderne selger sine tjenester til offentlige aktører (primært NAV og kommuner). Det gjør at de har andre behov enn de øvrige målgruppene. Et resultat av dette er også programteorien/virkningskjeden vil bli annerledes. Den påfølgende programteorien gjelder for alle andre målgrupper enn Inn på tunet.

I figuren under har vi satt opp en programteori/virkningskjede for Vekstsatsingen⁷. De overordnede *målene* operasjonaliseres som høyere omsetningsvekst og lønnsomhetsvekst blant tilsagnsmottakerne. Det er spesifisert et mål om at omsetningsveksten skal være på 30 prosent i løpet av en treårsperiode. De overordnede målsetningene skal nås gjennom at Vekstsatsingen og de øvrige tjenestene fra Innovasjon Norge bidrar til å styrke overlevelsesevnen, øke konkurranseevnen, bidra til økt vekst og lønnsomhet i bedriftene. Dette ligger på nivået *effekter*.

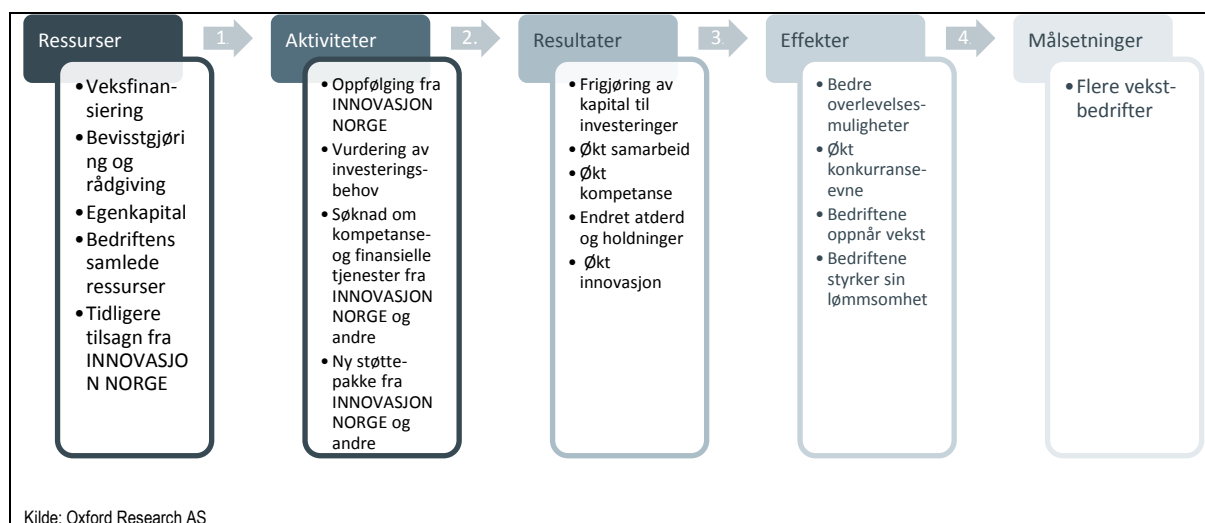
Resultatene som forventes å inntreffe er muligheter til å dekke lønn eller leiekostnader i perioder hvor bedriftens kapital er bundet av for eksempel investeringer i utstyr eller store varelager. Det bidrar til å gi bedriftene bedre likviditet. I tillegg gjør Vekstsatsingen det mulig å få frigjort kapital som kan brukes til å realisere investeringer knyttet til oppskalering av virksomheten. Vekstsatsingen og eventuelt de øvrige tjenestene som er mottatt fra Innovasjon Norge, kan også føre til at bedriften utvider og styrker samarbeid med ulike aktører, økt kompetanse på ulike områder, endret måte å tenke og jobbe på samt ulike innovasjoner (vare, tjeneste, prosess, marked og organisatorisk).

For å sette bedriftene i stand til dette, gjennomfører Innovasjon Norge og bedriftene ulike *aktiviteter* knyttet til selve Vekstsatsingen eller for å støtte opp om denne. Omfanget på disse varierer ut fra hva som er bedriftens behov og hvor langt de har kommet. Alle bedriftene får, i ulikt omfang, oppfølging fra Innovasjon Norge. Avhengig av hvor langt de har kommet skjer det også en ytterligere vurdering av deres investerings- og kompetansebehov med tanke på å få mest mulig ut av Vekstsatsingen. Basert på denne vil noen bedrifter søke om ytterligere finansiell støtte fra Innovasjon Norge eller søke om kompetansetjenester fra Innovasjon Norge eller andre. Basert på søknadsvurderingen skjer det så en tildeling av nye tjenester til bedriften. Med andre ord vil bedriften få en ny støttepakke fra Innovasjon Norge og andre.

For å gjennomføre Vekstsatsingen settes det inn *ressurser*, hovedsakelig fra Innovasjon Norges side. Innovasjon Norge bidrar for det første med finansiering. I tillegg bidrar de med bevisstgjøring og rådgiving overfor bedriftene samt tidligere tilsagn som bedriftene har fått. Når det gjelder bedriftene selv, bidrar de med egenkapital og benytter seg av den tilgjengelige ressursbasen som de har. Dette er både fysiske ressurser, samlet kompetanse og ledelsesressurser samt dynamiske endringsevner.

⁷ Programteorien/virkningskjeden gjelder ikke for Inn på tunet.

Figur 2: En virkningskjede for Vekstsatsingen



Sammenhengen mellom leddene i kjeden bygger på en rekke eksplisitte og implisitte antakelser. På et tidlig stadium handler dette om troen på at ressursene utløser de ønskede aktivitetene (pil 1). Slik Oxford Research vurderer det, er dette innfridd. En viktig forutsetning her er at det er et tilstrekkelig ressursfundament og finansieringspakke på plass. Innovasjon Norge tar utgangspunkt i dette i sin tilnærming. Det innebærer at stort sett alle bedriftene benytter seg av andre finansielle tjenester fra Innovasjon Norge (i tillegg til Vekstfinansieringen). Mange av dem har også fått ulike kompetansetjenester fra Innovasjon Norge og andre aktører.

Det legges stor vekt på å tilpasse de ulike pakkene av finansielle og kompetansemessige tjenester til bedriftenes behov. Innretningen på pakkene varierer ut fra bedriftenes alder, størrelse og ressursbase. Innovasjon Norge har en god forståelse av hva som er bedriftens utfordringer. Særlig er en opptatt av at de nye og/eller mindre bedriftene også må ha tilstrekkelige ferdigheter og ressurser knyttet til strategi, marked, distribusjon, økonomistyring og ledelse. Dette er i tråd med hva forskning og evalueringer på feltet har vist er sentrale utfordringer (se for eksempel Kvam og Rønning, 2012), og da særlig for de nye og/eller mindre bedriftene.

I neste ledd (pil 2) forutsettes det at bedriftene har et tilstrekkelig finansielt og kompetansemessig ressursgrunnlag for å oppnå de ønskede resultatene. Dette innebærer at Innovasjon Norge kritisk må vurdere dette og hva som er viktigst for å utløse vekstpotensialet i bedriften. For være mest mulig systematisk her, kan det være fornuftig å gjennomføre en enkel forretningsmodelleringsprosess (Osterwalder) eller bruke momentene fra en slik. På den måten vil det være lettere for bedriftene å bli klar over hvor «skoen trykker» og kunne gjøre prioriteringer ut fra det. En forretningsmodelleringsprosess bør ikke tvinges på alle, men for mange vil den kunne gi viktige bidrag.

Et annet element som befinner seg i denne fasen er oppfølging av bedriftene. Vekstsatsingen innebærer treårige prosjekter. Det innebærer at en gjennom regnskapsinformasjon vil få god informasjon underveis om hvordan bedriftene ligger an til å nå målene. Innovasjon Norge kan bruke denne til å følge opp prosjektene. Dersom bedriftene ikke er på rett spor, kan Innovasjon Norge ta kontakt med dem og diskutere hva som kan gjøres for å få vekstprosessen på rett spor. Dette er noe som Innovasjon

Norge er dyktige til på en del distriktskontorer, men det vil trolig være mer å hente gjennom en systematisering av oppfølgingsprosessen.

Sammenlignet med andre finansieringstjenester hos Innovasjon Norge har bedriftene som har fått vekstfinansiering et godt kapitalgrunnlag for å kunne realisere veksten. Med tanke på å oppnå best mulig resultater og effekter blir det mer snakk om en vurdering av om finansieringen brukes på en mest mulig hensiktsmessig måte. Her må behovet til den enkelte bedrift avgjøres. I de **største** bedriftene har en oppnådd et godt profesjonalitetsnivå. Det er da snakk om å gjennomføre investeringer som gjør en i stand til oppskalering. Det sentrale for Innovasjon Norge blir da å bidra med finansiell støtte, mens bedriften klarer seg selv kompetansemessig.

I bedriftene som har **mindre enn 10 millioner kroner** i omsetning blir det avgjørende å finne en god balanse mellom støtte til ren oppskalering og støtte som går til kompetanseutvikling og profesjonalisering. Gitt det utgangspunktet som mange av bedriftene har, er det viktig at det investeres nok i kompetanseutvikling som er knyttet til det å lede og utvikle en bedrift. Slik Oxford Research vurderer det, bør det på overordnet nivå brukes mer penger på dette. Gjennom slik strategisk kompetansetilførsel vil det være lettere å utløse det vekstpotensialet som eksisterer.

I Vekstsatsingen er det viktig å ha et særskilt fokus på de aller minste bedriftene. For bedriftene med **under 3 millioner kroner** i omsetning bør det diskuteres om de har et tilstrekkelig ressursfundament for å lykkes med vekstprosessen. For å avdekke dette, vil det være ønskelig at det gjennomføres en enkel forretningsmodelleringsprosess med dem. Dersom det viser seg at de ikke har et godt nok ressursfundament, vil et alternativ være at de gis annen form for støtte for å etablere en mer solid grunnmur. Etter at de har fått denne på plass kan de få vekstfinansiering. Det vil gi dem bedre forutsetninger for å lykkes.

Det er i overgangen mellom resultater til effekter (bedre overlevelsesmuligheter, økt konkurransevne, omsetningsvekst og økt lønnsomhet) at Vekstsatsingens ambisjoner ligger (pil 3). Tjenesten legger opp til at bedriftene gjennom utviklingsprosessen får en finansierings- og kompetansepakke som bidrar til frigjøring av kapital til investeringer, økt samarbeid sentrale aktører, økt kompetanse, endret atferd og holdning til utvikling og innovasjon, samt økt innovasjon. Gjennom dette er det slik Oxford Research ser det, sannsynlig at en legger godt til rette for å oppnå de ønskede effektene.

For å oppnå de overordnede målene om flere gründere og flere vekstbedrifter, forutsettes det (pil 4) at bedriftene overlever, utvikler sin konkurransevne, har vekst i omsetningen og styrker sin lønnsomhet. Innovasjon Norge er oppmerksom på at det må være snakk om lønnsom vekst for at de overordnede målsettingene skal nås. Gitt vekstprosjektenes treårige tidshorisont, er det for tidlig å si noe definitivt om i hvilken grad en vil lykkes. I kapittel 5 vil vi imidlertid gå nærmere inn på hva en har oppnådd for de prosjektene som er avsluttet og hvordan en ligger an på de resterende prosjektene.

Et element som må vurderes når de gjelder realiseringen av de overordnede målsettingene, er hvilke bedrifter som bidrar mest til å skape vekst og hvordan disse bør prioriteres. De empiriske analysene i kapittel 5 viser at det er relativt få bedrifter som bidrar til å skape en stor andel av den samlede omsetningsveksten. For disse bedriftene bør det vurderes om det bør være mulig å få finansiering gjennom Vekstsatsingen to ganger eller om det er mer hensiktsmessig å bruke Innovasjon Norges øvrige virkemidler. En slik vurdering handler ikke kun om en effektivitet, men en må også ta hensyn til hvilke konsekvenser det har for den geografiske fordelingen av midler.

3.3 OPPSUMMERING

En samlet vurdering av de teoretiske argumentene for Vekstsatsingen viser at det samfunnsøkonomiske rasjonalet for tjenesten er til stede. Vekstsatsingen kan begrunnes både med markeds- og systemsvikt. Følgende argumenter taler for ordningen:

- På grunn av likviditetsutfordringer har bedriftene i en vekstfase utfordringer med å få frigjort ressurser til investeringer som kan bidra til å utløse veksten. For private finansieringsaktører vil det være betydelig usikkerhet knyttet til avkastningen på disse investeringene. Det kan føre til at en ikke får realisert investeringen eller at prisen på finansieringen blir høyere. En konsekvens av dette er at en kan gå glipp av investeringer som bidrar til å skape vekstbedrifter.
- Vekstsatsingen er med på å frigjøre kapital til investeringer, og bidrar dermed indirekte til å redusere markedssvikten som følge av asymmetrisk informasjon. For det første gir Innovasjon Norges godkjentstempel større trygghet for private finansører. For det andre reduserer Innovasjon Norges bidrag utfordringene med at vekstbedrifter i en tidlig fase har begrenset egenkapital og «track record». Vekstsatsingen gir også bedre muligheter for å få realisert investeringer i spesialisert produksjonsutstyr eller produksjonslokaler.
- Sammenlignet med private aktører kan det offentlige i større grad redusere sin egen risiko gjennom å legge en porteføljetilnærming til grunn. Det gjør at risikoen knyttet til enkeltprosjekter blir mindre.

Det er en god sammenheng mellom ressursene og aktivitetene som inngår i Vekstsatsingen og resultatene de gir. Finansieringen gjør det mulig å få frigjort ressurser til investeringer. Både gjennom Vekstsatsingen selv og det den utløser av investeringer, er det sannsynlig at den vil bidra til utvikling av bedriftene. Dette gjelder både for å gjøre dem mer profesjonelle samt å tilføre dem kompetanse om salg, marked, strategi og økonomistyring. Det er også sannsynlig at satsingen vil bidra til økt vekst og lønnsomhet i bedriftene.

4. Vekstsatsingens innretning, organisering og effektivitet

I dette kapitlet belyser vi satsingens innretning, organisering og effektivitet. Disse forholdene er sentrale i seg selv, men de har også betydning for hva som oppnås av resultater og effekter gjennom Vekstsatsingen. I det videre går vi først inn på satsingens innretning.

4.1 VEKSTSATSINGENS INNRETNING

Det sentrale i forhold til Vekstsatsingens innretning er hvordan en er i stand til å avdekke bedriftens behov på den ene siden samt tilføre dem relevante ressurser gjennom tilskuddene på den andre. Hvis en lykkes med ”matchingen”, vil en være i stand til å styrke bedriftens ressursbase og redusere vekstbarrierene. På sikt vil det kunne bidra til vekst og bedre økonomiske resultater.

For å vurdere hvor hensiktsmessig Vekstsatsingen er innrettet, er det nødvendig å vurdere flere aspekter:

- I hvilken grad dekkes bedriftens behov?
- Målgruppens kjennskap til Vekstsatsingen og rekrutteringsgrunnlaget som er til stede
- Seleksjonsprosessen og seleksjonskriterier

I det videre ser vi nærmere på dette, samt resultatet av seleksjonsprosessen. Hvordan ser profilen på deltakerne i Vekstsatsingen ut og hva har de fått av annen støtte fra Innovasjon Norge? Dette sier noe om innretningen på Vekstsatsingen, men det gir også innspill til det framtidige rekrutteringspotensialet.

4.1.1 Dekker Vekstsatsingen bedriftens behov?

I utgangspunktet har bedriftene behov for en rekke ressurser for å lykkes med sin utviklingsprosess og bli konkurransedyktige. Det innebærer at de er avhengige av å utvikle sin samlede ressursbase. Nyere forskning innen strategifeltet viser at bedriftens interne karakteristika og ressurser i stor grad er avgjørende for videre vekst og suksess. Det handler om å utnytte, komplettere og endre ressurs sammensetningen på en slik måte at en oppnår langvarige konkurransefortrinn.

I utgangspunktet er det snakk om at en bedrift disponerer tre ressurskategorier; basisressurser, styringsressurser og dynamiske ressurser (Borch, 2004). **Basisressursene** som bygninger, maskiner, kapital, og arbeidskraft er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å sikre verdiskapingsprosessen. De er relativt lette å få tak i et åpent marked og kan kopieres eller substitueres. **Styringsressursene** betyr mye for å sikre at virksomhetene er lønnsomme og dyktige i forhold til å gi kundene «valuta for pengene». De har således avgjørende betydning for å skape verdier, men de har kun en moderat betydning for å skape langvarige konkurransefortrinn. De **dynamiske ressurser** er ressurser som bidrar til at innovasjon blir en kontinuerlig prosess i bedriften. Dette dreier seg om flere forhold:

- Rutiner og handlingsmåter som gjør at ny kompetanse bringes inn hele tiden og stiller etablerte løsninger i nytt lys.
- Å skape nye organisatoriske mønstre spesielt gjennom samarbeid. Dette låser viktige kunder og innsatsfaktorer til bedriften, samt får fram forretningsideer som kan løfte bedriften inn i nye markedssegmenter og gjennom det sørge for vekst.

De dynamiske ressursene er i stor grad knyttet til enkeltpersoners talent, til samarbeidsprosesser som for eksempel næringsklynger og til erfaringsbaserte rutiner. Dette er noe som kan utvikles og kombineres på ulike måter.

De tre ressurstypene (basisressurser, styringsressurser og dynamiske ressurser) bidrar sammen til utvikling av produkter og tjenester som er unike og vanskelige å kopiere og substituere. Hvis alle tre ressurskategoriene er til stede, vil innovasjonsarbeidet i bedriften skyte fart og en vil oppnå langvarige konkurransefortrinn og høy verdiskaping. I denne sammenhengen er det viktig å ta hensyn til at det i praksis er store forskjeller i hvilke behov bedriftene har. Behovsheterogeniteten oppstår blant annet som følge av ulik utviklingsfase i bedriftene, forskjellige forretningsideer, ulike produkter/tjenester, ulike distribusjonskanaler og vekstambisjoner.

Både de kvalitative intervjuene med bedriftene og surveyen viser at Vekstsatsingen klarer å dekke bedriftenes behov på en god måte. Dette er både knyttet til Vekstsatsingen i seg selv, men også til samspillet med andre finansielle og kompetansemessige tjenester i Innovasjon Norge, samt ulike kompetansetjenester utenfor Innovasjon Norge. Når det gjelder Vekstsatsingen, er den fleksibel og med på å dekke en vesentlig andel av de driftsutgiftene som bedriftene har i en vekstfase. For bedriftene er det også svært bra at ordningen har en treårig tidshorisont. Det gjør at bedriftene får bedre muligheter til å tenke langsiktig og bygge en solid grunnmur.

Vekstsatsingen skal gå til å dekke driftsutgifter. Gjennom samspillet med de øvrige tjenestene i Innovasjon Norge og tilbudet utenfor organisasjonen, får bedriftene også muligheter til å få finansiert ulike investeringer samt få tilført nødvendig kompetanse som gir dem et utviklingsfundament. Det gjør at bedriftene samlet får et omfattende tilbud. Bedriftene er gjennomgående godt tilfredse med det finansierte og kompetansetilbudet som finnes, og mener det dekker det samlede behovet. I kapittel 4.1.4 gir vi en nærmere oversikt over hvilket tilbud som bedriftene har benyttet seg av.

4.1.2 Kjennskap og rekrutteringsgrunnlag

Det samlede datamaterialet viser at bedriftens kjennskap til Vekstordningen varierer mellom ulike fylker. Dette er både knyttet til det bedriftsgrunnlaget som en har, men også til måten det jobbes på fra Innovasjon Norge sin side. I flere fylker, for eksempel Oppland og Sør-Trøndelag, eksisterer det flere bedrifter som begynte tidlig. Det gjør at en har mange bedrifter som tilfredsstillter kravene til vekstfinansiering. I tillegg er det også veletablerte bedriftsnettverk (f.eks. Gudbrandsdalsmat og Rørosmat) samt etablerte samarbeidsarenaer der de sentrale virkemiddelaktørene på feltet møtes. Det gjør at det er lettere å få ut informasjon om vekstfinansieringen og de mulighetene den gir. Det er igjen med på å styrke rekrutteringsgrunnlaget.

Den tilgjengelige bedriftsmassen og de eksisterende nettverkene er bare en side av bildet. De ulike distriktskontorene jobber på forskjellige måter. Særlig varierer graden av proaktivitet sterkt. Noen fylker har tett kontakt med bedriftene og er mye ute i feltet. Det gjør at en får spredt budskapet på en god måte, noe som også gir bedre innpass for bedriftene.

Antall tildelinger gjennom Vekstsatsingen varierer sterkt mellom ulike fylkesnivå (se kapittel 4.1.4 for en nærmere oversikt). Slik Oxford Research ser det, skyldes ikke dette kun bedriftsgrunnlaget og de tilgjengelige nettverkene, men også måten det jobbes på. Gjennomgående har det vært vekst i markedet for den type varer og tjenester som bedriftene produserer. Det har også skjedd en profesjonalisering blant bedriftene, noe som blant annet reflekteres i utviklingen av aksjeselskaper. Slik Oxford Research vurderer det, taler begge disse to forholdene for at det er potensial for å rekruttere inn flere bedrifter fra alle fylker.

I de fylkene hvor det er få bedrifter som har fått tilsagn, må Innovasjon Norge arbeide mer aktivt for å markedsføre Vekstsatsingen. Dette handler både om at Innovasjon Norge må bli mer aktive selv og at en utnytter de øvrige virkemiddelaktørene. Her vil det være interessant å trekke på erfaringene fra de distriktskontorene som har fått gjennom flest saker. Hvordan har disse jobbet og hva kan distriktskontorer lære av det? Det vil også være relevant å lage en oversikt over noen få suksesshistorier som kan brukes for innsalg av ordningen. Disse kan legges ut på Innovasjon Norges hjemmeside og være i bakhånd på de ulike distriktskontorene.

Det finnes flere verktøy som distriktskontorene kan benytte for å få en mest mulig systematisk oversikt over hvilke bedrifter som kan være aktuelle for Vekstsatsingen framover:

- Innovasjon Norge har regnskapsinformasjon for alle norske aksjeselskaper. Gjennom å søke på de næringskodene som er aktuelle for Vekstordningen, kan en få en relativt god oversikt over hvilke bedrifter som tilfredsstiller kravene for å få vekstfinansiering. Dette vil ikke være ressurskrevende, og er noe hovedkontoret kan utarbeide for alle distriktskontorene.
- Få en oversikt over medlemmene i Hanen, samt hvem som benytter seg av merkeordningene til Matmerk.
- Få oversikt over medlemsmassen i ulike nettverk i hvert fylke. Dette gjelder både bedrifts- og kompetansenettverk.
- Få oversikt over deltakelse på Grüne Woche. Dette forteller både noe om regional interesse og miljøstørrelse.

Dette grunnlaget kan så igjen kombineres med proaktivt arbeid fra distriktskontorene sin side.

4.1.3 Seleksjonsprosessen og seleksjonskriterier

Måloppnåelsen til Vekstsatsingen er tett koblet til hvilke bedrifter som blir valgt ut til å få midler. I det videre vil vi se nærmere på Innovasjon Norges seleksjonsprosess. Hvordan identifiserer og velger saksbehandlere ved Innovasjon Norges distriktskontorer ut mulige deltakere? Hva er de viktigste kriteriene, og er det stor variasjon mellom de ulike distriktskontorene?

Gjennom intervjuene med Innovasjon Norges medarbeidere på sentralt hold og på distriktskontornivå har vi diskutert om den lista som er lagt for å få delta i ordningen er for streng, passe eller for snill. Utgangspunktet for Vekstsatsingen er at bedriftene må ha en omsetning på minst en million kroner, minst ett årsverk og en vekstambisjon på 30 prosent over en treårsperiode. Hovedbildet viser at en synes at kravene ligger på et fornuftig nivå. Dersom kravene skal endres er det imidlertid heller snakk om å være noe strengere. Noen få ønsker å heve kravet til vekst, mens noen få ønsker å øke omsetningskravet. Blant annet påpekes det at omsetningskravet ikke har vært endret siden starten, selv om det har vært en prisstigning i perioden.

Ved den konkrete utvelgelsen av saker tar saksbehandlerne utgangspunkt i flere ulike kriterier. Selv om en ikke har en eksplisitt seleksjonsmodell som for eksempel Norges forskningsråd benytter seg av, er det stort sett de samme kriteriene som legges til grunn på alle Innovasjon Norges distriktskontorer. De viktigste seleksjonskriteriene er:

- De formelle kriteriene for ordningen (se andre avsnitt i kapittel 4.1.3) er bunnplanken. Alle saksbehandlerne sjekker disse først.
- Prosjektet skal bidra til merverdi med utgangspunkt i landbrukets/reindriftens ressurser. Midlene til ordningen bevilges gjennom jordbruksavtalen og reindrifftsavtalen. Det innebærer at saksbehandlerne er opptatt av at prosjektene skal komme landbruket og reindriften til gode. Det har vært en del diskusjoner om hvordan dette skal tolkes, men i dag oppleves dette som rimelig tydelig.
- Egnethet ut fra personlige kvalifikasjoner. Som i saksbehandlingen knyttet til andre tjenester, legger saksbehandlerne vekt på den erfaringen og gjennomføringsevnen som søkerne har. Dette er viktige prediktorer for hvordan det vil gå med bedriftene, noe som også er i samsvar med entreprenørskapsforskningens funn knyttet til betydningen av erfaring. De med erfaring eller et entreprenørielt team oppnår bedre resultater.

Som inngang til vekstprosessen er det relativt få av bedriftene som har gått gjennom en forretningsmodelleringsprosess (Osterwalder-metodikken). Dette innebærer stort sett at en har brukt «knaggene» i tilnærmingen, men ikke gjennomført den på en formalisert måte. Dette har både vært nyttig for selve seleksjonen, men det har også bidratt til å øke bevisstheten hos bedriftene om hva som er viktig for å realisere framtidig vekst.

Som et ledd i å sikre lik seleksjonspraksis mellom de ulike distriktskontorene diskuteres alle sakene i Innovasjon Norges Vekstgruppe. Dette oppleves som svært nyttig, og det bidrar også til viktig læring mellom saksbehandlerne.

4.1.4 Deltakermasse og mottak av støtte fra Innovasjon Norge

Seleksjonsprosessen munner ut i et konkret utvalgt av bedrifter. I dette delkapittelet ser vi nærmere på hvilke bedrifter som faktisk har blitt valgt ut som deltakere i Vekstsatsingen samt hva de har fått av samlet støtte fra Innovasjon Norge. Gjennom dette får vi belyst profilen på deltakermassen. Vi får også innspill som kan benyttes for å videreutvikle satsingen samt informasjon som kan brukes som bakteppe for å nyansere hvilke resultater og effekter som oppnås.

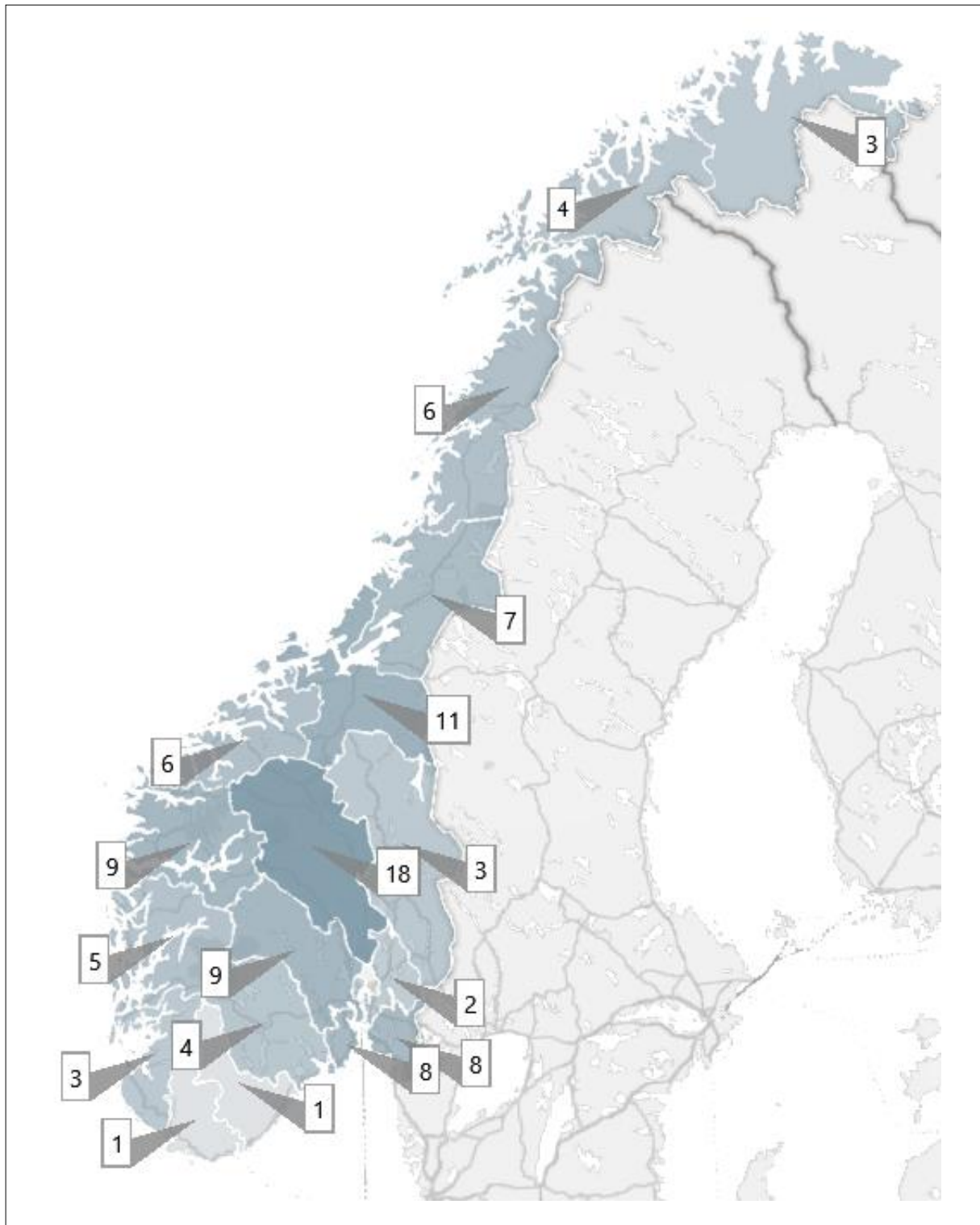
I det videre ser vi nærmere på:

- Den geografiske fordelingen av tilsagnene
- Næringsgruppering og organisasjonsform
- Mottatt støtte fra Innovasjon Norge

Geografisk fordeling av tilsagnene

Kartet under viser fordelingen av tilsagnene per fylke. Som vi ser er det stor variasjon mellom fylkene. Det er gitt flest tilsagn i Oppland (18 tilsagn fordelt på 16 bedrifter), mens det er gitt færrest i Aust- og Vest-Agder (1 i hvert fylke).

Figur 3: Geografisk fordeling av tilsagnene



Næringsgruppering og organisasjonsform

Totalt er det 102 unike bedrifter som har mottatt tilsagn fra Vekstsatsingen fram til og med juli 2016. Av disse er det 98 som har et organisasjonsnummer, men ikke alle selskap er aktive lenger. Totalt er det 5 selskap som er slettet, avviklet eller konkurs. Disse er ikke med i den følgende oversikten over næringsgruppering og organisasjonsform.

Tabellen under viser at de aller fleste som mottar tilsagn fra Vekstsatsingen befinner seg innenfor jordbruk (26 prosent, bedriftene er gårdsmatprodusenter) og næringsmiddelindustri (53 prosent). Det er ikke overraskende ut fra Vekstsatsingens innretning slik den har vært siden starten, men det er grunnlag for å reise spørsmål om en ikke kunne ha oppnådd mer med en bredere målgruppe. Vi kommer nærmere tilbake til dette senere.

Dersom vi tar for oss alle regnskapspliktige bedrifter finnes det 1 391 foretak i næringsgruppen «Jordbruk, tilhørende tjenester, jakt» og 2 604 foretak i gruppen «Næringsmiddelindustri». Det gir indikasjoner på at det fortsatt er et potensial for å rekruttere flere bedrifter fra disse. Siden Vekstsatsingen i liten grad har gitt tilsagn til bedrifter innen reiseliv, restaurant og hotell, ligger det også et potensial i å nå flere av disse. Det vil gi et bredere fundament for verdiskaping samtidig som det vil komme aktører innen landbruk og reindrift til gode.

Tabell 2: Bedrifter gruppert etter næring

Næringsgruppe	Prosent
Agentur- og engroshandel	6 %
Bekleddningsindustri	1 %
Detaljhandel, unntatt motorvogner	1 %
Fiske, fangst og akvakultur	1 %
Forretningsmessig tjenesteyting ellers	2 %
Hovedkontortjenester og adm. rådgivning	1 %
Jordbruk, tilhør. tjenester, jakt	26 %
Næringsmiddelindustri	53 %
Omsetning og drift av fast eiendom	1 %
Overnattingsvirksomhet	4 %
Serveringsvirksomhet	2 %
Sports- og fritidsaktiviteter	1 %

I tabellen under gis det også en oversikt over bedriftenes organisasjonsform. Det er to kategorier som dominer. 55 av bedriftene er aksjeselskaper, mens 32 er enkeltpersonsforetak.

Tabell 3: Bedriftenes organisasjonsform

Organisasjonsform	Antall
Ansvarlig selskap (ANS/DA)	5
Aksjeselskap (AS)	55
Enkeltpersonsforetak (ENK)	32
Samvirkeforetak (SA)	3
Total	95

Samlet støtte fra Innovasjon Norge

Som påpekt i kapittel 3 har Vekstsatsingen som utgangspunkt at mange av bedriftene har behov for en støttepakke fra Innovasjon Norge for å dekke det behovet de har og realisert sitt potensial. I tabellen viser vi antall tilsagn og samlet støtte som deltakerne i Vekstsatsingen har fått fra Innovasjon Norge fra 2002 til juli 2016. Samlet har det blitt gitt 573 tilsagn tilsvarende et beløp på 319 millioner kroner. Det innebærer at hver bedrift i gjennomsnitt har fått 5,6 tilsagn og et beløp på 3,13 millioner kroner. Dersom en konverterer lånene til støttekvivalenter⁸, blir det totalt innvilgende beløpet på i underkant 273 millioner kroner. Dette tilsvarer et gjennomsnittlig beløp på 2,67 millioner kroner.

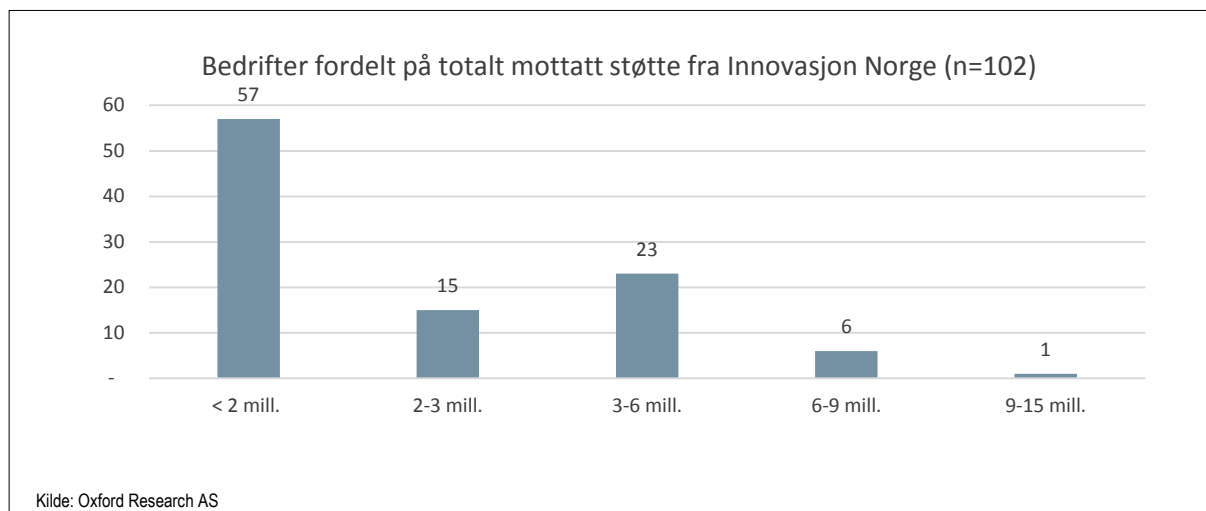
Tabell 4 Samlet finansiell støtte fra Innovasjon Norge i perioden fra 2002 til juni 2016. Antall tilsagn og sum beløp.

	Antall	Sum beløp
BU-midler	192	kr 70 181 200
Designprogrammet	9	kr 1 023 500
Distriktsrettet risikolån - Andre lån	9	kr 14 712 500
Etablerertilskudd	4	kr 1 232 400
Garanti, landsdekkende - Driftskapital	2	kr 3 050 000
IFU/OFU	1	kr 100 000
Distriktsutviklingstilskudd (investering og utvikling)	58	kr 19 617 000
Landsdekkende innovasjonslån - Andre lån	4	kr 7 500 000
Lavrisikolån	12	kr 29 752 000
Lavrisikolån landbruk - Næringsformål - tilleggsnæring	2	kr 1 550 000
Mentortjenesten for gründere	10	kr 505 500
Risikolån landbruk - utviklingstiltak/nye næringer	2	kr 1 650 000
Utviklingsprogram for lokalmat og grønt reiseliv (inkludert Vekstsatsingen)	212	kr 128 277 454
Verdiskapingsprogrammet for reindrift	36	kr 20 809 120
Annet	21	kr 19 514 000
Totalsum	573	kr 319 474 674
Totalsum målt ut fra støttekvivalenter	573	kr 272 683 924

Dersom vi fordeler alle tilsagnene på bedriftene (målt gjennom støttekvivalenter), ser vi av figuren under at de fleste har mottatt mindre enn to millioner totalt. 7 bedrifter har mottatt mer enn 6 millioner kroner. Dette er betydelige beløp, og i kapittel 5 vil vi se nærmere på hvilken avkastning som oppnås gjennom investeringen. I hvilken grad er Vekstsatsingen samfunnsøkonomisk lønnsom?

⁸ Dette tar hensyn til at 1 krone i tilskudd innebærer en kraftigere medisin for bedriftene enn 1 krone i lån. Verdien på lånene blir satt til en verdi som svarer til størrelsen på tapsfondene. For risikolånene utgjør tapsfondene en andel på 30 prosent av det innvilgede beløpet.

Figur 4: Bedrifter fordelt på totalt mottatt støtte fra Innovasjon Norge i perioden fra 2002 til juni 2016. Støttebeløp målt gjennom støttekvivalenter.



I tillegg til de finansielle tjenestene har bedriftene også nytt godt av mange ulike kompetanse og rådgivningstjenester. De fleste av disse har et begrenset omfang, men vi har kartlagt bruken av de to mest omfangsrike – FRAM og Mentortjenesten. 26 av vekstbedriftene har også deltatt i FRAM programmet, mens 10 bedrifter har benyttet seg av Mentortjenesten. Noen få bedrifter har benyttet seg av begge tjenestene, noe som innebærer at det er rundt en tredjedel av virksomhetene som har dratt nytte av FRAM eller Mentortjenesten.

4.2 ORGANISERING OG EFFEKTIVITET

I dette punktet gjøres det en vurdering av hvordan Vekstsatsingen er organisert. Dette innebærer INs samarbeid internt mellom ansvarlige for Vekstsatsingen og Utviklingsprogrammet sentralt, INs distriktskontorer og tangerende tjenester/programmer, og mellom Innovasjon Norge og eksterne aktører. Diskusjonen innebærer også en vurdering av effektiviteten i administrasjonen av tjenesten. Det er sett nærmere på om det er forskjeller i måten tjenesten leveres på, og hvordan prosessene frem mot utvelgelse av bedriften foregår. Det spørres om Innovasjon Norge er proaktive eller reaktive i seleksjonsprosessen, og om det er variasjoner mellom fylkene på dette feltet? Videre har evalueringen av programsatsingens organisering og effektivitet hatt fokus på i hvilken grad hovedkontoret har tilstrekkelige ressurser til programutvikling, programoppfølging, og profilering. I hvilken grad er det forskjeller i måten virkemidlet leveres på i de ulike regionene?

4.2.1 Innovasjon Norges samarbeid internt.

I dette punktet diskuteres Innovasjon Norges interne samarbeid. I hovedsak betyr vurderingen av Innovasjon Norges samarbeid internt samarbeid mellom ledelsen for Utviklingsprogrammet⁹, de som jobber med satsingen ved distriktskontorene og ledelsen for tangerende tjenester i Innovasjon Norge. Videre redegjøres det for hvilken oppfølging hovedkontoret gir distriktskontorene, og hvordan denne

⁹ Den ansvarlige for Utviklingsprogrammet har også ansvar for Vekstsatsingen.

erfaringsutvekslingen foregår. I hvilken grad klarer hovedkontoret å sikre at erfaringer som gjøres ved de enkelte distriktskontorene, blir spredt rundt til alle?

Alle saker som omhandler midler over reindriftsavtalen behandles og besluttes lokalt. Et rådgivende utvalg med medlemmer fra ulike distriktskontorer og hovedkontoret i Oslo diskuterer sakene før oppmelding. Gjennom dette sikres det at bruk av virkemidlet er i tråd med policy og innretning samt at en oppnår nasjonal likebehandling. Møtene i rådgivende utvalg settes opp etter behov.

Mye av den interne erfaringsutvekslingen mellom hovedkontoret og distriktskontorene, samt mellom de ulike distriktskontorene blir koordinert gjennom den nasjonale Vekstgruppen. Vekstgruppen består av representanter innen mat og reiseliv fra INs distriktskontorer og hovedkontoret. Gruppen uttaler seg om det menes at saken ligger innenfor eller utenfor programmets rammer for støtte. Saks- og beslutningsansvaret følger den ordinære beslutningsstrukturen til Innovasjon Norge. Samlet sett oppleves Vekstgruppen som svært nyttig og velfungerende.

For de av informantene på distriktskontorene som er med i den nasjonale Vekstgruppen, meldes det om at de er veldig fornøyde med samarbeidet og kunnskaps- og erfaringsutveksling som skjer på denne arenaen. En av informantene, som er fast møtende medlem fortalte at; *«Møtene fungerer veldig bra. Folk får dokumentene i forkant og diskusjonene tas i plenum. Det fungerer veldig bra med ledelsen på plass i Oslo. En flott arbeidsmetode. Alt som meldes inn i forkant av møte, tas opp»*. De andre to informantene, som også deltar som fast møtende medlem i Vekstgruppen, stilte seg bak denne uttalelsen.

Gjennom Vekstgruppen lærer medlemmene mye av hverandre. Det ble forklart med at det ikke alltid er opplagt om potensielle bedrifter er innenfor målgruppen til Vekstsatsingen eller ikke. I den nasjonale Vekstgruppen handler derfor diskusjonen ofte om hvordan man tolker retningslinjene for målgruppe og for hva som det skal gis støtte til. I denne fasen forsøker saksbehandlerne å jobbe med stor takhøyde for hvem som er innenfor og utenfor målgruppen. Mye av diskusjonen om gråsonene går på verdiskapning og foredlingsgrad i forhold til om bedriftene er i målgruppen. For bedrifter som ikke fyller kriteriene for å være i målgruppen, diskuteres da hvilke insentiver og tiltak kan bidra til å hjelpe bedriften til å bli klar for en kommende deltakelse i vekstsatsningsprogrammet.

Intervjuene avslørte at mye tyder på at arbeidet som gjøres her er av stor betydning for kvaliteten av saksbehandlingen for de enkelte søkerbedriftene. Søknadsprosessen for bedrifter som ønsker å delta i Vekstsatsningsprogrammet er dialogbasert og brukerorientert. En grundig diskusjon av de enkelte potensielle bedriftenes behov og ambisjoner gjør at bedriftene som blir tatt inn i Vekstsatsningsprogrammet har større forutsetninger for å lykkes.

I forlengelsen av Vekstgruppen, er det også flere av de ulike distriktskontorene som rapporterte at de har erfaringsutveksling seg i mellom, og som samarbeider på ulike oppgaver. Slikt internt samarbeid er gjerne styrt av geografi og avstand mellom de ulike distriktskontorene. Dette ble forklart med at disse kontorene gjerne har like utfordringer, og at disse også har nedslagsfelt i overlappende arbeidsmarker. At saksbehandler på ulike distriktskontorer kjenner hverandres kompetanser knyttet til næringsliv i Vekstsatsingens målgruppe, gjør det enklere for INs medarbeidere å kontakte hverandre. Når man kjenner kollegaers kompetanse, vet man også hvem av kollegaene det er lurt å kontakte i forhold til de spesifikke problemstillinger som skal løses.

Innovasjon Norge medarbeiderne understreket at de er fornøyde med programmets innretning og organisering, og at de programansvarlige på distriktskontorene ofte er flinke folk med lang erfaring med å bistå bedrifter med vekstambisjoner. Intervjuene med INs medarbeidere avslørte imidlertid at det er potensiale for å ha mer strategiske diskusjoner internt i Vekstgruppen. Med all den erfaringen som sitter hos de fast møtende medlemmene i gruppa er muligheten for å videreutvikle Vekstsatsningsprogrammets tjenester stort. I følge informantene burde «... *denne gruppen ha blitt mer brukt til utviklingsiden for å se hvor Innovasjon Norge vil med programmet*». Spesielt var det ønsket mer erfaringsutveksling om hvordan en kan lære og dra erfaring fra hverandre om å mobilisere nye bedrifter til programmet. Her ble det vist til at noen fylker er dyktige til å rekruttere bedrifter og lykkes med å motivere mange bedrifter til å søke til Vekstsatsningsprogrammet.

Etter at Vekstgruppen ble etablert i 2010 har bare to av medlemmene, begge to representanter fra distriktene, vært skiftet ut. På spørsmål om hva distriktskontorene som ikke deltar i Vekstgruppen får ut av faglig utvikling av gruppen, ble det hevdet at de som ikke deltar fast i Vekstgruppen ivaretas godt gjennom at «... *vi har nasjonale og regionale samlinger per region. Men stort sett har vi en felles samling en gang i året, og fire ganger i året har vi telefonmøte med alle, og da kan alle ta opp ulike saker og problemstillinger*». Likevel var en utfordring som utkrysalliserte seg i intervjuene at de av distriktskontorene som ikke er med i Vekstgruppen ofte føler på at de blir sittende alene med saker, uten kontakt med sine kollegaer på andre distriktskontorer. De av distriktskontorene som ikke er faste møtende deltakere i Vekstgruppen har dermed mindre tilgang til erfaringsbasert kunnskap fra dialog og arbeid med (potensielle) vekstsatsningsbedrifter. Da blir saksbehandler fort usikker, en usikkerhet som kunne vært redusert med tettere dialog med andre saksbehandlere, ble det hevdet. Her vil vi imidlertid påpeke at de saksbehandlerne som ikke deltar i vekstgruppen, kan være mer aktive når det gjelder å utnytte mulighetene som finnes for å koble seg opp mot den.

Det ble også hevdet at dersom man deltar i Vekstgruppen, så er det enklere å holde kontakten med de andre Innovasjon Norge kontorene også utenom Vekstgruppen. Når det gjelder kontakt mellom fylker, er dette også variabelt. De som sitter i den nasjonale Vekstgruppen har god kontakt seg imellom, og det er god informasjonsflyt mellom disse. Når man er med i et slikt nettverk, kan det se ut som at det blir enklere å ta kontakt med de andre distriktskontorene dersom en føler behov for det.

Basert på funnene fra intervjuene med Innovasjon Norge medarbeidere foreslår Oxford Research å beholde organiseringen av Vekstsatsningsprogrammet slik den fungerer internt i Innovasjon Norge i dag, men samtidig ha en hyppigere utskifting av deltakere i den nasjonale Vekstgruppen slik at flere distriktskontorer får ta del og nytte av kunnskaps- og erfaringsutviklingen som skjer her. Det foreslås samtidig også at Vekstgruppen øker fokuset på strategiske diskusjoner om videreutviklingen av programmet knyttet til nye utfordringer og behov for tjenester i målgruppa.

4.2.2 Samarbeidet mellom Innovasjon Norge og eksterne aktører.

I evalueringen har vi også vurdert samarbeidet mellom Innovasjon Norge og eksterne aktører. Her har vi gått nærmere inn på forholdet mellom LMD og Innovasjon Norge, samt styringsgruppa for programmet. I evalueringen er det først og fremst forholdet mellom Innovasjon Norge, kompetansenettverkene for lokalmatprodusenter og Fylkesmannens landbruksavdeling som har blitt evaluert. Vi har sett på hvordan forholdet mellom dem fungerer, om det er et tydelig ansvarsforhold mellom dem og om en får til et godt samarbeid mellom dem når det gjelder utvikling av satsingen og Utviklingsprogrammet generelt.

Eksterne samarbeidsaktører i Vekstsatsningsprogrammet er i hovedsak LMD, kompetansenettverkene, Fylkesmannens landbruksavdeling, Matmerk og fylkeskommunene. Evalueringen viser at forholdet til og samarbeidet mellom hovedkontoret og de eksterne aktørene fungerer rimelig bra. Informantene påpeker at det er et godt forhold og samarbeid mellom LMD og Innovasjon Norge. Når det gjelder det strategiske ansvaret for programmet, ligger det hos styringsgruppen. Styringsgruppen ledes av LMD og består av representanter fra Norges Bondelag, Norges Bonde- og Småbrukarlag, Norske Reindriftsamers Landsforbund, Fylkesmannen og Fylkeskommunen¹⁰. Aktorene i styringsgruppen har ulike interesser, noe som gjør at styringen blir relativt kompleks. Framover er det ønskelig at styringsgruppen legger mer vekt på den overordnede utviklingen i sine diskusjoner.

I distriktskontorene var det stor forskjell på hvor mye kontakt programansvarlig har med eksterne aktører i sine respektive regioner og med hvem de har kontakt med. Ut fra intervjumaterialet kan det se ut som at *hvordan* det samarbeides med eksterne aktører også får utslag i hvor mange vekstsatsningsprosjekter blant potensielle bedrifter de ulike distriktene klarer å aktivere. En informant fra ett av de fylkene som har flest vekstsatsningsprosjekter har tett samarbeid med eksterne aktører. På dette distriktskontoret har programansvarlig tett kontakt med blant annet Fylkesmannen, som har et stort ansvar for å mobilisere nye bedrifter som er aktuelle for Vekstsatsingen. Informanten fortalte også at de har god kontakt med Matmerk og deres merkeordninger gjennom både fysiske møter og telefonmøter. I det aktuelle fylket er dette noe som er kommet til etter hver. Det siste året har det blitt etablert en struktur for møter og på møtene. Slike møtearenaer ble hevdet å være en effektiv metode for informasjonsutveksling. De er også viktige for å mobilisere flere bedrifter som er i målgruppen til Vekstsatsningsprogrammet.

I motsatt ende viste intervjuene at ett av de distriktskontorene som har færrest vekstsatsningsprosjekter i porteføljen også har lite eller ingen samarbeid med eksterne aktører. På dette distriktskontoret er det programansvarlig selv og alene som tar ansvar for å identifisere bedrifter som er i målgruppen for programmet, samt for å mobilisere disse bedriftene til å søke om deltakelse i Vekstsatsingen. Samarbeidet her ble vurdert som stort sett bra, men at enkelte distriktskontorer kunne ha oppnådd større måloppnåelse for rekruttering av bedrifter gjennom en bedre kobling til lokale bedriftsnettverk. For å styrke denne relasjonen, ble det hevdet at kompetansenettverkene generelt har behov for mer informasjon om hvem av bedriftene som er aktuelle vekstbedrifter.

Som følge av funn som kom frem i intervjuene foreslår Oxford Research at Innovasjon Norge gjør et arbeide der distriktskontorer med lite samarbeid med eksterne aktører lærer av de distriktskontorene som har et utstrakt og godt samarbeid med eksterne aktører. Dette arbeidet vil kunne bidra til erfaringsutveksling mellom Innovasjon Norge distriktskontorer for hvordan forbedre identifiserings- og seleksjonsprosessen av bedrifter som er i målgruppa for Vekstsatsingen.

4.2.3 Organisering og administrasjon av satsingen

Under dette punktet diskuteres Vekstsatsingenes organisering og administrering. Her spørres det om det er forskjeller i måten tjenesten leveres på blant de ulike distriktskontorene, og hvordan prosessen frem mot utvelgelse av bedrift fungerer.

¹⁰ I tillegg er Hanen og Matmerk observatører.

En av problemstillingene knyttet til evalueringens fokus på satsingens organisering og effektivitet var; er det forskjeller i måten tjenesten leveres på? Ut fra svarene som ble gitt i intervjuene, er det mye som tyder på at det er forskjeller på hvordan de ulike distriktskontorene tilbyr og leverer tjenesten til potensielle brukere. Forskjellene er først og fremst knyttet til mobilisering av bedrifter og til søkeprosess. Mens noen av de programansvarlige på distriktskontorene er mye ute blant bedrifter for å informere og motivere bedrifter til å søke støtte i Vekstsatsingsprogrammet, er det andre fylker som er mer tilbaketente. Disse forskjellene viser seg igjen i pågangen av saksbehandlingen. De av de progressive Innovasjon Norge medarbeiderne har større sakspågang i sine fylker, enn de av fylkene som har Innovasjon Norge medarbeidere som er mindre ute blant bedriftene. Til tross for at bedriftene i de nordligste fylkene passer godt inn i Vekstsatsingsprogrammets tilbud og tjenester, er det for eksempel liten sakspågang i disse fylkene.

En årsak til at fylkene har forskjellig tilnærming til bedriftene, er at det i enkelte fylker har vært en hyppig utskifting av programkontakt. De fylkene som har flest Vekstsatsingsbedrifter og stor sakspågang har hatt stabil forankring og ledelse for tjenestetilbudet hos erfarne Innovasjon Norge medarbeidere over tid. Disse medarbeiderne har god oversikt over Vekstsatsingens målgruppe i egen region, samt lang erfaring i å vurdere om enkeltbedriftene innenfor målgruppen er moden for å delta i programmet, eller trenger tilførsel av eventuell annen kompetanse og eller støtte i forkant av en søkeprosess. Enkelte av de lokale programkontaktene fortalte at de jobber svært tett på bedriften for å vurdere om de er egnet for Vekstsatsingen eller ikke. En av de programkontaktene som har rekruttert et høyt antall bedrifter inn i programmet, fortalte at; *«Jo mer penger jeg blir utfordret på å bruke, jo nærmere i sømmene går jeg på bedriftene. Dersom noen har en god prosjektskisse så kan jeg godt gi bedriften et lite beløp uten besøk. Men normalt har jeg peiling på hvem de er og hvordan det står til i bedriften»*.

Selv om de ulike Innovasjon Norge medarbeiderne har ulike måter å jobbe konkret med bedrifter på, er det også noen likheter knyttet til søknadsprosessen som går ut over de mer formelle søkekriteriene. Søknadsprosessen i distriktene ble oppgitt å være dialogbasert, og alle søknadsprosessene blir diskutert i den nasjonale Vekstgruppen. Innvilgning av prosjekt skjer etter Innovasjon Norges ordinære prosedyrer. I dialogen med potensielle søkerbedrifter vurderer også de lokale Innovasjon Norge programkontaktene søkerbedriftenes ut over de formelle kravene. Samtlige av de lokale programkontaktene fortalte at de vurderer bedriftene gjennomføringsevne, og om de jobber hardt og er målbevisste. I tillegg ble det hevdet at mange av bedriftene har gått igjennom design i forkant av søknadsprosessen, slik at disse aktørene allerede fremstår som solide bedrifter med høy gjennomføringsevne.

Tre av de intervjuede fylkene bruker kommunene for å skaffe informasjon om bedriftene som er i Vekstsatsningsprogrammets målgruppe. En utfordring her er imidlertid at kommunene kan tendere til å fremstå som bedriftens talsperson, fremfor å være en nøytral part. Det ble også hevdet i intervjuene at noen av kommunene har så tett kontakt med bedriftene at de også skriver søknadene for dem. For å unngå at feil bedrifter blir rekruttert inn i Vekstsatsingen, diskuteres disse sakene ofte i den nasjonale Vekstgruppen. I alle distriktskontorene brukes det derfor mye tid på bedrifter som er i søknadsfasen og på søknader som har kommet i saksbehandling. Innovasjon Norge medarbeidere understreket at INs mål her er å være serviceorientert for bedrifter som planlegger å søke Vekstsatsingsprogrammet, eller som er i en søkeprosess. Selve søknaden må bedriften imidlertid utforme og skrive selv.

Proessen frem mot utvelgelse av bedrifter er med andre ord svært orientert mot å finne de «riktige» bedriftene, det vil si de av bedriftene som man mener klarer å nå ambisjonene og målene som er satt for vekstsatsningsprogrammet. Når bedrifter i målgruppen tar kontakt med Innovasjon Norge, er det

for å få hjelp eller støtte til spesifikke utfordringer. Hvilket program innenfor INs «hyllevarer» bedriftene passer inn under, er ifølge Innovasjon Norge medarbeiderne, mindre viktig for bedriftseieren. Når bedrifter kommer til Innovasjon Norge er det medarbeiderne i Innovasjon Norge som er ansvarlige for å tilby bedriftene riktig «hyllevarer». Hvilken tjeneste som tilbys de ulike kundene/ bedriftene, kan variere fra distriktskontor til distriktskontor. Mange av bedriftene i Vekstsatsingen har blitt rekruttert som følge av at de har vært tidligere mottakere av Innovasjon Norge tjenester som for eksempel FRAM eller Mentortjenesten.

Flere av søkerbedriftene har også, sammen med en Innovasjon Norge medarbeider vært igjennom en Osterwaldertilnærming der bedriftens potensial og ambisjoner for videreutvikling og vekst har blitt kartlagt. Hvor mye energi som legges i en slik kartlegging varierer mellom INs distriktskontorer. De av INs programansvarlige som hevder at de legger mye energi i å kartlegge bedriftens potensial og ambisjoner sammen med bedriftseieren(e), har høyere sakspågang, enn de av INs programansvarlige på distriktskontorer som investerer mindre energi.

Samtlige av informantene mente at målgruppen for Vekstsatsingen har for liten kjennskap til programmet. Et funn, både blant bedriftene og Innovasjon Norge medarbeiderne er at bedriftene i liten grad har kunnskap om potensialet og formålet med å delta i Vekstsatsningsprogrammet. Bedriftene kjenner ikke til ordningen inntil de blir henvist til programmet via en Innovasjon Norge medarbeider. For å øke sakspågangen til vekstprogrammet foreslår Oxford Research at det gjøres et målrettet arbeid for å styrke målgruppens informasjon om mulighetene for vekst og utvikling som Vekstsatsingen har. Vi foreslår å styrke overføringen av erfaringer fra de fylkene med høy sakspågang til de fylkene som har lav sakspågang. Det understrekes samtidig at Vekstsatsingens nytte oppleves som ulik for bedriftene i de ulike distriktene. I Rogaland er gårdene større og bøndene har større forutsetninger for stor-drift og er dyktige på råvareproduksjon. Her er det derfor liten tradisjon for å bygge ut tilleggsnæringer. Det er også gjerne knyttet til at reiselivsnæringen er lite utbygd. Vekstsatsingen er derfor et mindre aktuelt virkemiddel fordi disse landbruksaktørene heller har ambisjoner om å vokse som råvareleverandører.

4.3 HVOR TILFREDSE ER BEDRIFTENE MED INNOVASJON NORGE?

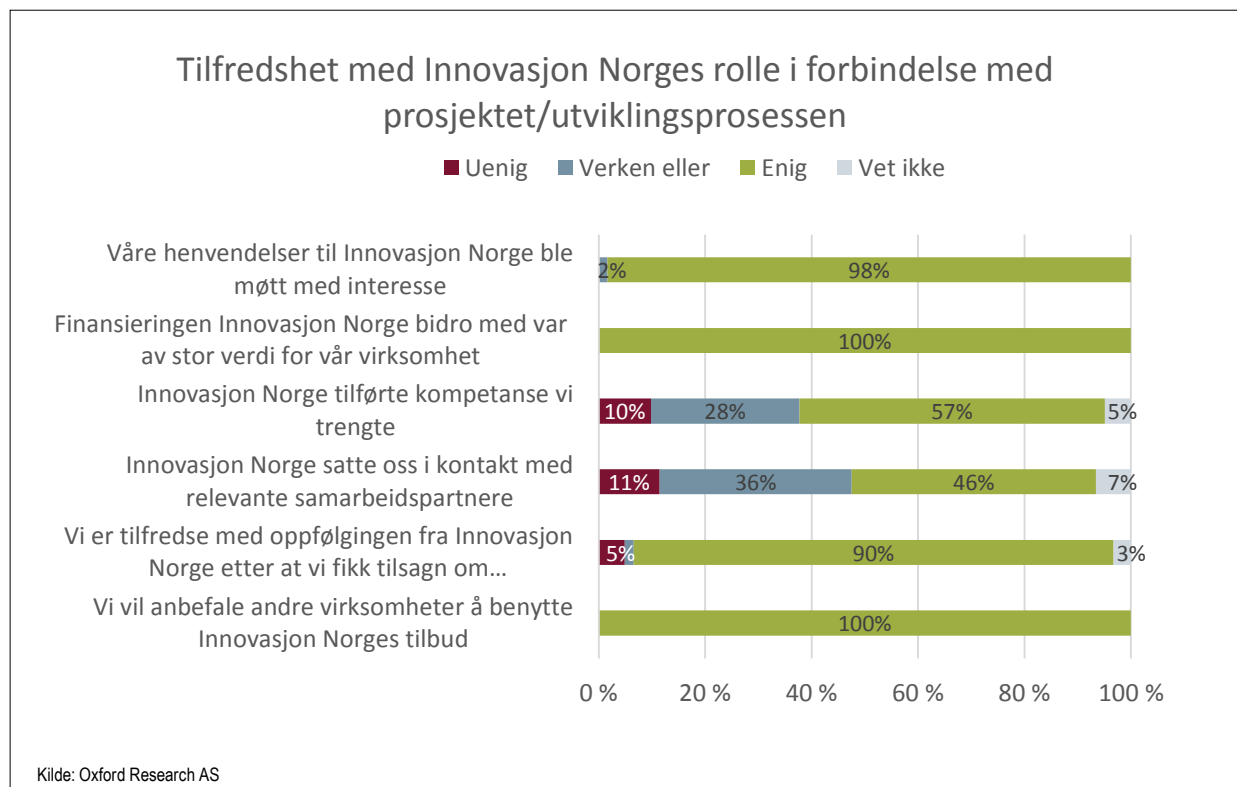
Gjennom surveyen til bedriftene har de også blitt spurt om hvor tilfredse de er med Innovasjon Norge og rolle i forbindelse med prosjektet/utviklingsprosessen.

Resultatene viser at bedriftene gjennomgående er svært tilfredse med Innovasjon Norges tilbud, service og oppfølging. Mellom 90 til 100 prosent av bedriftene er enige i at deres henvendelse til Innovasjon Norge ble møtt med interesse, at finansieringen Innovasjon Norge bidro med var av stor verdi for virksomheten og at de er tilfredse med oppfølgingen etter tilsagnet. Dette gjør at bedriftene sitter igjen med et svært positivt inntrykk av Vekstsatsingen. Alle bedriftene vil anbefale andre å benytte seg av den. Dette indikerer også at Vekstsatsingen oppfattes som svært gunstig for deltakerbedriftenes utvikling.

57 prosent av virksomhetene påpeker at Innovasjon Norge i stor grad var med på å tilføre kompetanse som de trengte, mens 46 prosent sier at Innovasjon Norge satte dem i kontakt med relevante samarbeidspartnere. Særlig for de mindre bedriftene kan det være grunnlag for å se nærmere på hva en kan

gjøre for å sette bedriftene i kontakt med flere samarbeidspartnere. Gjennom det kan en i større grad være med på å skaffe dem nye impulser, nye markeder samt tilføre økt kompetanse. Dette vil gi dem et bedre fundament for å lykkes økonomisk samt kontinuerlig videreutvikling av bedriften.

Figur 5: Bedriftens tilfredshet med Innovasjon Norge i forbindelse med prosjektet/utviklingsprosessen. Prosent (n=61)



4.4 OPPSUMMERING

Vekstsatsingens innretning, organisering og effektivitet er sentrale i seg selv, men den har også betydning for satsingens resultater og effekter. Bedriftene mottar samlet et omfattende tilbud. De er godt tilfredse med Vekstsatsingen i seg selv, men også samspillet den har med andre tjenester/tilbud i og utenfor Innovasjon Norge. Vekstsatsingen oppfattes som fleksibel, den dekker behovet som eksisterer og den treårige tidshorisonten gir bedriftene muligheter for å tenke langsiktig innenfor stabile rammer.

Det er stor variasjon i bedriftenes kjennskap til Vekstsatsingen og antall tildelinger per fylke. Dette er både knyttet til bedriftsgrunnlaget som eksisterer og andre strukturelle karakteristika, men også til måten det arbeides på fra Innovasjon Norges side. Det er stor variasjon i graden av oppfølging og proaktivitet mellom distriktskontorene. I de fylkene hvor det er gitt få tilsagn, bør Innovasjon Norge arbeide mer aktivt for å markedsføre Vekstsatsingen både gjennom egen innsats og å utnytte de øvrige virkemiddelaktørene.

Satsingens måloppnåelse er tett koblet til hvilke bedrifter som blir valgt ut for å motta støtte. Saksbehandlerne påpeker at de formelle kravene for deltakelse synes å ligge på et fornuftig nivå, men dersom

kravene skal justeres, er det heller snakk om å heve listen. I seleksjonsarbeidet benyttes det ikke en eksplisitt seleksjonsmodell, men en tar utgangspunkt i personlig egnethet og de formelle kriteriene som gjelder for Vekstsatsingen. Vekstgruppen er en viktig arena for å sikre lik seleksjonspraksis på tvers av distriktskontorene, samtidig som gruppen bidrar til kompetanseheving.

Blant bedriftene som har fått tilsagn befinner det store flertallet seg innen næringsmiddelindustri og jordbruk (gårdsmatprodusenter), mens det er få som er i kategoriene reiseliv, restaurant og hotell. Oxford Research vurderer det slik at en vil kunne oppnå økt måloppnåelse gjennom å i større grad gi tilsagn til hele programmets målgruppe. Det vil skape et bredere fundament for verdiskaping, samtidig som det vil komme aktører innen landbruk og reindrift til gode. I det ligger det en oppfordring om å se et potensial i en utvidelse av verdikjeden, med økt fokus på måltidsopplevelser og reiseliv.

Når det gjelder Vekstsatsingens organisering og effektivitet, har fokuset vært på å vurdere Innovasjon Norges samarbeid internt og samarbeidet mellom Innovasjon Norge og eksterne aktører. Hovedvekten av det **interne samarbeidet** foregår innenfor rammene av den nasjonale Vekstgruppen. Den består av faste deltakere fra hovedkontoret og representanter fra distriktskontoret, men medarbeidere fra andre distriktskontor har anledning til å delta dersom de ønsker det og kan melde inn saker. Vekstgruppen har stor nytteverdi. Det er en viktig arena for erfarings- og kunnskapsutveksling, særlig med tanke på å avgjøre hvem som er i målgruppen og hvordan man skal tolke satsingens retningslinjer.

De viktigste **eksterne** samarbeidsaktørene for Vekstsatsingen er LMD, kompetansenettverkene, Fylkesmannens landbruksavdeling, Matmerk og fylkeskommunene. Når det gjelder samarbeidet mellom Innovasjon Norge og disse, fungerer det godt på nasjonalt nivå. Det er imidlertid stor forskjell på hvor mye kontakt programansvarlig ved distriktskontorene har med eksterne aktører i sin region og hvem de har kontakt med. Samarbeidet med eksterne aktører får også utslag i hvor mange vekstsatsningsprosjekter en klarer å aktivere i de ulike distriktene. De distriktskontorene som har færrest vekstsatsningsprosjekter i porteføljen synes også å ha lite samarbeid med eksterne aktører.

5. Resultater og effekter

Det tar tid å påvise de fulle resultatene og effektene av prosjektene/utviklingsprosessene. Det innebærer at det er størst muligheter for å få fram totalbildet for de bedriftene som fikk tilsagn før 2013. For de bedriftene som har fått tilsagn fra 2013 og utover, vil vi imidlertid kartlegge hva de har oppnådd så langt. Basert på våre erfaringer fra gjennomføringen av kundeeffektundersøkelsene for Innovasjon Norge gir dette gode indikasjoner på hva som vil bli oppnådd etter en lengre tidsperiode.

Gjennom evalueringen har vi både kartlagt hva Vekstsatsingen har bidratt til når det gjelder endringer i adferd, markedsmessige- og økonomiske resultater. Resultatene på disse områdene brukes så for å gjøre en kortfattet vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til satsingen. Gjennom det blir vi i stand til å si noe om satsingen gir god valuta for pengene.

For å få en mest mulig oversiktlig framstilling, har vi delt kapittelet inn i tre hovedbolker. Vi presenterer først resultatene fra surveyen til bedriftene. Deretter ser vi nærmere på den faktiske veksten i bedriftene basert på en analyse av regnskapsdata samt gjennomfører en kortfattet samfunnsøkonomisk analyse.

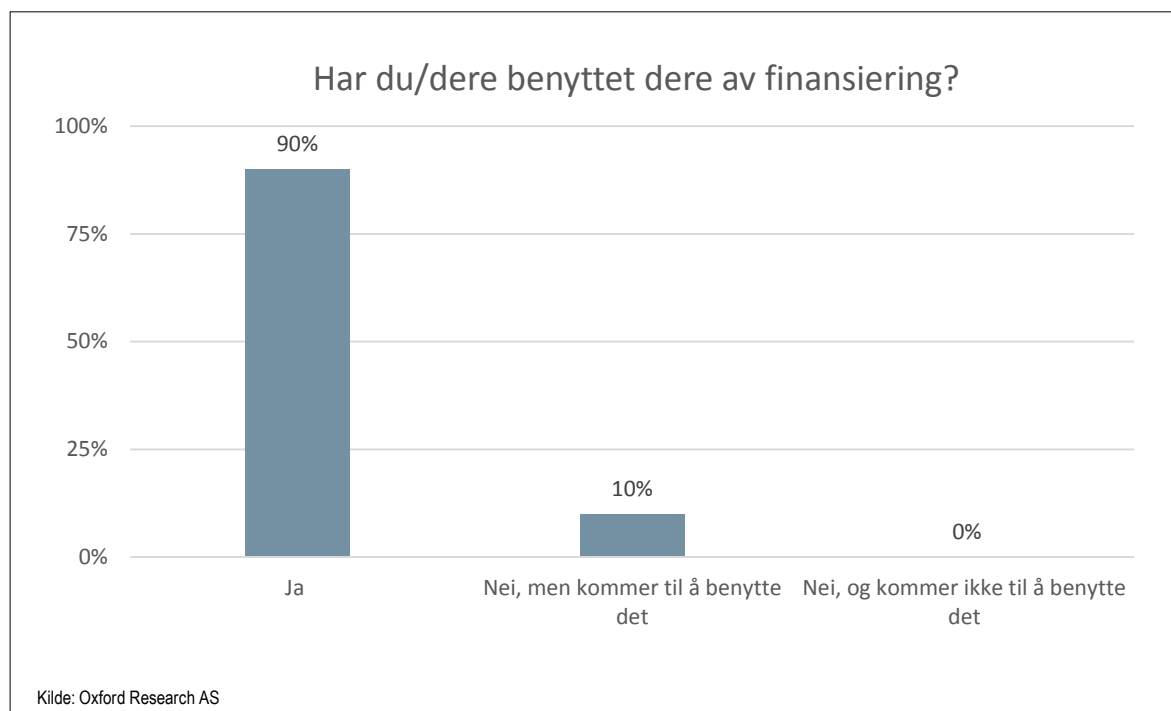
5.1 RESULTATER FRA SURVEYEN

Etter at Vekstsatsingen ble opprettet i 2009 har 98 bedrifter fått tilsagn til og med juli 2016. Surveyen ble sendt ut til alle disse, og svarprosenten ligger på 62 prosent. En bortfallsanalyse med utgangspunkt i noen bedriftskarakteristika viser at det ikke er noen systematiske forskjeller mellom de som har svart og de som ikke har gjort dette. Dette tyder på at surveyen gir et representativt bilde av hele populasjonen.

5.1.1 Er tilsagnet benyttet?

I figuren nedenfor fremkommer det at 90 prosent av bedriftene som har fått tilsagn om finansiering gjennom vekstsatsingen, har benyttet seg av midlene. De resterende 10 prosent med tilsagn, oppgir at de ikke har benyttet seg av midlene på nåværende tidspunkt, men at de kommer til å benytte seg av dem. I det siste tilfellet dreier seg om bedrifter som nylig har fått tilsagn og ikke har kommet skikkelig i gang med prosjektet. Ingen av bedriftene som har mottatt finansiering, oppgir at de ikke kommer til å benytte seg av tilbudet.

Figur 6: Har virksomheten som har mottatt finansiering gjennom Vekstsatsingen benyttet seg av tilbudet? Prosent (n=51)



5.1.2 Addisjonalitet

Addisjonalitetsbegrepet sier noe om hvor nødvendig bruken av offentlige virkemidler er, det vil si hvilken forskjell midlene har utgjort. Det sentrale spørsmålet blir dermed i hvilken grad aktivitet utløses av virkemiddelet som ikke ellers ville blitt igangsatt uten støtte?

For å kartlegge addisjonaliteten har respondentene blitt bedt om å vurdere hva de tror ville skjedd med prosjektet/utviklingsprosessen dersom Innovasjon Norge ikke hadde gitt støtte. Indikatoren baserer seg på en skår fra 1-5, hvor 1 kategoriseres som lav addisjonalitet, 2 og 3 kategoriseres som middels addisjonalitet og 4 og 5 kategoriseres som høy addisjonalitet. I tabellen fremkommer verdiene som ble benyttet i spørsmålstillingen.

Tabell 5 Addisjonalitet

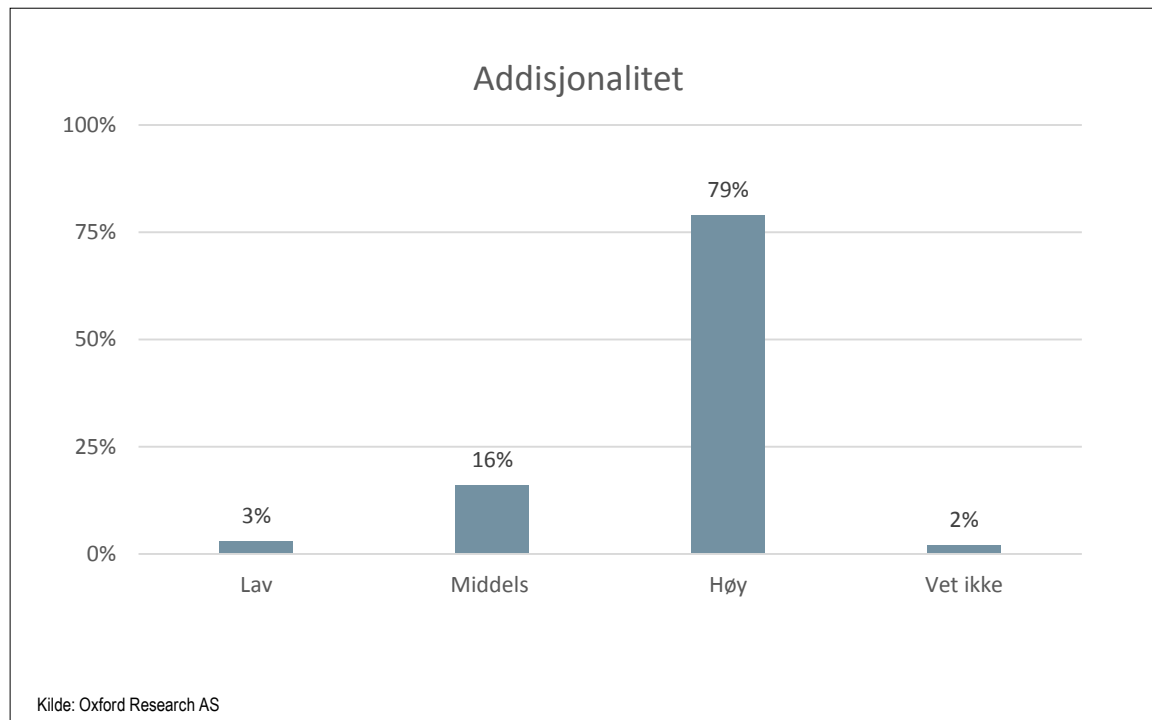
Addisjonalitet	Hva ville skjedd med prosjektet dersom Innovasjon Norge ikke hadde gitt støtte?
Lav	1. Gjennomført i samme skal og med samme tidsskjema
Middels	2. Gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt
Middels	3. Gjennomført i mindre skala, men med samme tidsskjema
Høy	4. Gjennomført i mindre skala og på et senere tidspunkt
Høy	5. Ikke gjennomført i det hele tatt

Kilde: Oxford Research AS

I figuren nedenfor fremstilles addisjonalitet i virksomhetene som har mottatt støtte gjennom Vekstsatsingen. Resultatene viser at det i 79 prosent av virksomhetene oppgir høy addisjonalitet. Gjennom kundeeffektundersøkelsen påvises høy addisjonalitet normalt sett i 60-65 prosent av bedriftene, det vil si at addisjonalitetstallene for Vekstsatsingen er svært høye. Det er kun tre prosent av bedriftene som oppgir lav addisjonalitet, mens 16 prosent oppgir middels.

Resultatet på addisjonalitetsspørsmålet viser at Vekstsatsingen er helt avgjørende for at bedriftene klarer å gjennomføre prosjektet/utviklingsprosessen. Dersom de ikke hadde fått støtten, ville det ha gått ut over deres vekst- og utviklingsevne.

Figur 7: Addisjonalitet (N=62).



5.1.3 Samarbeid

Vekstsatsingen retter seg primært inn mot Innovasjon Norges delmål 2 om å legge til rette for og skape flere vekstkraftige bedrifter. I tillegg er det gjennom oppdragets problemstillinger uttrykt et ønske om å avdekke resultater knyttet til ikke-økonomiske effekter, slik som samarbeid. Samarbeid er en sentral indikator i sammenheng med delmål 3 - flere innovative næringsmiljøer, hvor det er spesifisert at Innovasjon Norge skal stimulerer til mer samarbeidsorienterte bedrifter.

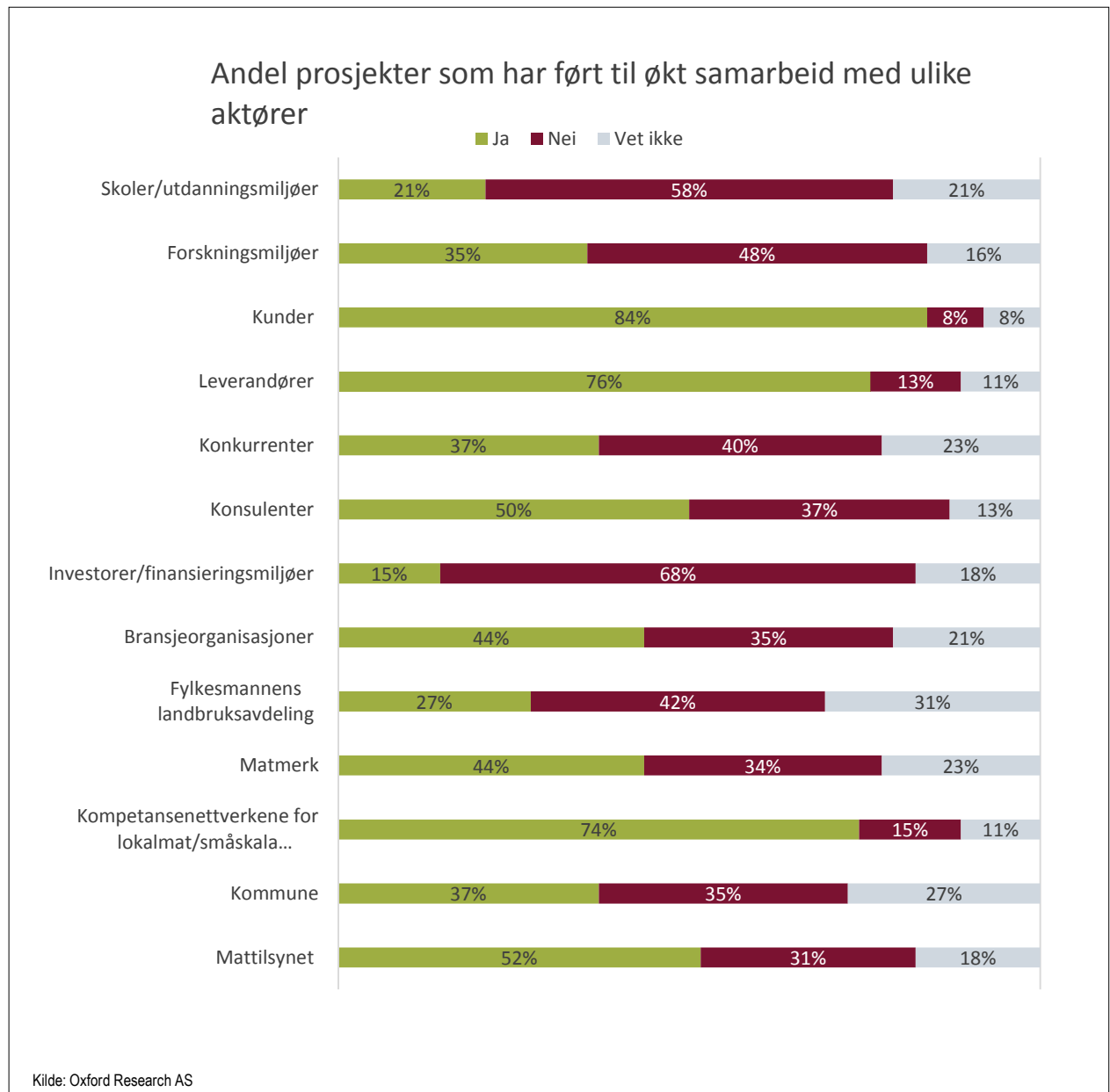
Samarbeid er viktig av flere grunner. For det første kan det bidra til at bedrifter kompletterer sin ressursbase i bred forstand, og dermed blir mer konkurransedyktig. For det andre vil samarbeid være av betydning for å skape innovasjon i bedrifter. Dette handler både om faktiske innovasjoner, men også endringer i måtene bedriftene tenker og jobber på. Indikasjon på at støtte fra Innovasjons Norge har ført til økt samarbeid mellom bedrifter er derfor verdt å se nærmere på.

For å kartlegge i hvilken grad støtten gjennom Vekstsatsingen har bidratt til økt samarbeid mellom ulike aktører, har respondentene blitt bedt om å opplyse hvorvidt prosjektet/utviklingsprosessen har bidratt til økt samarbeid med en rekke aktører som fremkommer i figuren under.

84 prosent av bedriftene påpeker at prosjektet/utviklingsprosessen har ført til økt samarbeid med kunder. Dette er en svært viktig samarbeidspartner for virksomhetstypene som Vekstsatsingen retter seg mot, og kan gi grunnlag for å skape framtidig vekst. Når det gjelder leverandører oppgir 76 prosent

at utviklingsprosessen har ført til mer samarbeid med denne gruppen, mens det tilsvarende tallet ligger på 74 prosent for kompetansenettverkene for lokalmat. På den nedre delen av skalaen finner vi investorer/finansieringsmiljøer og forskningsmiljøer. Her påpeker henholdsvis 68 og 46 prosent at prosjektet/prosessen ikke har ført til mer samarbeid.

Figur 8: Andel virksomheter som har økt samarbeid med ulike aktører. Prosent (n=62).



Gjennom spørsmålstillingen er det ikke tatt høyde for hvilke samarbeidskonstellasjoner som oppfattes som mest relevante. Lave verdier på enkelte av variablene vil derfor ikke være ensbetydende med at det ikke er stimulert til samarbeid. Det kan også skyldes at samarbeid med enkelte av aktørene ikke oppfattes som viktig for virksomheten.

Samarbeid etter bedriftsstørrelse og deltakelse i FRAM/Mentortjenesten

I vår analyse har vi sett nærmere på om samarbeidsbidraget gjennom prosjektet/utviklingsprosessen varierer ut fra henholdsvis bedriftsstørrelse og deltakelse i FRAM/Mentortjenesten. For å finne ut av dette, har vi delt bedriftene inn i tre størrelseskategorier etter omsetning (de minste¹¹, mellomste og de største) og om de har deltatt i henholdsvis FRAM eller Mentortjenesten (rundt 1/3) av bedriftene har deltatt. I utgangspunktet skulle en kanskje tro at samarbeidsbidraget var størst for de minste bedriftene og de som har deltatt i FRAM eller Mentortjenesten. Vi finner at dette ikke er tilfelle. For de fleste aktørene er det ingen forskjeller i skåren, mens det for økt samarbeid med Kompetansenettverkene, kommunen og Mattilsynet er slik at de minste og de som har deltatt i FRAM eller Mentortjenesten skårer lavere. Særlig for samarbeidet med Kompetansenettverkene og kommunene er det grunn til å se nærmere på hva dette kan skyldes.

5.1.4 Bidrag til kompetanseheving

En av Innovasjon Norges målsettinger er at prosjektene/utviklingsprosessene skal bidra med kompetanseutvikling i virksomhetene som mottar støtte. Kompetanseheving kan både bidra til innovasjoner samt bidra til økt vekst og verdiskaping på sikt.

For å kartlegge i hvilken grad Vekstsatsingen bidrar til å nå mål om kompetanseheving, har respondentene blitt stilt spørsmål om kompetansebidrag på en rekke tematiske felt (med skår 1-5). Neste figur viser hvilken betydning prosjektet/utviklingsprosessen har hatt på 13 ulike kompetanseområder. Jevnt over oppgir virksomhetene at satsingen har gitt et stort bidrag til kompetanseheving. Blant annet påpeker 73 prosent at det i stor grad har bidratt med kompetanseheving på salg- og markedsføring, 65 prosent på området potensielle kundesegmenter og kundebehov og 63 prosent på både forbedring av produksjonsprosesser og strategiprosesser og veivalg. Dette er alle områder hvor tidligere evalueringer og utredninger har vist at bedriftene har utfordringer. At bedriftene har fått påfyll på disse områdene er dermed svært positivt for deres videre utvikling.

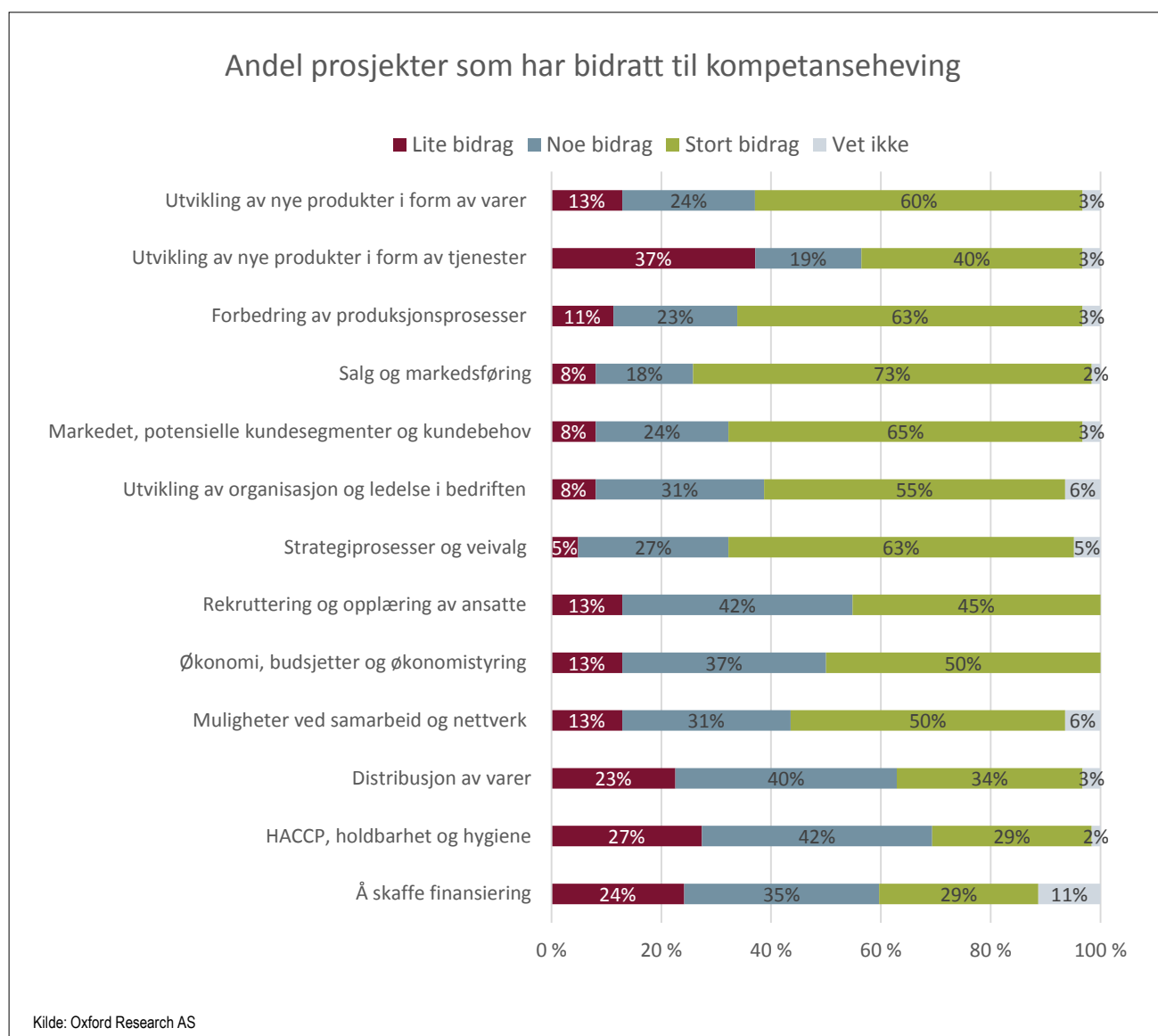
Blant de områdene hvor verdien relativt sett er høy på skåren *i noe grad*, er rekruttering og opplæring av ansatte med og HACCP¹², holdbarhet og hygiene (42 prosent). For budsjett- og økonomistyring har 37 prosent oppgitt at utviklingsprosessen i noen grad bidrar med kompetanseheving.

Økt kompetanse på utvikling av nye produkter i form av tjenester kommer dårligst ut. Her oppgir 37 prosent oppgir at det har hatt lite bidrag, noe som først og fremst skyldes at de utelukkende konsentrerer seg om vareproduksjon. Av andre forhold er det interessant å merke seg at det er få bedrifter som i stor grad har fått økt kompetanse (29 prosent) om hvordan de kan skaffe seg finansiering. Dette er verdt å merke seg når det å skaffe finansiering oppleves som en av de største utviklingsbarrierene for bedriftene. Vi kommer nærmere tilbake til dette senere i dette delkapittelet.

¹¹ De minste har medianomsetning på 3,5 millioner kroner, de mellomste på 6,5 millioner kroner og de største på 40,5 millioner kroner.

¹² «Hazard Analysis (and) Critical Control Point». HACCP-systemet er et internasjonalt anerkjent system for fareanalyse og risikovurdering innenfor næringsmiddelindustrien. Ved hjelp av systemet kan farer for sluttbrukers (forbrukers) helse påvises og vurderes på en systematisk måte. (Wikipedia)

Figur 9: Andel prosjekter/utviklingsprosesser som har ført til økt kompetanse på ulike områder. Prosent (n=62)



Kompetansebidrag etter bedriftsstørrelse og deltakelse i FRAM/Mentortjenesten

Som for bidrag til økt samarbeid har vi også undersøkt om det er noen forskjeller i bidraget til kompetanseutvikling ut fra bedriftsstørrelse og deltakelse i FRAM/Mentortjenesten. Når det gjelder **bedriftsstørrelse**, er det noen områder hvor de minste bedriftene skårer lavere enn de andre. Dette er både kompetanse om utvikling av nye produkter i form av varer, salg og markedsføring, markedet, potensielle kundesegmenter og kundebehov, samt muligheter ved samarbeid og nettverk. Med tanke på å styrke de minste bedriftens utviklingsevne, er det videre behov for å ha et særskilt fokus på kompetanseutvikling på disse områdene.

De bedriftene som enten har deltatt i FRAM eller på Mentortjenesten har stort sett oppnådd det samme kompetansebidraget gjennom prosjektet/utviklingsprosessen som de resterende. Unntaket er kompetanse om utvikling av nye produkter i form av varer og økonomi, budsjetter og økonomistyring.

Her skårer deltakerne FRAM og Mentortjenesten noe lavere. Dette er trolig også en funksjon av størrelsessammensetningen blant dem.

5.1.5 Bidrag til atferdsendringer

En ting er å oppnå økt kompetanse. Noe annet er å faktisk ta den i bruk. I det videre ser vi nærmere på utviklingsprosessenes bidrag til atferdsendringer på 11 tematiske områder.

Figuren under viser den prosentvise fordelingen (skår 1-5) på i hvilken grad respondentene oppfatter at utviklingsprosessen har bidratt til atferdsendringer. Resultatene viser jevnt over et stort bidrag til atferdsendringer. Resultatene viser videre at områdene som kommer dårligst ut er bruk av nye verktøy og rutiner for økonomistyring samt HACCP, holdbarhet og rutine (25 prosent i stor grad).

Blant variablene hvor skåren er betydelig høyere, er økt fokus på hvordan bedriften kan bli mer effektiv. Her melder 70 prosent om at utviklingsprosessen har gitt et stort bidrag. Utviklingsprosessen har også gitt vesentlige bidrag til økt fokus på utvikling og innovasjon (69 prosent i stor grad) samt utviklings- og endringsprosesser (67 prosent i stor grad). De to sistnevnte faktorene er begge forhold som strategilitteraturen understreker er viktige for å skape vedvarende konkurransefortrinn.

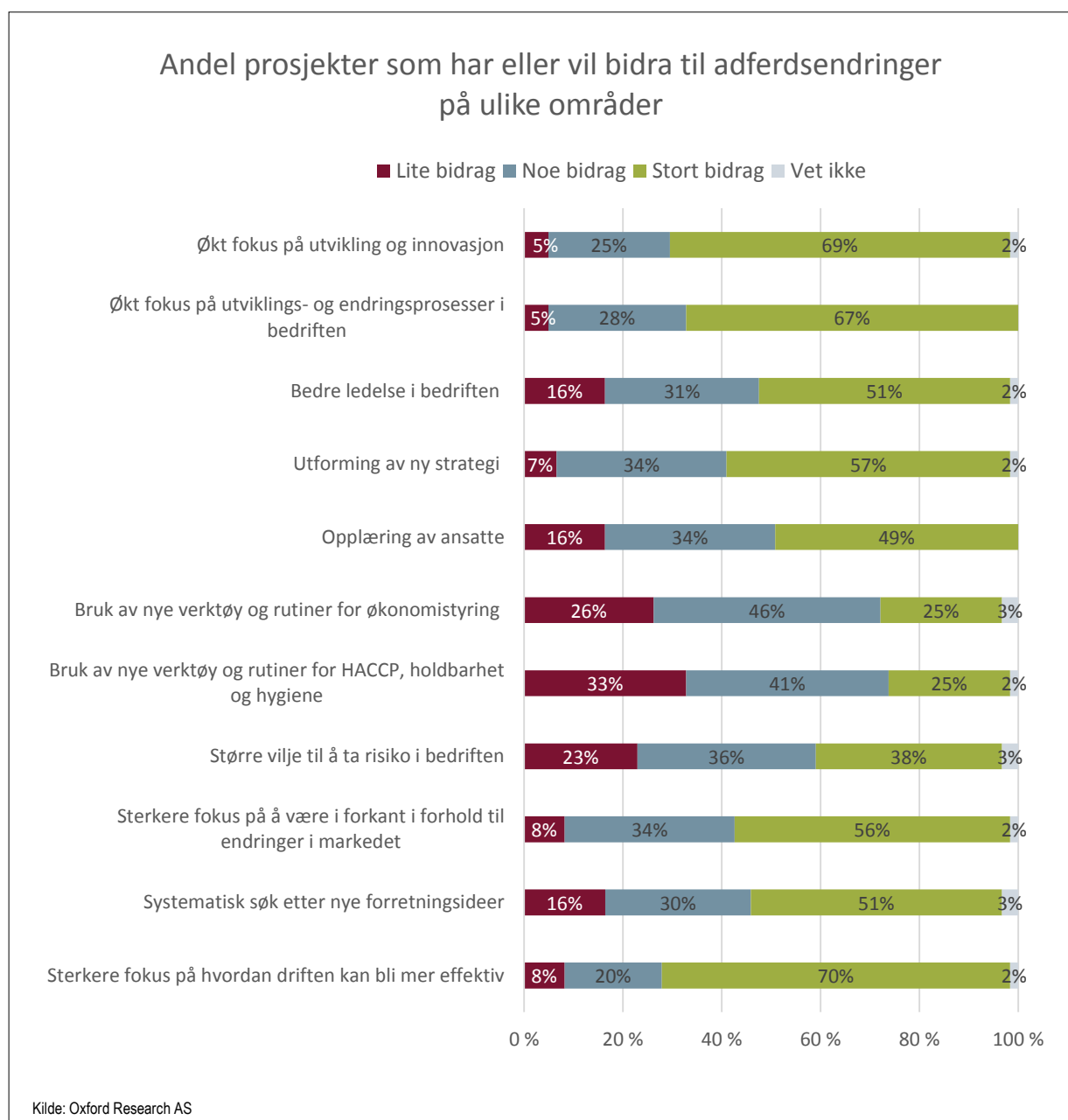
Bidrag til atferdsendringer etter bedriftsstørrelse og deltakelse i FRAM/Mentortjenesten

Når en kategoriserer resultatene ut fra bedriftsstørrelse og deltakelse i FRAM/Mentortjenesten, gir det resultater som er svært interessante for videreutvikling av Vekstsatsingen. Gjennomgående er det slik at de minste bedriftene skårer lavere på atferdsendringer enn de mellomste, men særlig enn de største. Det gjør at de minste bedriftene i mindre grad utvikler seg på forhold som er sentrale for å legge til rette for vekst samt opprettholdelse av sine konkurransefortrinn.

Sammenligner en resultatene til deltakerne i FRAM og Mentortjenesten med de øvrige, er det kun ett område hvor det er forskjeller i resultatene mellom gruppene. I tråd med målsetningen til de to programmene har de som har vært med på FRAM og Mentortjenesten i større grad fått økt fokus på utvikling og innovasjon.

Sammenholder en dette med resultatene for de minste bedriftene gir det svært interessante implikasjoner. Gjennom å kjøre de minste bedriftene gjennom FRAM og Mentortjenesten vil en kunne bidra til å gi dem et grunnlag som vil skaffe dem et mer solid utviklingsfundament. I sitt videre arbeid med Vekstsatsingen er dette noe Innovasjon Norge bør jobbe med. Slik Oxford Research vurderer der, vil særlig Mentortjenesten kunne være nyttig for de minste bedriftene. Denne tjenesten er ikke for omfattende og krevende, og bør passe de minste bedriftene svært godt.

Figur 10: Andel prosjekter/utviklingsprosesser som har bidratt med atferdsendring på ulike områder. Prosent (n=62).



5.1.6 Bidrag til innovasjon

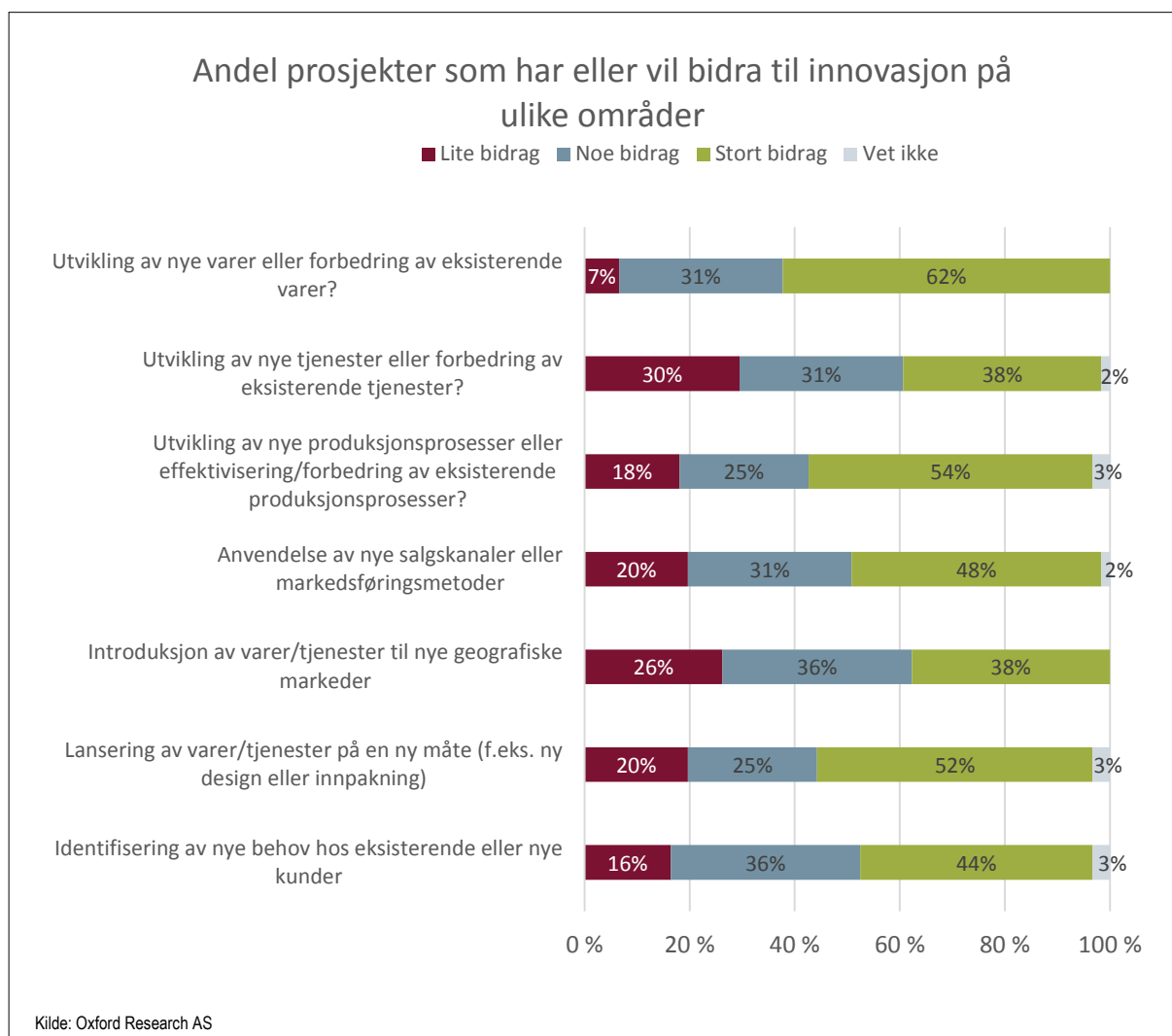
Økt grad av samarbeid, kompetanseheving og endringer i måten bedrifter jobber på, kan føre til at bedriftene utvikler nye varer, tjenester og produksjonsprosesser, samt markeds- og organisasjonsutvikling. I denne delen vil vi gå inn på hva utviklingsprosessene har ført til eller forventes å bidra til når det gjelder innovasjon.

I figuren under er det fremstilt hvordan innovasjonsbidraget har vært på syv ulike områder. På alle områder synes bidraget å være relativt likt. I hovedsak er det i over- og underkant av 50 prosent som

oppgir et stort bidrag på områdene. Det største positive avviket her er utvikling av nye og forbedring av eksisterende varer. Her framhever 62 prosent at støtten har gitt et stort bidrag.

I negativ retning skiller utvikling av nye eller forbedringer av eksisterende tjenester samt introduksjon av varer/tjenester til nye geografiske markeder seg ut. For begge disse er det 38 prosent som i stor grad har fått et bidrag. I og med at mange av bedriftene er vareprodusenter, er det som forventet at skåren på tjenesteinnovasjon er lav. Gitt målsetningen til Vekstsatsingen, kan det være mer utførende at støtten ikke har bidratt til å utvide det geografiske markedet i større grad. Dette kan begrense veksten på sikt, men her vil det være betydelige forskjeller mellom de ulike bedriftene. Noen vil ha et urealisert markedspotensial i sitt eksisterende geografiske marked, mens andre vil være avhengig å nå ut bredere.

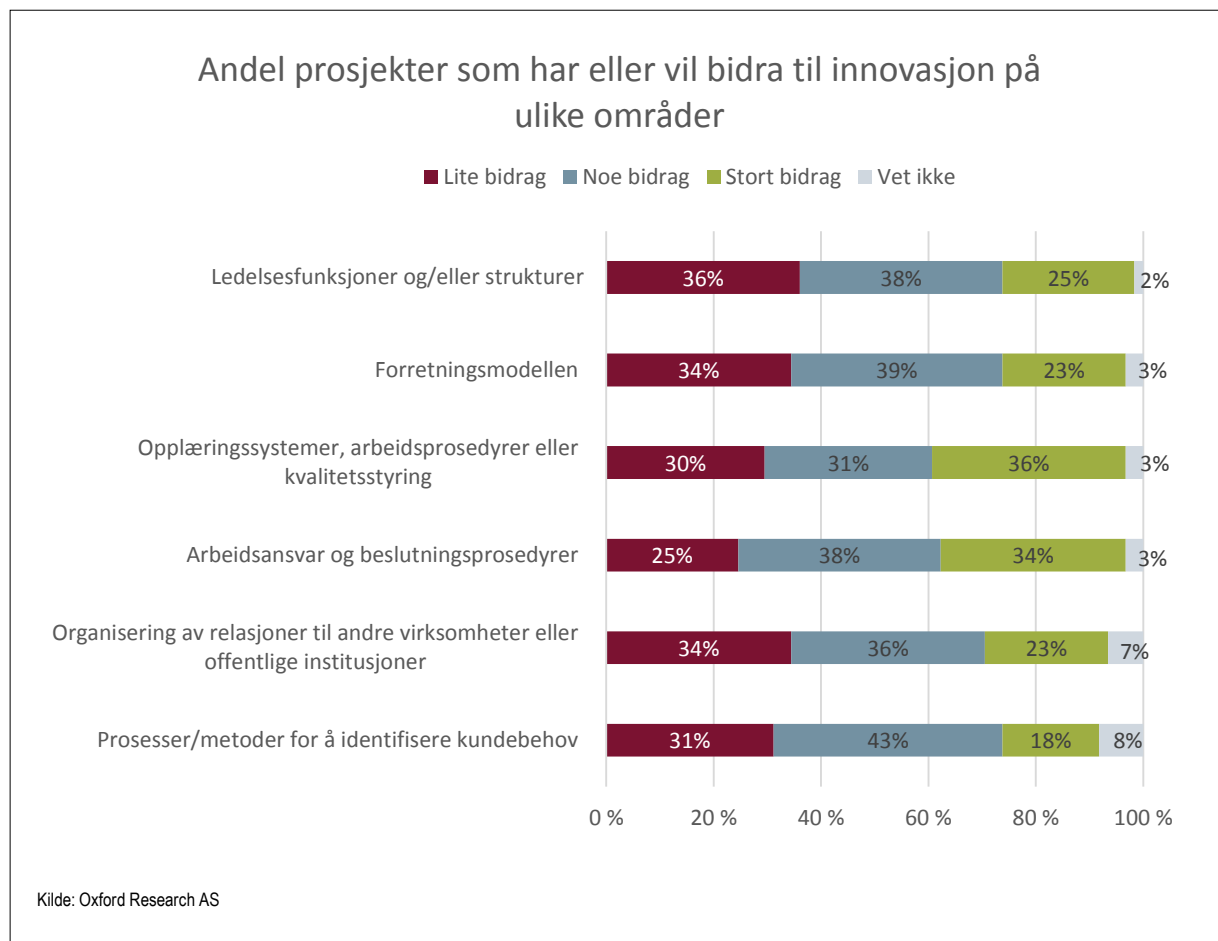
Figur 11: Andel prosjekter/utviklingsprosesser som har eller vil bidra med innovasjon på hovedområder. Prosent (n=61)



I neste figur har vi kartlagt bidraget til **organisatoriske innovasjoner**. Det er en relativt jevn fordeling i skåren på de ulike områdene, men samlet ligger nivået lavere enn for indikatorene ovenfor. Mellom 18-36 prosent oppgir et stort innovasjonsbidrag, 31-43 prosent noe bidrag og 25-36 prosent lite bidrag.

Indikatorene som oppnår best skår når det gjelder organisatoriske forhold er opplæringssystemer, arbeidsprosedyrer eller kvalitetsstyring (36 prosent i stor grad) og arbeidsansvar og beslutningsprosedyrer (34 prosent stort bidrag). Det området hvor bidraget er minst er prosesser/metoder for å identifisere kundebehov (18 prosent stort bidrag).

Figur 12: Andel prosjekter/utviklingsprosesser som har eller vil bidra til organisatorisk innovasjon. Prosent (n=61).



Bidrag til innovasjon etter bedriftsstørrelse og deltakelse i FRAM/Mentortjenesten

Innovasjonsbidraget varierer ut fra bedriftsstørrelse. Det er også forskjeller i hvilke størrelseskategorier som skårer høyest og lavest på de ulike innovasjonsområdene. Gjennomgående er det slik at de minste bedriftene skårer lavest. Særlig gjelder dette for **vare, tjeneste og prosessinnovasjon**. På de to førstnevnte indikatorene er det relativt likt mellom de mellomste og største bedriftene, mens de største skårer høyest på prosessinnovasjon.

Når det gjelder **markedsmessige innovasjoner** skårer de mellomstore bedriftene høyest, mens resultatene er like for de minste og største. I denne sammenhengen er det imidlertid viktig å være klar over at de største virksomhetene ikke har de samme behovet. De har allerede et større og bredere geografisk marked samt rutiner for markedsutvikling på plass. Det gjør at de har et mindre markedsutviklingsbehov.

De største bedriftene har i større grad fått bidrag til **organisatoriske innovasjoner** enn hva som er tilfelle for de minste. Dette er som forventet i og med at disse både er mer modne og har behov for mer systematikk for å komme seg videre. Slik Oxford Research ser det, er det bekymringsfullt at det er svært få av de minste bedriftene som har fått bidrag til endringer av forretningsmodellen som følge av utviklingsprosessen. Fokus på dette er svært viktig for å skape et solid utviklingsfundament.

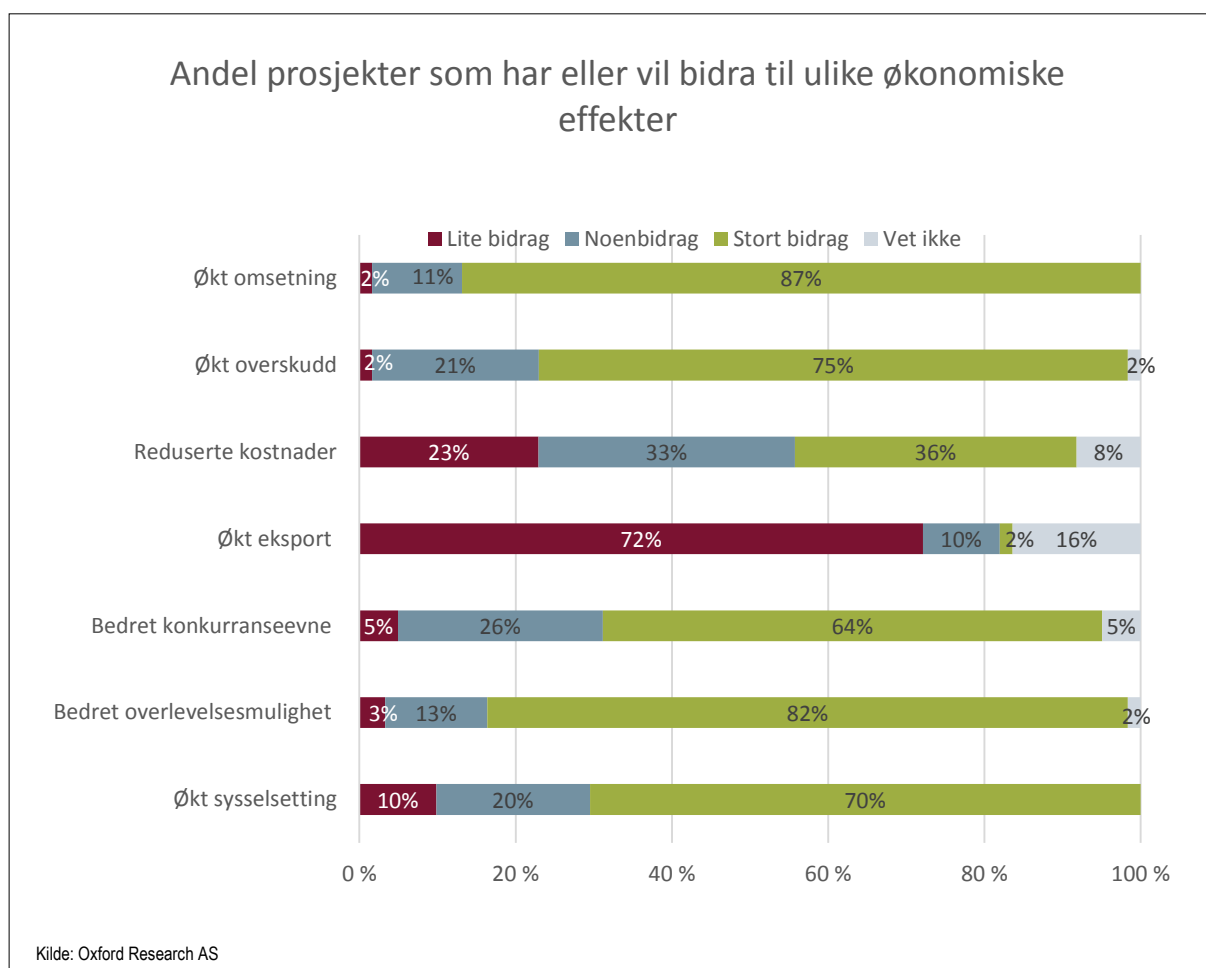
Ved en sammenligning av resultatene til deltakerne i FRAM og Mentortjenesten med resten, er det kun små forskjeller i hvilke resultater som bedriftene oppnår. Dette viser at det er mulig å tilføre bedriftene strategisk utviklingskompetanse, og gjennom det skape et bedre utviklingsfundament for dem. Særlig vil det være mulig å styrke grunnlaget til de minste bedriftene gjennom en slik type innsats som FRAM og Mentortjenesten er.

5.1.7 Økonomiske effekter

Selv om de ikke-økonomiske effektene ved støtteordningen er viktige, er selve målet for Vekstsatsingen å muliggjøre vekst i mindre bedrifter ved å dekke driftskostnader som oppstår i forbindelse med vekstprosjekter. Det er med andre ord et tydelig økonomisk rasjonale som ligger bak satsingen. Dette gjør det interessant å undersøke prosjektenes/utviklingsprosessenes betydning for kundens økonomiske forhold. I dette delkapittelet vil vi se nærmere på hvilke økonomiske bidrag bedriftene har oppnådd som følge av å delta i Veksatstingen.

Som et mål på den samlede økonomiske effekten ba vi kunden angi i hvilken grad de forventer at prosjektet/prosessen vil føre til økt omsetning, økt overskudd, kostnadsreduksjoner og andre relevante økonomiske effektindikatorer. Resultatene i figuren nedenfor viser at Vekstsatsingen har vært svært viktig for bedriftens økonomiske utvikling. I fem av sju kategorier oppgir mellom 64-87 prosent at bidraget har vært stort. Særlig er det verdt å merke seg at 87 prosent av virksomhetene mener at prosjektet/prosessen i stor grad har bidratt til økt omsetning. 82 prosent trekker også fram at det har bidratt til forbedret overlevelsesmulighet, mens 75 prosent sier det har ført til økt overskudd.

Figur 13: Prosjekter/utviklingsprosesser som har eller vil bidra med økonomiske effekter. Prosent (n=61).



Økonomiske effekter etter bedriftsstørrelse og deltakelse i FRAM/Mentortjenesten

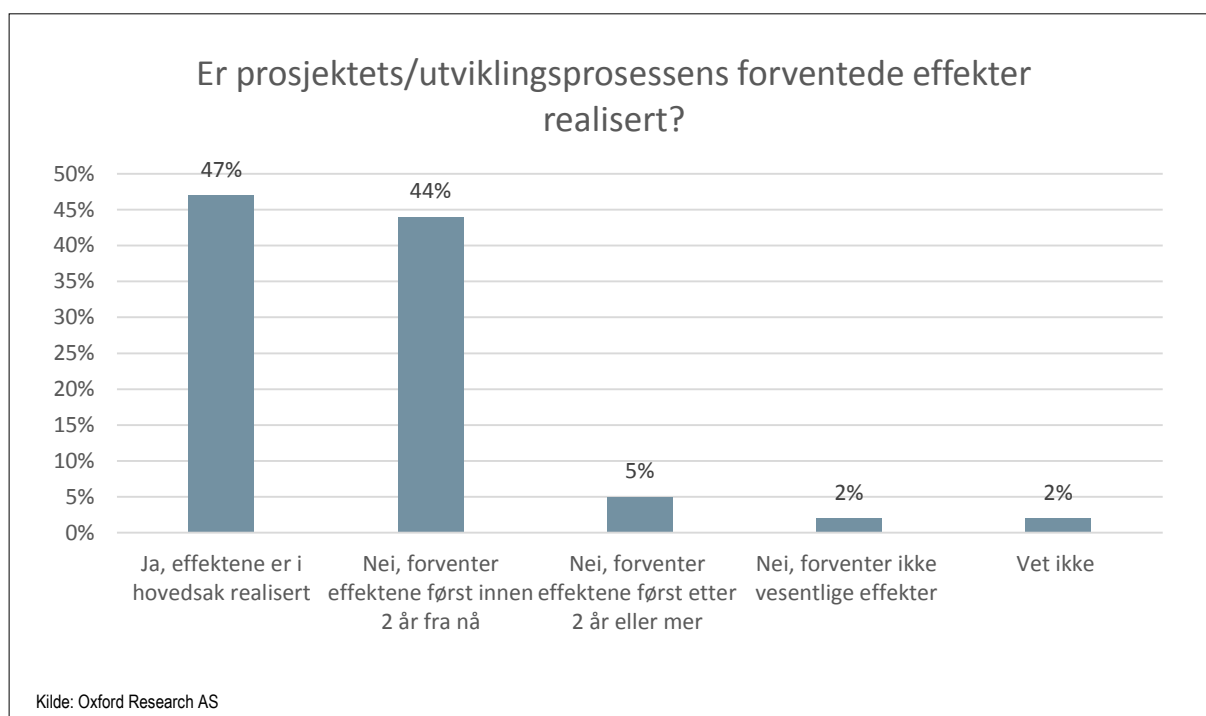
De minste bedriftene har fått noe mindre bidrag til sin økonomiske utvikling enn de øvrige, men forskjellen er ikke stor. Det gjennomgående er at Vekstsatsingen spiller en svært viktig rolle for den økonomiske utviklingen i alle størrelseskategorier.

De gjennomførte analysene viser at det ikke er noen forskjeller mellom de økonomiske bidragene for de som har deltatt i FRAM/Mentortjenesten og de som ikke har det.

5.1.8 Forventede effekter

Neste figur tar for seg hvorvidt virksomhetene opplever om støtten har utløst de forventede effektene, dette gjelder både de økonomiske- og ikke- økonomiske effektene. 47 prosent framhever at de forventede effektene er realisert, mens 44 prosent mener at de de forventede effektene først vil bli realisert innen to år fra nå. Dette er som forventet når en tar i betraktning prosjektenes innvilgelsestidspunkt og 3-årige tidshorisont.

Figur 14: Realiserte effekter. Prosent (n=61).

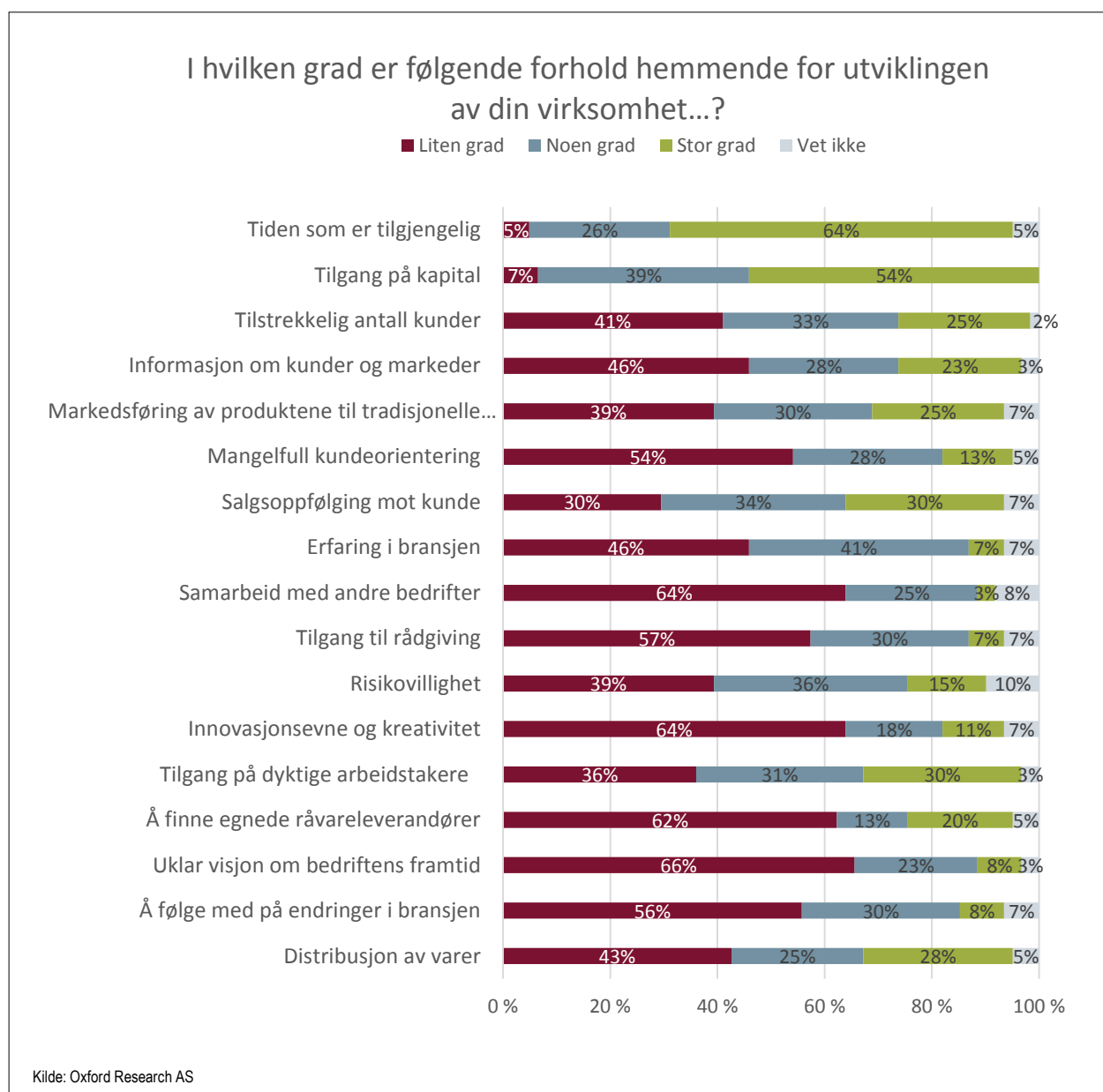


5.1.9 Barrierer for videre utvikling

For å kunne belyse hva som er de viktigste hindrene for å skape større vekst i bedriftene, har vi spurt dem om hvordan de vurderer ulike mulige barrierer for videre utvikling. Bedriftene har blitt bedt om å vurdere dette ved hjelp av en skala som strekker seg fra 1 til 5. På denne tilsvarer 1-2 i liten grad, 3 i noen grad og 4-5 i stor grad.

Det er verdt å merke seg at spredningen mellom kategoriene er jevnt fordelt. Mange av respondentene fordeler seg med en lav skår på flere av indikatorene, noe som innebærer at en i liten grad anser forholdene som hemmende for bedriften. Blant de forholdene som i størst grad oppfattes som barrierer for bedriftens utvikling er tiden som er tilgjengelig (64 prosent) og tilgangen på kapital (54 prosent). Av disse er tilgangen på kapital særlig interessant å merke seg. Som vist i kapittelet om kompetansetilførsel fikk bedriftene i liten grad økt kompetanse om hvordan de kunne skaffe seg kapital gjennom utviklingsprosessen. Dette er noe som Innovasjon Norge bør ta tak i det videre arbeidet med programmet. Gjennom oppfølgingen av bedriftene bør en gi dem råd om hvordan de kan skaffe seg et kapitalgrunnlag som kan benyttes for å skape ytterlige vekst.

Figur 15: Hemmende forhold til utvikling. Prosent (n=61).



5.2 BEDRIFTENES FAKTISKE ØKONOMISKE UTVIKLING

Gjennom Vekstsatsingen er målsetningen at bedriftene skal vokse 30 prosent i løpet av en treårsperiode. I dette kapitlet ser vi nærmere på den faktiske økonomiske utviklingen i bedriften basert på regnskapsdata. Vi går både inn på bedriftenes omsetnings- og verdiskapingsutvikling samt bedriftens lønnsomhet.

Vi har bare økonomisk statistikk til de bedrifter som er regnskapspliktige, og vi vil derfor bare inkludere disse i analysene i dette kapitlet. Totalt er det 5 selskap som er slettet, avviklet eller konkurs. Disse er ikke med i de videre analysene. Vi fjerner også selskap som er helt nyetablerte, og som vi

derfor ikke har noe informasjon på. Dette gjør at vi står igjen med 53 bedrifter til de videre analysene; altså aksjeselskapene og samvirkeforetakene.

For å få et oversiktsbilde over de økonomiske resultatene til bedriftene, tar vi utgangspunkt i det siste observerte året. For de fleste bedrifter blir det 2015, siden dette er det siste regnskapsåret som er offentliggjort. Vi har også tatt ut et selskap som ser ut til å ha delt driften inn i to nye selskap etter å ha mottatt tilsagnet, og vi kan derfor ikke følge utviklingen.

Tabellen under viser gjennomsnitt, median, minimum og maksimum på virksomhetenes omsetning, verdiskaping og resultat. Som det framgår av tabellen, er det stor variasjon i resultatene mellom bedriftene. I 2015 ligger gjennomsnittsomsetningen i bedriftene på 15,7 millioner kroner, mens medianen ligger på 5,5 millioner kroner. Med andre ord er det noen få bedrifter som trekker den gjennomsnittlige omsetningen kraftig opp. Det samme mønsteret gjentar seg også for bedriftenes resultat. Gjennomsnittsresultatet ligger på 844 189 kroner, mens medianen er på 306 000 kroner. Dette tilsvarer en driftsmargin på rundt 5,5 prosent, noe som innebærer at bedriftene ikke tjener mye penger. Det gjør at det blir utfordrende for dem å bygge opp en egenkapital som kan brukes for å skape videre vekst i bedriften.

Tabell 6: Oversikt over bedriftenes økonomiske resultater i 2015 (n=53)

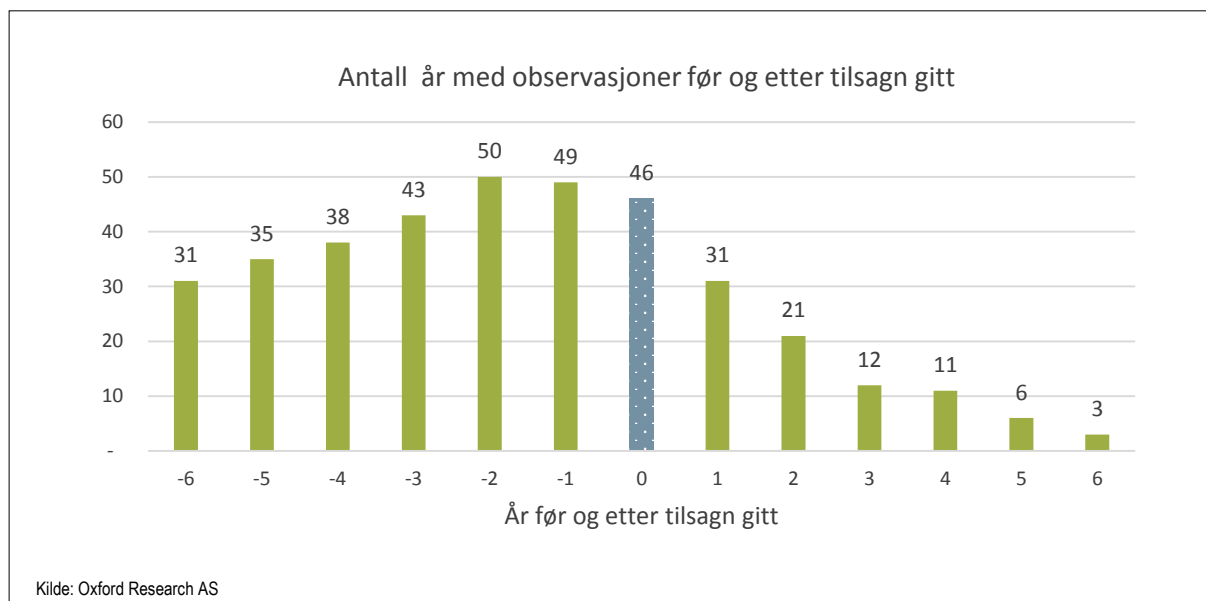
	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maximum
Omsetning	kr 15 688 850	kr 5 536 000	kr 1 157 000	kr 94 951 000
Verdiskaping	kr 4 161 736	kr 2 100 000	kr 100 000	kr 25 539 000
Resultat	kr 844 189	kr 306 000	kr -3 476 000	kr 11 785 000

5.2.1 Vekst i omsetning og verdiskaping

En av målsettingene i vekstsatsingen er at bedriftene som mottar støtte, skal ha 30 prosent vekst i omsetning tre år etter gitt tilsagn. For de bedriftene som er regnskapspliktige, kan vi undersøke hvorvidt de har oppnådd målet.

I disse målingene tar vi utgangspunkt i at tilsagnet er gitt i år null, og så teller vi hvor mange år vi har målinger på i årene etter. Alle tilsagn gitt i 2015 og senere blir derfor ikke inkludert her, siden vi ikke har regnskapsinformasjon fra årene før. Tilsagn som blir gitt i 2014 har vi to observasjoner på, 2014 og 2015. Tilsagn gitt i 2013 har vi tre observasjoner på, og så videre. Vi har også inkludert noe av regnskapsinformasjonen fra før bedriftene mottok tilsagnet fra Innovasjon Norge, disse blir da notert med år -1 for året før, -2 for to år tidligere, og så videre. Den neste figuren viser hvor mange observasjoner vi har per år før og etter tilsagnet ble gitt. År -1 har flere observasjoner enn år null fordi dette året inkluderer tilsagn gitt i 2016.

Figur 16: Antall år med observasjoner før og etter tilsagnet fra vekstsatsingen ble gitt.



Resultater fra analysene

I figurene om vekst vil vi både oppgi gjennomsnitt og median for de ulike målingene. Når disse to verdiene er tilnærmet like betyr det at det ikke er noen ekstremverdier som trekker gjennomsnittet den ene eller andre veien. Gjennomsnittet er da mer robust. I alle våre figurer er det tegn på ekstremverdier som drar den ene eller andre retningen. Et av kravene i vekstsatsingen er at omsetningen skal øke med 30 prosent etter tre år. Vi har derfor delt opp resultatene i tre ulike tidsperioder, perioden 1-3 år etter at tilsagnet ble mottatt, 3 år etter tilsagnet ble mottatt og 3-6 år etter tilsagnet ble mottatt. I de neste tabellene vil vi anbefale at leseren legger spesielt merke til median-verdien. Medianen er et sentralitetsmål som viser «midten» alle resultatene, og er derfor ikke like følsom som gjennomsnittet for ekstremverdier.

Tabellen under viser veksten i omsetning og verdiskaping de de første 1-3 årene etter tilsagn. Den gjennomsnittlige omsetningsveksten ligger på 35 prosent, mens medianen ligger på 25 prosent. Når det gjelder verdiskapingsveksten, ligger medianen på 32 prosent.

Vi har også sammenlignet veksten for de bedriftene som har deltatt i FRAM-programmet med de som ikke har det. Vi finner at FRAM-gruppen er noe dårligere enn de øvrige bedriftene. Dette resultatet må imidlertid tolkes med stor forsiktighet. Vi har kun 14 FRAM bedrifter med regnskapsdata, noe som gjør at sammenligningsgrunnlaget blir tynt.

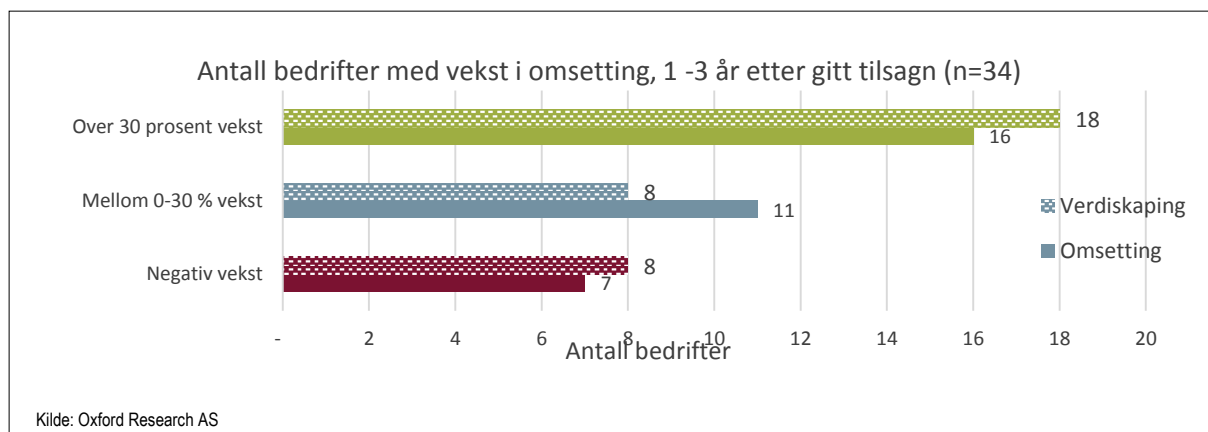
Tabell 7: Vekst 1-3 år etter tilsagn (n=31)

1-3 år etter tilsagn				
Vekst	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maximum
Omsetning	35 %	25 %	-84 %	135 %
Verdiskaping ¹³	135 %	32 %	-142 %	2281 %

¹³ Verdiskaping er definert som driftsresultat + lønnskostnader.

I figuren under har vi kategorisert bedriftens vekst i tre kategorier. Resultatene viser at det er stor variasjon mellom bedriftene. Når det gjelder omsetning, har 16 bedrifter hatt en vekst på over 30 prosent, 11 en vekst på 0-30 prosent og 7 en negativ vekst. Med tanke på å nå Vekstsatsingens mål, er det behov for å få følge opp de bedriftene som ligger dårlig an for å nå målene. Hvilke grep kan bedriftene gjøre for å komme tilbake på sporet?

Figur 17: Bedrifter fordelt på vekstkategori, 1-3 år etter tilsagn



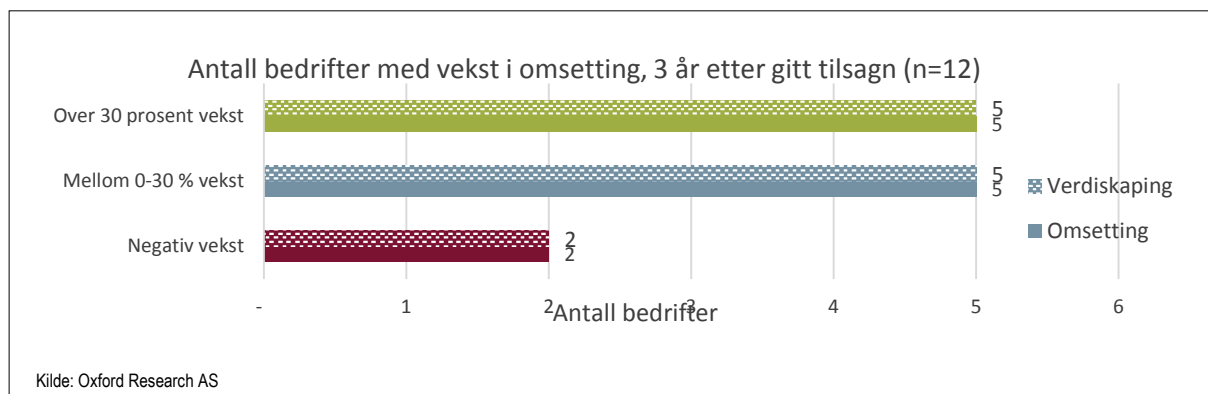
I den neste tabellen og figuren har vi sett på resultatene knyttet til omsetning og verdiskaping etter det har gått tre år fra de mottok tilsagnet. Siden de fleste har mottatt tilsagnet de senere årene, er det bare 12 bedrifter som inngår i denne analysen. Resultatene viser at median omsetningsvekst ligger på 25 prosent, mens den for verdiskaping er på 35 prosent.

Tabell 8: Bedrifter tre år etter tilsagnet ble gitt (n=12)

3 år etter tilsagn				
Vekst	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maximum
Omsetning	49 %	25 %	-23 %	135 %
Verdiskaping	229 %	35 %	-45 %	2281 %

Det er stor variasjon mellom bedriftene når det gjelder deres omsetnings- og verdiskapingsvekst. Som det vises i figuren under er det 5 av 12 bedrifter som har hatt en vekst på over 30 prosent på begge områdene. Med andre ord er det 7 av 12 bedrifter som ikke har nådd vekstmålet.

Figur 18: Bedrifter fordelt på vekstkategori, 3 år etter tilsagn

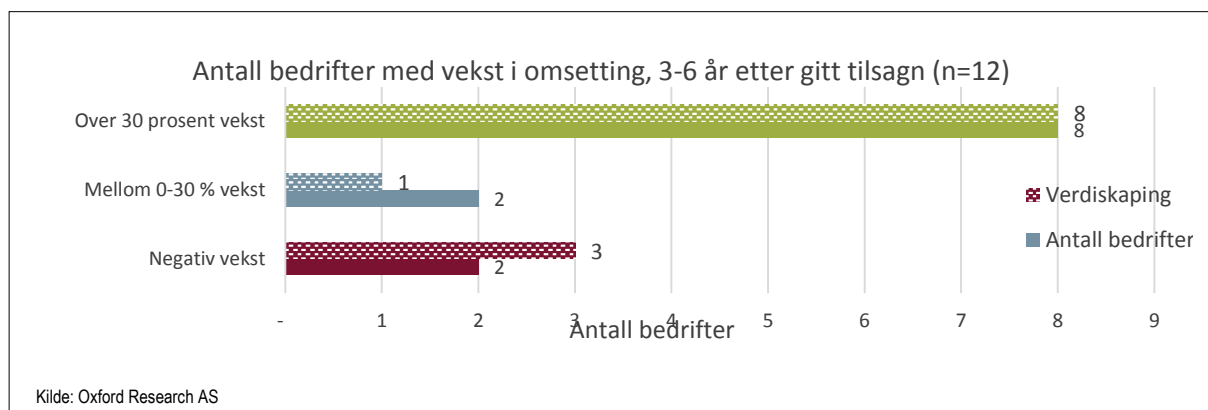


For å se om det er noe forskjell i tiden etter kravet, har vi også inkludert alle de observerte årene for de bedriftene som har passert tre år etter tilsagnet ble gitt. Som vi ser av tabellen under er det flere som får gode resultater på lang sikt, og medianen er nå også over vekstmålet (34 prosent). Som det framgår av figur 19 er det 8 av 12 bedrifter som har nådd vekstmålet.

Tabell 9: Bedrifter 3-6 år etter tilsagnet ble gitt (n=12)

3-6 år etter tilsagn				
Vekst	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maximum
Omsetning	55 %	34 %	-84 %	379 %
Verdiskaping	225 %	34 %	-142 %	4393 %

Figur 19: Bedrifter fordelt på vekstkategori, 3-6 år etter tilsagn

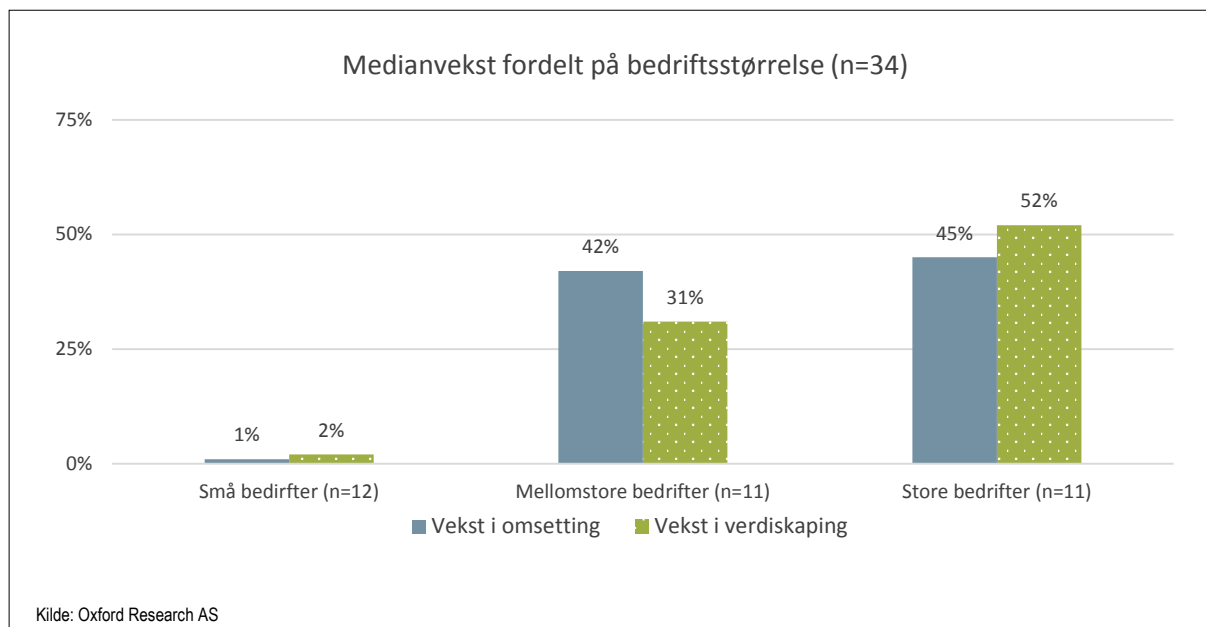


Vekst etter bedriftsstørrelse

I den neste figuren har vi delt inn veksten til bedriftene basert på deres størrelse. Vi har brukt bedriftenes omsetning for å beregne bedriftsstørrelse etter prosentiler, altså er bedriftene fordelt i tre (omtrent) like store grupper. Av figuren ser vi tydelig at det er de mellomstore og store bedriftene som i størst grad oppnår høy omsetningsvekst. Blant disse to gruppene ligger medianveksten på henholdsvis 42 og 45 prosent. For verdiskapingsveksten er det slik de store bedriftene (52 prosent) gjør de bedre enn de mellomstore (31 prosent).

Når det gjelder de minste bedriftene (medianomsetning på 3,5 millioner kroner), er veksten langt lavere enn for de mellomstore og store. Den mediane omsetningsveksten for de minste bedriftene ligger på 1 prosent, mens verdiskapingsveksten er på 2 prosent. Dette resultatet kan ikke forklares med at det har gått kort tid siden tilsagnet ble gitt til bedriftene i denne gruppen. Våre analyser viser at det er ingen sammenheng mellom bevilgningsår og bedriftsstørrelse.

Figur 20: Medianvekst fordelt på bedriftsstørrelse, 1-3 år etter tilsagn



Muligheter for å nå målet?

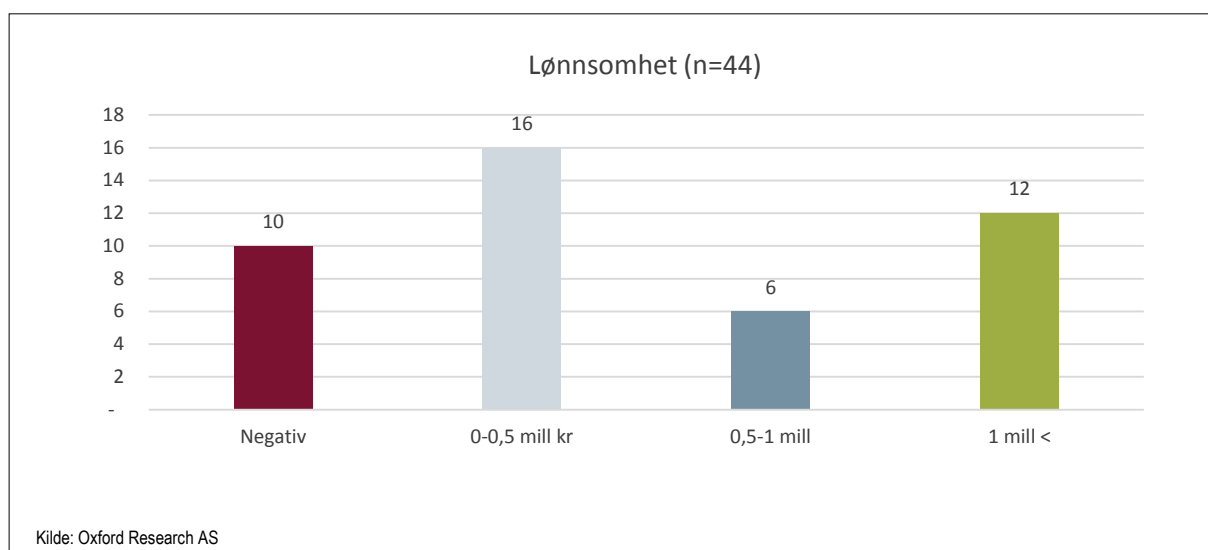
Når vi sammenligner de bedriftene som har vi har data for på alle tre årene med de som vi har opplysninger på fra 1-3 år, er medianresultatene svært like. Dersom bedriftene som vi kun har data på for 1-2 år fortsetter den veksten de har hatt så langt, vil vekstmålsetningen nås. Hvorvidt dette er noe som faktisk skjer, bør følges opp videre.

Vår analyse viser at vekstutviklingen er vesentlig svakere for de minste bedriftene. For å styrke satsingens måloppnåelse, vil det være ønskelig å ha ekstra fokus på å styrke utviklingsevnen til de minste bedriftene. I kapittel 6 kommer vi nærmere inn på hvilke grep som kan tas her.

5.2.2 Bedriftenes lønnsomhet

Vekst kun for egen del er ikke et mål i seg selv. Veksten må også være lønnsom. I figuren under viser vi lønnsomheten til bedriftene det siste observerte året, som for de fleste vil være 2015. Dersom vi deler opp de ulike kategoriene, har 7 av de 10 med negativt resultat mottatt virkemiddelet i 2014 eller 2015, og er derfor ganske nye til Vekstsatsingen. Av de som har resultat mellom null og en halv million kroner, er det 10 bedrifter som har kommet til de siste to årene. Det samme gjelder for henholdsvis 3 og 6 av de som har mellom en halv og en million og de som har resultat på mer enn én million.

Figur 21: Lønnsomhet siste observerte år, antall bedrifter i kategorier



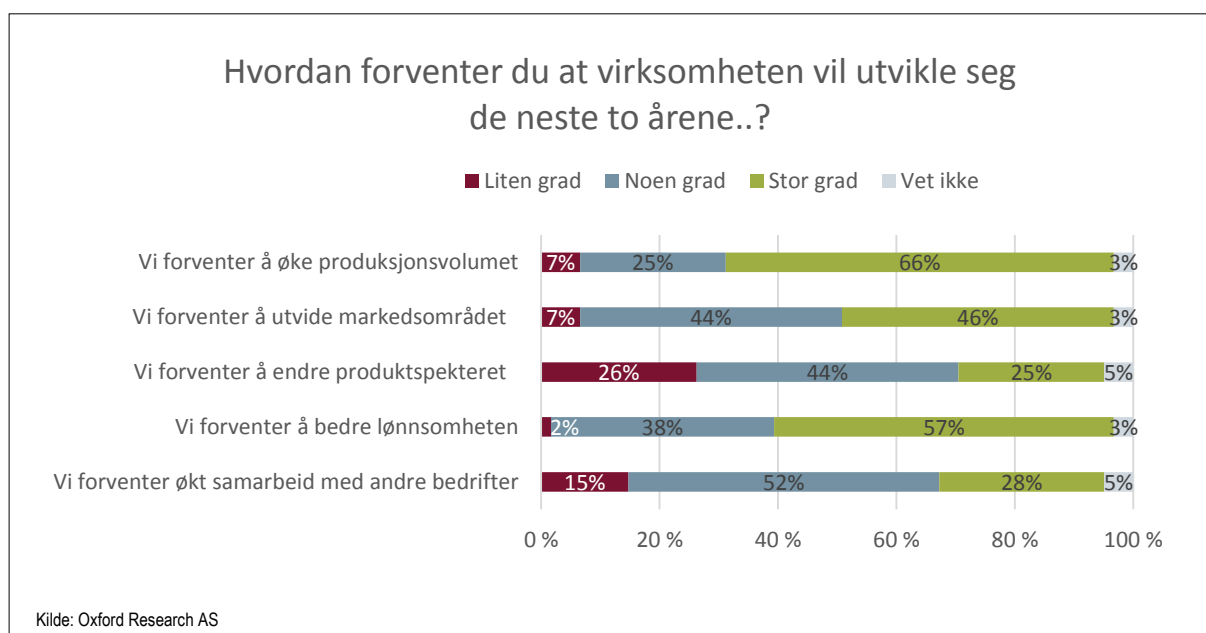
Med tanke på bedriftens framtidige utvikling er det ønskelig å styrke lønnsomheten i dem. Gitt de resultatene bedriftene har i dag, er det vanskelig å opparbeide seg et eget kapitalgrunnlag som gjør at en blir i stand til å ta ut vekstpotensialet.

5.2.3 Forventninger til framtidig vekst

For å få et nærmere inntrykk av den videre veksten i bedriftene er det også interessant å se nærmere på hvilke forventninger virksomhetene selv har til egen bedrift. Resultatene i figuren nedenfor viser i hvilken grad man forventer utvikling langs fem dimensjoner. 66 prosent har store forventninger om å øke produksjonsvolumet de neste to årene. 57 prosent tror de vil bedre lønnsomheten, mens 46 prosent forventer å utvide markedsområdet.

Dybdeintervjuene vi har gjennomført med tilsagnsmottakere viser at de ser nyansert på framtidig vekst. For det første er bedriftene opptatt av at veksten ikke skal gå på bekostning av produktkvaliteten. For det andre er flere av dem også opptatt av balansen mellom privatlivet og hvor mye tid en bruker på bedriften. Selv om det finnes vekstmuligheter er det ikke nødvendigvis slik at bedriften ønsker å ta de private kostnadene som er forbundet med å utnytte dem.

Figur 22: Forventninger til utvikling. Prosent (n=61).



5.3 SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET

Den første forutsetningen som må være til stede for at Vekstsatsingen skal kunne legitimeres, er at det samfunnsøkonomiske rasjonale er på plass. Dette er belyst i kapittel 3.1. Den andre forutsetningen som skal være på plass for at Vekstsatsingen skal kunne legitimeres, er at den er samfunnsøkonomisk lønnsom.

I dette kapittelet gjennomfører vi en enkel samfunnsøkonomisk analyse av Vekstsatsingen. Vår tilnærming baserer seg på grunnprinsippene i Finansdepartementets “Veileder i samfunnsøkonomiske analyser”. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet av et tiltak betyr at samfunnet som helhet er villig til å betale minst like mye for tiltaket som det koster, jf. veilederen. Denne relativt enkle definisjonen er alltid utgangspunktet når man skal beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tiltak. Ved å summere opp all betalingsvillighet og alle kostnader (i dag og i framtiden) knyttet til tiltaket og sammenlikne summen av betalingsvillighet med summen av kostnader, har man beregnet tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

I praksis er det imidlertid en rekke utfordringer knyttet til å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser. Analysene stiller store krav til data, noe som gjør at vi i dette delkapittelet kun vil være i stand til å gjennomføre en begrenset analyse som bygger på en del forenklende forutsetninger. I det videre vil vi både ta for oss kostnadssiden, inntektssiden og andre momenter som har betydning for vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Estimaten på inntektssiden er usikre, men samlet vil analysen likevel gi indikasjoner på satsingens kostnadseffektivitet og samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

5.3.1 Kostnadssiden

Som det vises i kapittel 3 og 4 henger Vekstsatsingen tett sammen med andre virkemidler. Det innebærer at en ikke kun kan benytte kostnadene ved Vekstsatsingen, men må ta hensyn til at bedriftene får en virkemiddelpakke. Slik Oxford Research vurderer det, er det rimelig at virkemiddelpakken består av virkemidler som bedriftene har fått i året før de fikk tilsagn og fram til i dag. Når denne forutsetningen legges til grunn, blir de samlede kostnadene knyttet til gjennomføring av Vekstsatsingen på rundt 137 millioner kroner¹⁴. Kostnadene er da beregnet med utgangspunkt i støttekvivalenter, det vil si at vi har tatt hensyn til at støtteelementet er lavere for lån enn for tilskudd (se kapittel 4.1.4 for en nærmere omtale). Pluser en de samfunnsøkonomiske kostandene ved skatteinnkreving på dette, blir de totale kostnadene på 171 millioner kroner¹⁵.

På kostnadssiden må en i tillegg ta hensyn til om den støtten som har blitt gitt fra Innovasjon Norge påvirker resultatene til bedriftene som ikke har fått støtte på en negativ måte. Slik Oxford Research vurderer det, har det vært en generell vekst i markedet som bedriftene fokuserer på, noe som gjør at det ikke er grunn for å tro at støtten har gått ut over resultatene i andre tilsvarende bedrifter.

5.3.2 Inntektssiden

Offentlig finansiering av ulike tiltak kan bli en erstatning for midler som bedriftene uansett ville ha brukt, i stedet for å utløse aktivitet som ellers ikke ville bli utløst. I så fall brukes midlene til å finansiere tiltak som uansett ville være bedriftsøkonomisk lønnsomme. Hensikten med et slikt virkemiddel blir da borte, noe som innebærer at det er nødvendig med en nærmere vurdering av addisjonaliteten til Vekstsatsingen. Surveyen til bedriftene viser at addisjonaliteten til Vekstsatsingen er svært høy. Hadde det ikke vært for Vekstsatsingen, ville de aller fleste virksomhetene ikke ha klart å gjennom prosjektet/utviklingsprosessen i det hele tatt eller i en mindre skala og over lengre tid. Det innebærer at bedriftene ville fått et dårligere utviklingsfundament uten Vekstsatsingen.

Høy addisjonalitet i seg selv er ikke nok. Det hjelper ikke med høy addisjonalitet dersom en ikke oppnår de ønskede resultatene gjennom ordningen, det vil si får til vekst og økt verdiskaping. For å få et estimat på hva satsingen betyr for den økonomiske utviklingen i bedriftene, har vi to datakilder å bygge på. Gjennom surveyen til bedriftene får vi et innrykk av den økonomiske betydningen for et bredt spekter av bedrifter, mens vi gjennom regnskapsdataene får et innblikk i den faktiske utviklingen i en mindre andel av bedriftene (alle som er aksjeselskaper).

Surveyen til bedriftene viser at prosjektet/utviklingsprosessen har stor betydning for bedriftens økonomiske utvikling. 87 prosent av virksomhetene trekker fram at prosjektet/utviklingsprosessen i stor grad har bidratt til økt omsetning, mens 82 prosent sier det har bidratt til forbedret overlevelsesmulighet og 75 prosent til økt overskudd.

Basert på regnskapsdata er det bedriftenes verdiskapingsutvikling¹⁶ som best viser inntektssiden. Som påpekt har vi kun regnskapsdata for noen bedrifter, og vi har heller ikke data over en treårsperiode for mange av dem samt en kontrollgruppe som de kan sammenlignes med. Det gjør at vi har laget et gjennomsnittsestimat for verdiskapingsutviklingen per år basert på å kombinere addisjonalitetsestimater fra surveyen og regnskapsdata. Verdiskapingssestimatet må tolkes med stor forsiktighet, men det

¹⁴ Vi har ikke tall på hvor mye det koster å administrere Vekstsatsingen. Dette skulle ideelt sett også ha vært med på kostnadssiden. Basert på erfaringer fra andre tilsvarende tjenester er imidlertid disse kostnadene relativt marginale.

¹⁵ Disse i henhold til DFØs veileder for gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser på 25 prosent.

¹⁶ Verdiskaping er definert som lønnskostnader + driftsresultat.

gir likevel et utgangspunkt. Basert på regnskapsdataene får vi et median verdiskapingsestimert på ca. 360 000 kroner per år per bedrift. På grunn av at det er svært stor variasjon verdiskapingsutviklingen, anser vi at medianen gir et mer robust estimert enn gjennomsnittet.

For å skalere opp dette estimert til populasjonen, er det flere forhold som en må ta stilling til. For det første blir det et spørsmål om hvilken tidshorisont det er rimelig å tilskrive verdiskapingsutviklingen til bedriftene. I vår beregning benytter vi oss av funnene fra Statistisk Sentralbyrå sine effektanalyser for Innovasjon Norge. I disse finner en at effektene varer i tre år fra tilsagnstidspunktet, og vi har derfor lagt dette til grunn. Et annet forhold som en må adressere, er om det er rimelig å tilskrive hele verdiskapingsutviklingen til bedriftene. Siden addisjonaliteten er svært høy har vi valgt å gjøre det, men for særlig de største bedriftene vil det innebære en overvurdering. Et tredje aspekt som en må ta hensyn til, er variasjon i bedriftsstørrelse. De bedriftene som danner utgangspunktet for verdiskapingsestimert, er de som er organisert som aksjeselskaper. Det er grunn til å tro at disse bedriftene i gjennomsnitt er større enn de som er enkeltpersonsforetak, men vi har likevel valgt å bruke samme estimert for begge gruppene. Også det trekker i positiv retning.

Når en legger forutsetningen spesifisert over til grunn, blir den samlede merverdiskapingen på 108 millioner kroner.

5.3.3 Andre forhold

Det er også andre positive effekter av Vekstsatsingen. Ordningen er med på legge til rette for levende bygder og prioritering av noen geografiske områder. Hvor stor vekt en vil legge på disse argumentene blir en ren politisk avveining, og ikke noe som det er mulig å si noe om basert på et rent faglig grunnlag.

5.3.4 Samlet vurdering

Dersom en sammenholder kostnadssiden med inntektssiden er kostnaden 63 millioner kroner høyere. For at Vekstsatsingen skal være samfunnsøkonomisk lønnsom innebærer det at en må tillegge verdien av levende bygder og en annen fordeling enn hva markedet ville ha gitt en verdi på mer enn 63 millioner kroner. I hvilken grad dette er tilfelle blir en ren politisk vurdering.

5.4 OPPSUMMERING

Det tar tid å påvise de fulle resultatene og effektene av prosjektene/utviklingsprosessene. I denne evalueringen er det en utfordring at det er snakk om treårige prosjekter. For de bedriftene som fikk tilsagn fra 2013 og utover, innebærer det at vi ikke er i stand til å få fram det fulle bildet, men kun hva de har oppnådd så langt.

Evalueringen viser at Vekstsatsingen er helt avgjørende for at bedriftene klarer å gjennomføre prosjektet/utviklingsprosessen. Så mange som 79 prosent av dem rapporterer om høy addisjonalitet, noe som innebærer at Vekstsatsingen har en svært høy utløsende effekt.

Høy addisjonalitet er ikke et mål i seg selv. Det må også skapes resultater i bedriftene. Vekstsatsingen har bidratt til å styrke bedriftens utviklingsfundament på sentrale områder. Den har både ført til økt samarbeid med sentrale aktører, tilførsel av kompetanse, endret måten å jobbe på og realisering av konkrete innovasjoner. Blant annet har bedriftene fått økt kompetanse om salg- og markedsføring,

potensielle kundesegmenter og kundebehov, forbedring av produksjonsprosesser samt strategiprosesser og veivalg. De har også fått økt fokus på hvordan driften kan bli mer effektiv, på utvikling og innovasjon samt utviklings- og endringsprosesser. Alt dette er forhold som gir bedriftene bedre forutsetninger for å lykkes framover.

Hovedmålet med Vekstsatsingen er først og fremst å styrke den økonomiske utviklingen i bedriftene. Spørreundersøkelsen til bedriftene viser at Vekstsatsingen har vært svært viktig for bedriftens økonomiske utvikling. 87 prosent av virksomhetene påpeker at prosjektet/utviklingsprosessen i stor grad har bidratt til økt omsetning, 82 prosent til forbedret overlevelsesmulighet og 75 prosent til økt overskudd.

For de bedriftene som har regnskapsdata tilgjengelig, har vi sett på den faktiske veksten i omsetning og verdiskaping de de første 1-3 årene etter tilsagn. Den gjennomsnittlige omsetningsveksten ligger på 35 prosent, mens medianen ligger på 25 prosent. Når det gjelder verdiskapingsveksten, ligger medianen på 32 prosent. Det innebærer at en har nådd eller sannsynligvis vil nå målsetningen for satsingen.

Ser en nærmere på omsetningsveksten, er det stor variasjon i den. Blant bedriftene med regnskapsdata har 16 bedrifter hatt en vekst på over 30 prosent, 11 en vekst på 0-30 prosent og 7 en negativ vekst. Det er også slik at den minste tredjedelen av bedriftene har betydelig lavere vekst enn de øvrige. Blant disse ligger den mediane omsetningsveksten kun på 1 prosent. Det innebærer at det er mulig å styrke måloppnåelsen for Vekstsatsingen gjennom et spesifikt fokus på disse.

Vekstsatsingen må være samfunnsøkonomisk lønnsom for å kunne legitimeres. Vi har gjennomført en enkel samfunnsøkonomisk analyse for å gi indikasjoner på avkastningen. Dersom en sammenholder kostnadssiden med inntektssiden, er kostnaden 63 millioner kroner høyere. For at Vekstsatsingen skal være samfunnsøkonomisk lønnsom innebærer det at en må tillegge verdien av levende bygder og en annen fordeling enn hva markedet ville ha gitt en verdi på mer enn 63 millioner kroner. I hvilken grad dette er tilfelle blir en ren politisk vurdering.

Vedlegg - Metodisk opplegg

6. Metodisk opplegg

Dette kapittelet tar for seg den metodiske fremgangsmåten som er benyttet for å besvare evalueringens problemstillinger. For å kunne gjennomføre evalueringen på en god måte, har det vært nødvendig å bruke et bredt spekter av metodiske verktøy. Gjennom en slik metodetriangulering styrkes både evalueringens reliabilitet og validitet. Følgende metodiske elementer har blitt benyttet i datainnsamlingen:

- Dokumentstudier
- Referansegruppemøter/eksplorative intervjuer
- Dybdeintervjuer
- Survey
- Registerdata - foretaks- og regnskapsinformasjon, tilsagnsinformasjon

Samlet mener vi at dette har gitt oss et solid kunnskapsgrunnlag. I det videre gir vi en beskrivelse av evalueringsprosessen samt utdypende beskrivelse av de ulike metodiske verktøyene som er benyttet.

6.1 DOKUMENTSTUDIER

For å få økt forståelse og innsikt i Vekstsatsingens relevans og rasjonale, innretning, organisering og effektivitet, samt resultater, var det viktig å gjennomføre dokumentanalyse. Det ble ikke gjennomført en strategisk gjennomgang av eksisterende dokumenter som en selvstendig metodisk del. Hensikten var heller å gjennomgå relevante dokumenter som har vært viktig som kunnskapsgrunnlag for prosjektteamet. Blant dokumenter som har vært sentrale er følgende:

- Årsrapporter for Innovasjon Norge, herunder Utviklingsprogrammet. Disse inneholder blant sentral informasjon om innretning, omfang av bedrifter og aktiviteter.
- Budsjetter
- Strategidokumenter (både Utviklingsprogrammet, Innovasjon Norge og LMD)
- Tildelingsbrev og andre instruksjoner
- Dybdeevaluering av VSP-mat. «Matprogram med næringsverdi» NILF-rapport 2009-1.
- Evaluering av verdiskapingsprogrammet for reindrift – VSP-rein. AsplanViak. Rapport desember 2007.
- Norsk senter for Bygdeforskning - Vekststrategier for lokale matbedrifter (2012),
- Rapporten «VSP Mat etter 2010?»
- Boken «Matgründeren» utgitt i 2007 på Fagbokforlaget.

6.2 DYBDEINTERVJUER

Dybdeintervjuer med nøkkelinformanter utgjorde en viktig datakilde i arbeidet med evalueringen, og særlig i forhold til de problemstillingene som er gjennomgått i kapittel 4 som omhandler Vekstsatsingens innretning, organisering og effektivitet.

Intervjuene ble gjennomført på bakgrunn av en semistrukturert intervjuguide. Denne definerte hvilke hovedtemaer samtalen skulle dreie seg om, samtidig som intervjuer var åpne for at dimensjoner og elementer som dukket opp i intervjuet underveis ble fulgt opp og utdypet.

Guiden tok utgangspunkt i samtlige evalueringsspørsmål som evalueringen dekker, men ble tilpasset den enkelte informant i forhold til hva som var relevant ut i fra informantens rolle og relasjon til Vekstsatsingen, type organisasjon som vedkommende representerte, osv.

Det ble gjennomført 17 dybdeintervjuer, med aktører fra følgende grupper:

- Ansvarlige og involverte i Vekstsatsingen og Utviklingsprogrammet i Innovasjon Norge (fire personer)
- Fire representanter fra Innovasjon Norges distriktskontorer. Dette er personer som er i direkte kontakt med bedriftene som har fått tilsagn gjennom Vekstsatsingen
- Åtte bedrifter som har fått finansiering. Vi valgte ut bedrifter fra ulike deler av landet og virksomheter som har ulike produkter/tjenester for å sikre en bredde i utvalget.
- Representant for LMD

Enkelte av intervjuene ble gjennomført som personlige intervjuer, langt de fleste ble gjennomført som telefonintervjuer.

6.3 SURVEY BLANT BEDRIFTENE

Utviklingsprogrammet (inkludert Vekstsatsingen) omfattes av Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelser. Som operatør for kundeeffektundersøkelsen har vi undersøkt hvordan deknningen er for Vekstsatsingen. Dekningsgraden er ikke høyere enn rundt 30 prosent for de ulike årgangene, noe som gjorde det nødvendig å gjennomføre en egen survey blant bedriftene som har fått støtte gjennom Vekstsatsingen, for slik sett å kunne danne et representativt bilde av hvordan satsingen fungerer. Surveyen var en viktig datakilde for å få innblikk i satsingens innretning og organisering samt hva den har ført til av resultater og effekter for alle de bedriftene som har fått tilsagn i perioden fra 2009 til og med juli 2016.

Undersøkelsen ble gjennomført som en webbasert undersøkelse, hvor respondenter mottok undersøkelsen per e-post. Verktøyet Enalyzer ble benyttet til dette arbeidet. I forkant av utsendelse sendte Innovasjon Norge ut et brev med varsling om at surveyen ville bli utsendt, hvor det ble påpekt at det var viktig at bedriftene svarte. Dette var viktig for å sikre legitimitet og dermed en høy svarprosent.

I etterkant av at surveyen ble sendt ut til samtlige av bedriftene som har mottatt støtte gjennom Vekstsatsingen, ble det via e-post purret til respondenten som ikke hadde svart. Først ved en anledning deretter ble det purret en andre gang på et senere tidspunkt. Dette sikret en svarprosent på 62, noe som må anses som en tilfredsstillende uttelling. Gjennom en analyse av respondentprofiler ble det avdekket at det ikke eksisterte en utvalgsskjevhet hva gjelder geografisk plassering, størrelse og omsetning på bedriftene som besvarte undersøkelsen.

Innholdet i surveyen omhandlet spørsmål knyttet til flere evalueringsspørsmål, men hovedtyngden var på programmets innhold og gjennomføring, samt hva programmet har ført til av resultater og effekter for deltakerne. Ved utformingen av de konkrete spørsmålene trakk vi først og fremst på Innovasjon

Norges kundeeffektundersøkelser, samtidig benyttet vi oss også av vår evaluering av kompetansenettverkene og undersøkelsen til Kvam og Magnus (2012). I undersøkelsen var det viktig å skille mellom den ordinære gårdsdriften og lokalmatsatsingen for de tilsagnsmottakerne som ikke er aksjeselskaper. Basert på en gjennomgang av tildelingene fra Vekstsatsingen, ligger denne andelen på rundt 40 prosent. Disse bedriftene fikk også spørsmål om sin økonomiske utvikling.

6.4 REGISTERDATA

Både for å gjennomføre analysen av resultater og effekter samt den samfunnsøkonomiske analysen, var det behov for å ta i bruk registerdata om bedriftene og satsingen.

6.4.1 Regnskaps- og foretaksinformasjon

For å kunne belyse den økonomiske utviklingen i bedriftene, var det nødvendig å innhente regnskaps- og foretaksinformasjon om dem. Dette har tradisjonelt vært en utfordring ved evalueringer av ulike tiltak rettet mot gårdsbruk med tilleggsnæringer. Mange av disse bedriftene har vært enkeltpersonsforetak. Dette er imidlertid annerledes for Vekstsatsingen. En gjennomgang av tilsagnene viste at 60 prosent av dem er aksjeselskaper. Det innebar at det var mulig å skaffe regnskaps- og foretaksdata for alle disse, noe som bidro til at en god oversikt over mange av bedriftenes økonomiske utvikling.

Gjennom vår egen foretaks- og regnskapsinformasjonstjeneste, ORIS, har Oxford Research tilgang til komplett regnskapsinformasjon for alle norske regnskapspliktige bedrifter i perioden 1995 – 2014. I tillegg inneholder databasen bakgrunnsinformasjon om bedriftene, slik som adresseinformasjon, næringstilhørighet, selskapsform, selskapsstatus og sysselsetting. Vi har gjennom denne databasen også hatt tilgjengelig informasjon om alle bedrifter som siden 2000 ikke lenger er aktive, enten fordi de er blitt oppløst, gått konkurs eller er oppkjøpt av andre bedrifter.

I forbindelse med evalueringen gjennomgikk vi regnskapsinformasjon til samtlige regnskapspliktige bedrifter som har mottatt støtte fra Vekstsatsingen.

Denne informasjonen brukte vi til å se på hvordan det har gått med de bedriftene som har deltatt i ordningen. Vi så både på bedriftenes omsetnings-, verdiskapings- og lønnsomhetsutvikling.

6.4.2 Registerdata fra Innovasjon Norge

For å få oversikt over hva deltakerne i Vekstsatsingen har fått av tilsagn fra Innovasjon Norge, benyttet vi informasjon om hvilke bedrifter som har fått tilsagn fra Innovasjon Norge. Gjennom tilgang til data fra SOPP, var det mulig å gjøre analyser ut fra ulike bakgrunnsvariabler.

**DANMARK**

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

NORGE

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

SVERIGE

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

FINLAND

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

BRUXELLES

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

LATVIJA

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