



11.04.2019

Evaluering av Innovasjon Norge som en innovasjonspolitisk rådgiver

Rapport 06-2019

Rapport nr. 6-2019 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer:

Oppdragsgiver:

Forsidefoto:

Tilgjengelighet:

Dato for offentliggjøring:

Forfattere (i alfabetisk rekkefølge):

978-82-8395-038-0

Innovasjon Norge

Pexel

Offentlig

11.04.2019

Markus Gyene (SØA), Rolf Røtnes (SØA), Maja Tofteng (SØA)

Kristin Rogge Pran (Ipsos), Theresa Norn (DEA)

Kvalitetssikrer:

Karin Ibenholt

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B

N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752

post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Denne rapporten oppsummerer vår vurdering av Innovasjon Norges bidrag på eiermål 4 som sier at Innovasjon Norge skal bli en tydeligere innovasjonspolitisk rådgiver for sine eiere og oppdragsgivere.

Rapporten er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse AS i samarbeid med to eksterne konsulenter; Kristin Rogge (IPSOS, Oslo) og Theresa Norn (DEA, Danmark).

Evalueringsarbeidet ble påstartet i november 2018 og pågikk frem til utgangen av februar 2019.

Tusen takk til Innovasjon Norge og referansegruppen for deres velvillighet og åpenhet i forbindelse med evalueringsarbeidet.

Vi vil også rette en stor takk til de mange intervjuobjekter vi har snakket med og som har delt kunnskap og erfaring med oss.

Oslo 01.03.2019

Rolf Røtnes
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Evalueringen omhandler oppgaven som faglig rådgiver til eiere og oppdragsgivere

Innovasjon Norge forvalter en meget stor andel av landets offentlige virkemidler for å styrke verdiskapingen i norsk næringsliv. Gjennom sin virkemiddelbruk har Innovasjon Norge mer kontakt med norsk næringsliv enn noen andre offentlige organisasjoner. Innovasjon Norge har fått i oppgave å bruke sin kunnskapsbase og kontaktnett som grunnlag for råd til eiere og oppdragsgivere i spørsmål knyttet til innovasjon og næringsutvikling og forvaltning av egne virkemidler.

Oppgaven som faglig rådgiver er forankret i Meld. St. 22 (2011-2012), i årlige tildelingsbrev fra og med 2011 og i avtalen mellom Innovasjon Norge og deres eiere¹ fra 2014. I eierforventningsbrevet, som er et vedlegg til eieravtalen fra 2014, er rådgiverrollen formulert som at «Innovasjon Norge skal være en tydeligere innovasjonspolitisk rådgiver for sine eiere og oppdragsgivere».

Denne rapporten oppsummerer vår evaluering av om Innovasjon Norge har blitt en tydeligere rådgiver for eiere og oppdragsgivere. Evalueringen dekker perioden 2012-2018, med hovedvekt på perioden 2014-2018.

Det å være en faglig rådgiver og leverandør av innsikt og råd som grunnlag for politikkutvikling er en sentral oppgave for mange norske direktorater, i tillegg til andre oppgaver som å drive tilsyn, forvalte tilskuddsordninger, implementering av andre tiltak og drive etatsledelse mv. Det spesielle for Innovasjon Norge er at oppgaven som faglig rådgiver er relativt ny. Evalueringen dekker altså en periode der Innovasjon Norge har dreid oppmerksomhet, ressursbruk og kompetanse fra å være en iverksetterorganisasjon til (også) å bli en faglig rådgiver.

Innovasjon Norge skiller seg også fra mange direktorater ved at selskapet forvalter virkemidler på vegne av et stort antall eiere og oppdragsgivere. Videre er Innovasjon Norge organisert som et særlovsselskap der både Innovasjon Norge sitt hovedstyre og den administrative ledelsen har ansvar for at selskapet når sine Eiermål.²

Evalueringen er basert på dokumentstudier, undersøkelser av offentlig omtale, samt spørreundersøkelse til fylkeskommunene og intervju med representanter fra eiere, oppdragsgivere og Innovasjon Norge. Intervjuene har stått særlig sentralt fordi det finnes få objektive data som kan belyse hvordan Innovasjon Norge svarer på oppgaven.

¹ Formidling av eierens forventninger og mål (eierforventningsbrevet) datert 12. febr. 2014.

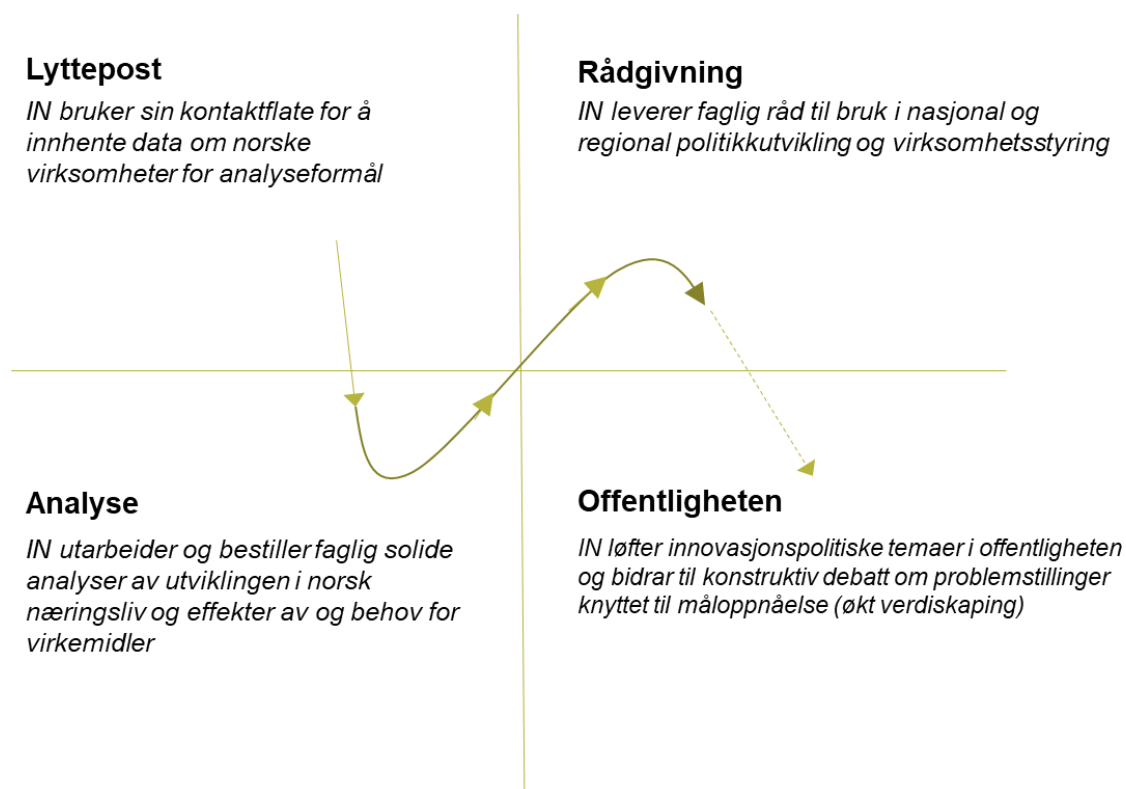
² Andre særlovsselskaper er Vinmonopolet, Norsk Tipping og de regionale helseforetakene.

Rådgivningsoppgaven kan deles i fire deloppgaver

Oppdragsgiver har bedt om at evalueringen gjøres med bakgrunn i eierforventningsbrevet som er et vedlegg til eieravtalen fra 2014. Forventningene slik de er formulert i eierforventningsavtalen kan operasjonaliseres til å omfatte fire deloppgaver; bruk av lyttepost, analyse, rådgivning og deltagelse i offentligheten. Operasjonaliseringen er ikke ment å endre målformuleringen i eierforventningsbrevet, men brukes for å strukturere vurderingen av måloppnåelse.

Etter vår forståelse av eiermål 4 representerer ikke disse fire deloppgavene selvstendige oppgaver, men oppgaver som henger tett sammen og som følger hverandre. Implikasjonen er at Innovasjon Norge må lykkes på alle fire oppgaver for å lykkes med eiermål 4 som helhet. For å bli vurdert som en *bedre rådgiver* for eiere og oppdragsgivere kan det imidlertid være tilstrekkelig at Innovasjon Norge er blitt bedre på de tre deloppgavene lyttepost, analyse og rådgivning (så fremt ikke deltagelse i offentligheten forringer måloppnåelsen på de andre deloppgavene).

Sammenheng mellom de fire deloppgavene i eiermål 4



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse AS

Bevegelse i positiv retning, men måloppnåelsen er svakere enn forventet

Det å utvikle organisasjonen i retning av å bli en faglig rådgiver er en krevende oppgave. Likevel opplever vi det som at eiermål 4 og oppgaven som en faglig rådgiver ble møtt med entusiasme i organisasjonen.

Det å være en rådgiver for eiere og oppdragsgivere innebærer at Innovasjon Norge må hente inn og bearbeide data og erfaringsbasert kunnskap fra et stort antall aktører som analyseres og videreformidles til et stort antall eiere og oppdragsgivere. Kanaler og arenaer for utøvelse av rådgivningen må tilpasses et komplisert samspill mellom forventinger fra eiere og oppdragsgivere knyttet til forvaltning av virkemidler på den ene siden og rådgivning tilbake på den andre siden. Kontaktpunktene mellom organisasjonen og eiere og oppdragsgivere er mange, og vi finner at kanaler for innhenting og formidling av rådgivning stort sett følger de samme kanaler som for styringen av selskapet.

Selskapet har viet oppgaven mye oppmerksomhet, styrket analysekapasiteten og eksperimentert med nye grep. Vi finner en positiv bevegelse på alle fire deloppgavene gjennom evalueringsperioden;

- Kontaktnettverket er aktivt brukt i forbindelse med omslag i økonomien, og selskapet har tilgjengeliggjort kundedata for evaluering og analyseformål og styrket egen bruk av selskapets kundedata. Innovasjon Norge har et bedre utgangspunkt for aktiv bruk av **lytteposten** mot slutten av perioden, selv om det etter vår vurdering fortsatt er potensial for mer systematisk bruk av egne data og regionalbasert kunnskap og erfaring.
- Organisasjonen har iverksatt en rekke evalueringer og **analyser** og har utviklet et gradvis større fundament for gode faglige analyser. Satsingsforslagene og årsrapportene inneholder mer analyser enn tidligere. Selskapet har levert en rekke innspill i forbindelse med stortingsmelder. Slike innspill og de offentliggjorte Drømmeløftsrapportene vitner om at selskapet besitter tydelig betydelig kunnskap om enkelt næringer og muligheter og utfordringer disse står ovenfor. Det å samarbeide om konkrete kunnskapsprodukter genererer ny læring som organisasjonen tar med seg i framtidige analyser og rådgivning.
- Selskapet har gitt eiere og oppdragsgivere et betydelig antall **råd** i løpet av evalueringsperioden. Utover i perioden er rådene som er tett knyttet til egen virksomhet i større grad faglig forankret og vi ser også at rådene som fremsettes er mer konsistente og forankret i organisasjonens strategi mot slutten av evalueringsperioden. Eiere og oppdragsgivere deler denne vurderingen. Selskapet har også fått gjennomslag for flere av sine råd i perioden. Men det er viktig å påpeke at gjennomslag alene ikke vil være ensbetydende med at Innovasjon Norge har blitt en bedre rådgiver for eiere og oppdragsgivere.
- Selskapet har også blitt mer synlige og deltatt i **den offentlige debatten**. Noen utspill er møtt med kritikk, men dette anser vi å være i tråd med eiermålet.

Selv om Innovasjon Norge har viet rollen som en innovasjonspolitisk rådgiver betydelig oppmerksomhet og vi ser en positiv utvikling på alle deloppgavene, vurderer vi likevel måloppnåelsen som noe svakere enn hva vi mener man burde kunne forvente etter åtte år med slikt mandat. Informanter blant eiere og oppdragsgivere deler vurderingen, selv om noen av disse er mer tilfredse enn andre.

Informanter fra eiere og oppdragsgivere etterlyser større «faglig tyngde», uavhengighet og relevans i rådgivningen. Intervju med informanter fra departementer og fylkeskommuner tyder på at kvaliteten på rådgivningen svekkes av at Innovasjon Norge ikke godt nok kjenner de arbeidsprosesser og dilemmaer som eierne og oppdragsgiverne står ovenfor.

Et problem sett fra vår (evaluators) side er at vurderinger av muligheter og utfordringer i næringslivet ikke dimensjoneres i forhold til hva disse betyr for samlet verdiskaping i næringslivet og råd gis uten betraktninger om den samfunnsøkonomiske kostnaden (og gevinsten) av et anbefalt tiltak. For eksempel i Drømmeløftsrapportene er det fremsatt en rekke råd uten denne typen betraktninger.

Etter vår vurdering er likevel ikke svakheten først og fremst knyttet til innholdet i rådene som er gitt, men at Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere har ulik forståelse av rådgivningsoppgaven og av Innovasjon Norges rolle.

Eiere og oppdragsgivere søker en leverandør av faglig og uavhengige kunnskapsgrunnlag for utforming av nærings- og innovasjonspolitikken. At Innovasjon Norge skal være en *tydelig innovasjonspolitisk rådgiver* kan forstås som at selskapet skal være en rådgiver som departementene og fylkeskommunene i større grad kan lene seg på enn tidligere.

Innovasjon Norge på sin side har lagt stor vekt på den av delen av eiermålet som handler om å løfte innovasjonspolitiske temaer (og råd) i det offentlige ordskiftet. Det kan se ut til at Innovasjon Norge har tolket eiermålet som de skulle gi tydeligere anbefalinger i offentligheten.

Den innovasjonspolitiske rådgiverrollen er klart formulert som en rådgiverrolle hvor underliggende fagmyndighet gir råd til overordnet politisk myndighet. Rådgiverrollen vil da normalt ikke omfatte debatt om innrettingen av regjeringens prioriteringer i offentligheten.

Etter vår vurdering har ikke Innovasjon Norge fulgt sløyfen fra kunnskapsgrunnlag til analyse, rådgivning og deltagelse i offentlig debatt i måten de har tilnærmet seg oppgaven og ved overlevering av konkrete råd, noe som har gjort eierne og oppdragsgivere usikre på om rådene de har fått har vært tilstrekkelig forankret i lyttepost og uavhengige og faglige analyser.

Eierne og oppdragsgiverne er opptatt av at det å avlevere og motta råd gjenspeiler at det er en krevende balansegang mellom faglige anbefalinger og politikk. Det synes imidlertid som det er klar aksept blant eiere og oppdragsgiver for at Innovasjon Norge kan gi faglige råd som går utover hva som er gjeldende politikk. Anbefalingene bør være særlig da være godt forankret før de tas ut i offentligheten, for å unngå at råd får preg av å være partsinnlegg eller kampanjerettet.

Forankring handler slik mer om prosess og valg av kanaler og retorikk for formidling av kunnskap og råd enn om innhold i faglige rådgivningen.

I tildelingsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet brukes begrepet «premissleverandør» i omtalen av departementets forventninger til Innovasjon Norge. Begrepet er ikke entydig definert. Selskapets bruk av begrepet «utfordrerrolle» er tilsvarende uklart. Begrepsbruken kan være en medvirkende årsak til at enkelte i selskapet har tolket eiermål 4 som at selskapet skal bidra til politikkutvikling og -koordinering i større grad enn det mandatet som eiermålet gir (*«gi råd som grunnlag for politikkutvikling»*).

Vi er kjent med at eiere og oppdragsgivere har kommunisert at de har opplevd at Innovasjon Norge ikke har tilnærmet seg rådgivningsoppgaven i henhold til intensjonen, men at justering har tatt for lang tid.

Eiere og oppdragsgivere ønsker også at Innovasjon Norge i større grad ser seg selv som en del av myndighetsapparatet. Drømmeløftsrapportene har av flere eiere og oppdragsgivere blitt trukket frem som eksempel på manglende rolleforståelse hos Innovasjon Norge. I rapportene gis «råd til norske myndigheter» - en ordlyd som vurderes som kunstig all den tid Innovasjon Norge også er en del av myndighetsapparatet.

Det bør være helt legitimt å bruke tid på å bygge opp kapasitet til å fylle rollen, samt eksperimentere med form og innhold. Like fullt er det et problem at Innovasjon Norge og eiere og oppdragsgivere ikke har funnet fram til en felles forståelse i løpet av perioden.

Ulike forventninger og forståelse av oppgaven svekker tillitten mellom selskapet og eiere og oppdragsgivere, og hindrer eiere og oppdragsgivere i å se den kunnskapsoppbyggingen som skjer i selskapet og ta til seg råd nettopp som råd. Videre skaper ulike forventninger unødig ressursbruk i Innovasjon Norge.

Erfaringer fra andre land

Vi har de senere årtier sett en økning i etterspørselen etter mer evidensbasert politikk, også innenfor nærings- og innovasjonspolitikken. I Norge, men også i andre land er det en lang rekke aktører, for eksempel formelle råd, utvalg, virkemiddelaktører og forskning og analysemiljøer som leverer råd til utvikling av nærings- og innovasjonspolitikken.

Det finnes lite akademisk forskning på hvordan den innovasjonspolitiske rådgivningsfunksjonen bør organiseres, og en gjennomgang av hvordan oppgaven er organisert i Sverige og Danmark viser at ulike modeller eksisterer. Erfaringer fra våre naboland viser at det tar tid å bygge opp og implementere en gitt modell, herunder å imøtekomme eventuelle ulemper i de ulike modellene og etablere velfungerende relasjoner til relevante interessenter. Forankring, kontinuitet, høy faglig integritet og kompetanse ansees som essensielt for å sikre rådgivningen legitimitet uavhengig av organisasjonsform.

Gjennomgangen viser også at politiske beslutningstakere typisk søker råd fra flere aktører, og at det trolig er urealistisk – og neppe ønskelig – å legge til grunn at én enkelt aktør kan fylle rollen som den ultimate rådgiver. Dette forhindrer likevel ikke at Innovasjon Norge kan øke sin relevans for politiske beslutningstakere framover.

Dialog og forventningsavklaring viktigere enn justering i skriftlig form

Det er naturlig å stille spørsmålstegn ved om det er hensiktsmessig at Innovasjon Norge fortsatt skal være en faglig rådgiver eller om eiermål 4 bør spisses eller justeres framover. Vi argumenterer for at det er fornuftig at Innovasjon Norge bruker og tilgjengeliggjør data for analyse og faglige anbefalinger. Selv om kunnskapsgrunnlag og råd som selskapet leverer ikke følges (hver gang) kan vi anta at det fordelaktig om politiske beslutninger tas på et faglig solid kunnskapsgrunnlag. Vi legger derfor til grunn at positiv måloppnåelse i form av bedre analyser og faglige råd vil gi økt verdiskaping på sikt.

Vi anser det som forvaltningseffektivt at kunnskapen og data som bygges opp gjennom forvaltningsoppgavene som selskapet har ansvar for brukes inn i den kunnskapsbaserte rådgivningen, og motsatt, at kunnskapen som utvikles gjennom analyse brukes som grunnlag for kunnskapsbasert forvaltning - noe som tilsier at den rådgiverrollen bør være tett koblet til de oppgavene som selskapet har ansvar for. Endringer eksempelvis i hvilke oppgaver selskapet har ansvar for, kan vil derfor kunne tilsi endringer i forventninger knyttet til rådgivningsoppgaven.

Etter vår vurdering bør rammene for rådgivningsoppgaven hvile på betraktninger om selskapets formål (hva selskapet skal bidra til), Innovasjon Norges styrke (organisasjonens særegenhet), eiere og oppdragsgivers (felles) brukerbehov, samt kunnskapsmessig tilfang av øvrige kunnskapsutviklere på området.

Framfor å anbefale endringer i formuleringen av eiermål 4, vurderer vi det slik at oppgaven som faglig rådgiver for eiere og oppdragsgivere må betraktes som en oppgave som er i kontinuerlig utvikling – noe som betinger tillitt og kontinuerlig dialog og forventningsavklaring.

Anbefalinger til Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere

Vår hovedanbefaling er at eiere og oppdragsgivere inngår i en tettere **dialog om avklaring av roller- og forventninger til rådgivningsoppgaven**.

Evalueringen har avdekket at Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere har ulik forståelse av hva som ligger i rådgivningsoppgaven og også ulike forventninger i hva som er selskapets rolle.

Evalueringen har også avdekket at det er behov for dialog mellom Innovasjon Norge og eiere og oppdragsgivere om hvilken kunnskap og type råd ulike myndigheter forventer fra Innovasjon Norge og på hvilken form rådene skal gis.

Eiere og oppdragsgivere må ha realistiske forventninger til hva slags kunnskapsgrunnlag og råd de kan få fra Innovasjon Norge. Departement og fylkeskommuner har generelt behov for kunnskap om utfordringer og muligheter for norsk næringsliv, nasjonalt, regionalt og internasjonalt, og hvordan næringspolitiske virkemidler best bør innrettes for å styrke norsk verdiskaping. Innovasjon Norge kan bidra til dette. Det er likevel ikke sikkert Innovasjon Norge kan dekke alle eiere og oppdragsgivers kunnskapsbehov. Det heller ikke opplagt at det er hensiktsmessig.

Innovasjon Norge på sin side bør også ha realistiske forventninger og ambisjoner for hva de kan levere av faglige analyser og råd. Trolig er det behov for mer åpenhet om egen usikkerhet, egne analytiske styrker og premisser som en del av rådgivningen. Tydelig definerte premisser for utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag og rådgivningen er sentralt ettersom selskapet skal rådgi et stort antall eiere og oppdragsgivere som i visse tilfeller kan ha motstridende interesser.

Vår vurdering er at flere departement og fylkeskommunene ønsker at Innovasjon Norge i større grad ser seg selv og egen virkemiddelbruk som en del av et samlet virkemiddelapparat og at analysene gir grunnlag for å forstå hvordan og hvorfor Innovasjon Norge kan bidra til økt verdiskaping. Eiere og oppdragsgivere må vurdere hvilke kunnskapsbehov de har utover evalueringer av Innovasjon Norge sine eksisterende virkemidler. Etter vår vurdering er det særlig på to områder Innovasjon Norge kan tilføre politikktutviklere betydelig merkunnskap.

For det første, vil hyppig og tett dialog med ulike deler av næringslivet gi muligheter til tidlig å identifisere nye næringsmuligheter og utfordringer som norsk næringsliv står ovenfor. For det andre, kan Innovasjon Norge historiske data, kontaktnett og lange erfaring med å forvalte virkemiddelbruk kunne sannsynliggjøre virkninger av eventuelle nye virkemidler eller justeringer i eksisterende virkemidler.

Både når det gjelder muligheter og utfordringer er det behov for at slike **muligheter og utfordringer dimensjoneres** slik at det er mulig å vurdere potensiell merverdi og relevans av virkemiddelbruken.

For beslutningstakerne er det ikke tilstrekkelig å vite at noe virker positivt for de som mottar støtte. Det er også nødvendig å forstå hva som er av stor betydning og hva som er mer moderat (eller marginalt) viktig, og hvordan virkemidlene påvirker øvrige deler av næringslivet. Slik kunnskap betinger at Innovasjon Norge kjenner godt til hele næringslivet, annen virkemiddelbruk og i hvilke deler av næringslivet egen virkemiddelbruk er relevant for.

Spesielt i forbindelse med satsingsforslag forventer vi at eiere og oppdragsgivere har behov for tydeligere dimensjonering og drøftelser av virkninger og usikkerhet. Behovet for denne typen drøftelser forsterkes av forventninger om tøffere prioriteringer av offentlig pengebruk framover. Innovasjon Norge arbeider med å styrke egen kunnskap i denne retningen. Vi anbefaler at dette arbeidet forsterkes.

Slik bruk av Innovasjon Norge forutsetter at det er dialog om innovasjonspolitiske eller næringspolitiske veivalg mellom Innovasjon Norge og eiere og oppdragsgivere.

Åpen dialog om forventninger vil lette styring, prioriteringer ressurser og kompetanseoppbyggings, og samtidig øke sjansen for at selskapet imøtekommer forventningene. En mulig konsekvens er også at tettere dialog om pågående analysearbeid og kunnskapsutviklingsprosjekter kan skape (positiv) interesse for hva selskapet skal levere fremover.

Samtidig må også etterspørsel etter faglige råd må være reell. Uten at det er reelle ønsker og behov fra overordnede myndigheter om faglige råd vil Innovasjon Norge neppe utvikle seg til en god rådgiver.

Tilegnelse av rett rolleforståelse og påfølgende styring og kompetanseoppbygging, er til syvende og sist Innovasjon Norges ansvar. Dialog og felles refleksjon mellom selskapet og dets eiere og oppdragsgivere vil imidlertid hjelpe.

Rådgivning blir best om de gis i en tillitsfull kontekst. Evalueringen har synliggjort at det er i liten grad etablert møteplasser for faktisk kunnskapsutveksling og rådgivning. Det bør **utvikles dialogarenaer** hvor Innovasjon Norges ledelse sammen med eiere og oppdragsgivere kan reflektere faglig om framtidig innretning på innovasjons- og næringspolitiske virkemidler. Slike arenaer vil også kunne gi Innovasjon Norge sin ledelse innsikt i hvilke dilemmaer eiere og oppdragsgivere står ovenfor og utvikle en «fingerspitzgefühl» for utøvelsen av rådgiver-funksjonen.

Ansvar for å utvikle slike arenaer vil hvile på eiere eller oppdragstakere. Det er kun når eiere eller oppdragstakere ønsker å etablere møteplasser, at slike lar seg realisere. At Innovasjon Norge har samme forståelse av rådgiverrollen som eiere og oppdragsgivere er imidlertid en grunnleggende forutsetning for utviklingen av en tillitsbasert dialog.

Selv om vi vurderer måloppnåelsen for perioden samlet sett som lavere enn forventet mener vi at selskapet har et bedre utgangspunkt for å være en relevant rådgiver fremover enn selskapet var ved inngangen til evalueringsperioden.

Vi anbefaler Innovasjon Norge å bygge videre på regionale og sentrale initiativene igangsatt mot slutten av evalueringsperioden.

Vi anbefaler at selskapet påser at organisasjonen har **adekvat kompetansesammensetning** både i organisasjonen og ledelsen. For å stryke relevansen og kvaliteten på rådgivningen kan det være en fordel om ledelsen også omfatter personer som har erfaring fra et av de sentrale oppdragsgivende departement og/eller fylkeskommunen. Selskapet bruker og deler historiske data med forsknings- og analysemiljøer for evalueringer og analyser. Vi anbefaler at Innovasjon Norge fortsetter å utvikle egen kompetanse og verktøy for denne typen analyser og også bruker samarbeid med eksterne miljøer til å stryke egen analysekompetanse.

Vi anbefaler også at Innovasjon Norge systematisk **kartlegger brukerbehov og -erfaringer** fremover. Systematisk kartlegging av brukerbehov kan gi innspill til selskapets prioriteringer for framtidige analyse- og evalueringsoppgaver og avdekke i hvilken grad eiere er tilfreds med rådgivningen og synliggjøre eventuelle forbedringspunkter.

Etter vår vurdering kan Innovasjon Norge **utnytte lytteposten** i større grad. Hub-ledernes arbeidsform framstår som en ny og nyttig tilnærming for så vel kunnskapsutvikling som grunnlag for innovasjonspolitisk refleksjon og råd. Opprettelsen av et regionalt team vil også legge til rette for at læring og kunnskapsutveksling mellom hovedkontor og mellom regionskontorene. Vi vil likevel anbefale å inkludere lederne for kontorene både i Norge og i utlandet mer aktivt som en datakilde til analyse av næringsmuligheter, utfordringer og virkninger av virkemiddelbruk. Dette bør gjøres på en systematisk måte hvor kunnskap formidles «nedenfra og opp» for senere å bli supplert med annen informasjon.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Evalueringen omhandler oppgaven som faglig rådgiver til eiere og oppdragsgivere	14
1.1 Innovasjon Norge – etablert som en samlande virkemiddelaktør for økt verdiskaping	14
1.2 Eiermål 4 har sin bakgrunn i evaluering av organisasjonens første år	18
1.3 Avgrensning mot annen rådgivning fra Innovasjon Norge	20
1.4 Mange underliggende etater skal levere faglige råd	21
2 Kvalitative datakilder har stått sentralt	23
2.1 Vurdering av om Innovasjon Norge imøtekommer forventningene	23
2.2 Intervju har stått særlig sentralt	23
2.3 Involvering av oppdragsgiver og referansegruppe	26
3 Rådgivningsoppgaven kan deles i fire deloppgaver	27
3.1 Operasjonalisering av eiermål 4 om innovasjonspolitisk rådgivning	27
3.2 Lytteposten	28
3.3 Analyse	28
3.4 Rådgivning	29
3.5 Deltagelse i offentligheten	30
4 Faglig rådgivning er en ledelsesoppgave	31
4.1 Eiermål 4 er komplekst og kontaktflatene mange	31
4.1 Mottakere av råd	32
4.1 Rådgivningen foregår hovedsakelig gjennom etablerte kanaler	34
4.1 Ledelsen er avsenderen av faglige råd	36
5 Bevegelse i positiv retning, men treffer ikke helt	38
5.1 De fire deloppgavene henger tett sammen	38
5.2 Lytteposten – innhenting av data i egen organisasjon	39
5.3 Analyse – systematisering og bearbeiding av data	42
5.4 Faglige råd – videreføring og anbefalinger	46
5.4.1 Rådgiver for fylkeskommunen	46
5.4.2 Rådgiver for departementene	50
5.5 Deltagelse i offentligheten	55
6 Internasjonale erfaringer viser at det ikke finnes én optimal modell for hvordan rådgivningsfunksjonen skal organiseres	65
6.1 Innovasjonspolitisk rådgivning i Norge	65
6.2 Innovasjonspolitisk rådgivning i Danmark	66
6.3 Innovasjonspolitisk rådgivning i Sverige	67
6.4 Mange land har opprettet nasjonale råd	70

6.5	Læringspunkter på tvers	71
7	Er det hensiktsmessig at Innovasjon Norge skal ha et eiermål om å rådgi andre offentlige myndigheter?	73
7.1	Ressursbruken tiltar noe, men er likevel beskjedne	73
7.2	Eiermål 4 vurderes til å gi netto samfunnsmessig nytte	74
7.3	Langsiktige rammer basert på vurdering av formål, styrke, aktørbilde og brukerbehov	75
7.4	Utøvelsen betinger kontinuerlig dialog og tillitt	78
8	Først og fremst behov for forventningsavklaring	79
8.1	Innovasjon Norge har hatt mye oppmerksomhet på eiermål 4 og tatt flere grep for å bli en bedre rådgiver	79
8.1	Måloppnåelsen svekkes av ulike forståelse av eiermål 4 mellom eiere og Innovasjon Norge	80
8.2	Stort antall oppdragsgivere kan oppleves som krevende, men også gi kunnskapsmessige synergier	83
8.3	Anbefalinger framover	84
9	Referanser	88
	Vedlegg 1 Referansegruppe	90
	Vedlegg 2 Informanter	91
	Vedlegg 3 Gjennomførte evalueringer	93
	Vedlegg 4 Innspill til oppnevnte utvalg, stortingsmelding mv.	96
	Vedlegg 5 Omdømme	97

1 Evalueringen omhandler oppgaven som faglig rådgiver til eiere og oppdragsgivere

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av Innovasjon Norge og bakgrunnen for at selskapet har fått i oppgave å bruke sin kunnskapsbase og kontaktnett som grunnlag for faglige råd til eiere og oppdragsgivere.

I kapitlet avgrenses den faglige rådgivningen til eiere og oppdragsgivere fra andre aktiviteter og annen rådgivning som Innovasjon Norge leverer.

1.1 Innovasjon Norge – etablert som en sam-lende virkemiddelaktør for økt verdiskaping

Innovasjon Norge ble etablert 1. januar 2004 ved at Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere ble slått sammen. Gjennom sammenslåingen ble så vel offentlig bistand til prosjektfinansiering (utenom forskningsstøtte), eksportrådgivning, tilrettelegging for økt turisme og gründer- og oppfinnerrådgivning lagt til en aktør.

Målsettingen med sammenslåingen av virksomheten var å sikre en mer målrettet bruk av de næringsrettede virkemidlene og økt brukervennlighet, Jf. Innst. S. nr. 283 (2002-2003) og Innst. O. nr. 30 (2003–2004).

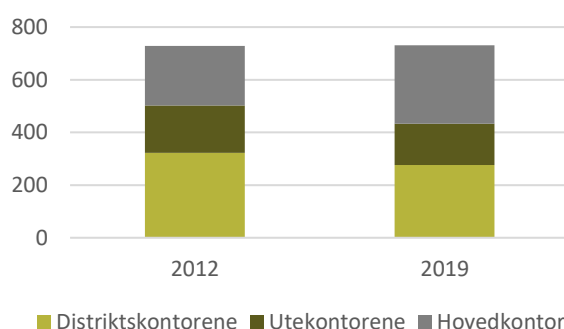
Innovasjon Norges formål er justert siden etableringen og er i dag formulert som å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet.³

Innovasjon Norge skal bidra til økt verdiskaping i hele landet gjennom tre delmål; flere gode grunder, flere vekstkraftige bedrifter og flere innovative næringsmiljøer. I tillegg er det i avtalen mellom In-

novasjon Norge og eierne definert 4 eiermål, hvorav det å være en «*tydelig innovasjonspolitisk rådgiver*» er ett av disse eiermålene, jf. Figur 1.2.⁴

Innovasjon Norge har om lag 730 ansatte fordelt på 20 kontorsteder i Norge og 30 kontorsteder i utlandet. Flere av kontorstedene i Norge er slått sammen under felles ledelse og ved utgangen av 2018 hadde Innovasjon Norge 16 regionskontorer. De ansatte på regionskontorer og utekontorer utgjorde om lag 59 prosent av alle ansatte i Innovasjon Norge ved utgangen av 2018. Tilsvarende andel var 69 prosent i 2012.

Figur 1.1 Antall ansatte Innovasjon Norge. 2012 og 2019.



Kilde: Innovasjon Norge

Note: Antall ansatte på distriktskontorene inkluderer 8 ansatte ved Innovasjon Norges Gründersenter i Førde som rapporterer administrativt til Customer Operations i Divisjon Regioner og faglig til Gründerdivisjonen

Juridisk er Innovasjon Norge etablert som et særlovsselskap, regulert i Lov om Innovasjon Norge (Lov av 19. desember 2003 nr. 130 , 2003) underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Det at Inno-

³ Lov om Innovasjon Norge, LOV-2003-12-19-130, endret LOV-2016-06-17-72 fra 01.01.2017

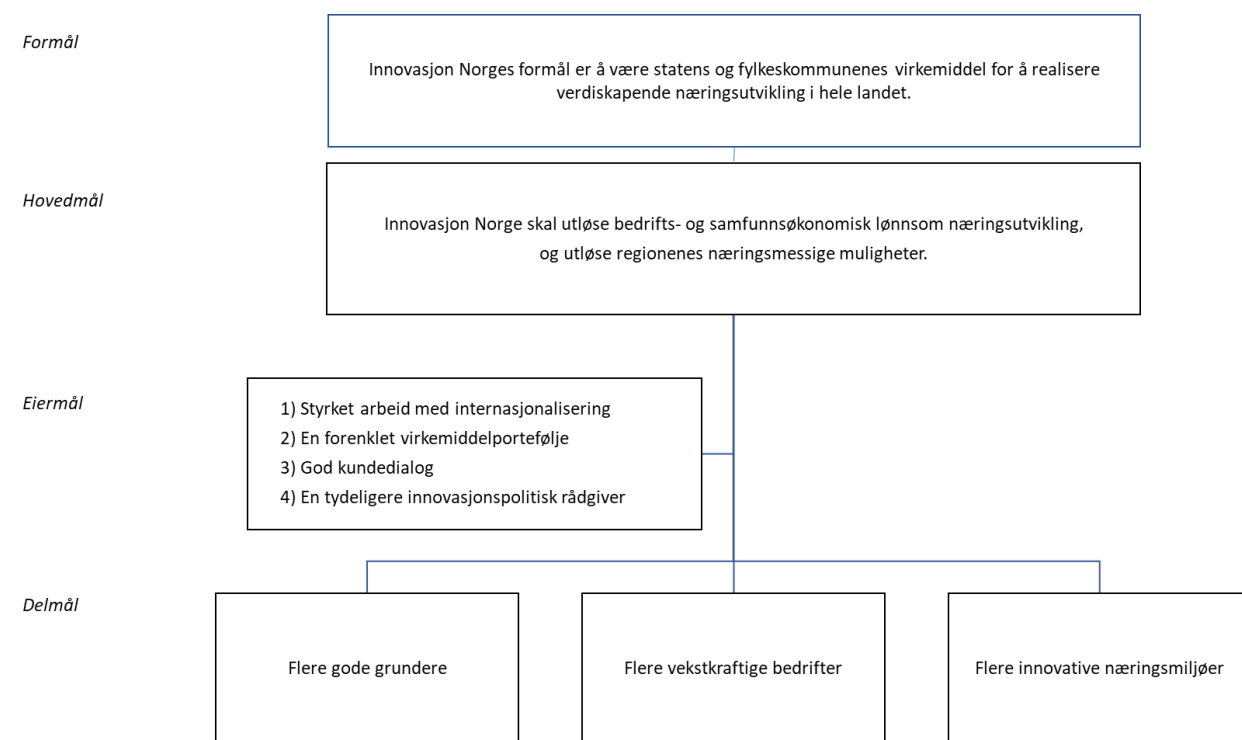
⁴ Eiermål nummer 4 i eieravtalen

vasjon Norge er organisert som et særlovsselskap innebærer at eier ikke har myndighet til å overprøve Innovasjon Norges beslutninger i konkrete saker og at eier heller ikke er et klageorgan. Selskapet ledes av et styre og en administrerende direktør.

Som en del av forvaltningsreformen i 2010 ble eierskapet til Innovasjon Norges delt mellom staten ved

Nærings- og fiskeridepartementet (51 pst.) og fylkeskommunene (49 pst.).⁵ Formålet med reformen var å forsterke regionalt folkestyre og fylkeskommunen som en regional utviklingsaktør. Denne eierstrukturen er fortsatt gjeldende på evalueringstidspunktet.

Figur 1.2 Målhierarki



Kilde: Formidling av eiernes forventninger og mål (eierforventningsbrevet) datert feb. 2014

⁵Lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen) (Lov 2009-01-09-4, 2009)

Virkemidlene Innovasjon Norge forvalter kan deles inn i fire kategorier:

- Prosjektfinansiering i enkeltbedrifter (lån og tilskudd)
- Tilskudd til bedriftsnettverk og klynger
- Rådgivning til virksomheter
- Profilering av Norge som reiselivsmål

Lån og tilskudd dominerer den samlede porteføljen, jf. Figur 1.4.⁶

Virkemidlene er særlig rettet mot nyetablerte gründere, nettverk og små og mellomstore virksomheter, selv om Innovasjon Norge også gir støtte og rådgivning til større virksomheter.

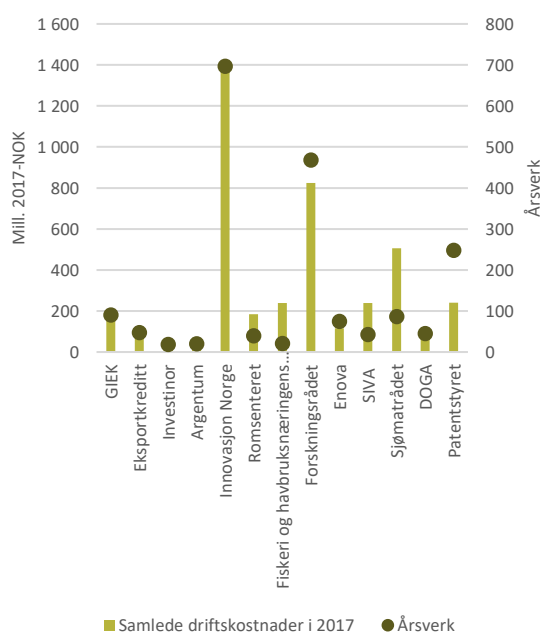
Innovasjon Norges aktivitet, både målt i kroner og antall unike mottakere per år, har økt siden etableringen og også i løpet av evalueringsperioden 2012-2017, jf. Figur 1.4.

Støtte gitt som lån og garantier var særlig høyt i 2008 i forbindelse med finanskrisen. I løpet av evalueringsperioden 2012-2017 økte samlet støttebeløp med 2,5 prosent per år, men mens det har vært en økning i samlet støtte gitt som lån har det vært en nedgang i støtte gitt som tilskudd.

Innovasjon Norge er den største virkemiddelaktøren i det næringsrettede virkemiddelapparatet målt i antall ansatte og årsverk. Tilsvarende er det også når man ser på antall brukere (ca. 5-6000 i året). Forskningsrådet er også en stor aktør, men kun om lag halvparten av Forskningsrådets portefølje er en del

av rådets næringsrettede innsats (øvrig er grunnforskning og forskningsinfrastruktur).

Figur 1.3 Sentrale aktører i næringsrettede virkemiddelapparatet



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS basert på aktørenes årsrapporter for 2017

Virkemiddelapparatet trekkes av regjeringen frem som viktig i en tid med behov for omstilling (Prop. 1 S (2018–2019)). For å forstå Innovasjon Norges rolle, er det likevel viktig å notere seg at mesteparten av norsk næringsutvikling, innovasjon og vekst skjer uten støtte fra Innovasjon Norge. I 2017 støttet Innovasjon Norge om lag 6 300 unike mottakere med de ovennevnte virkemidlene.⁷ Til sammenlig-

⁶ Støttebeløp til rådgivning omfatter rådgivningsprosjekter slik disse registreres av Innovasjon Norge. Innovasjon Norge gir trolig mye rådgivning til virksomheter i forbindelse med for eksempel behandling av finansieringssøknader som ikke er registrert som et rådgivningsprosjekt.

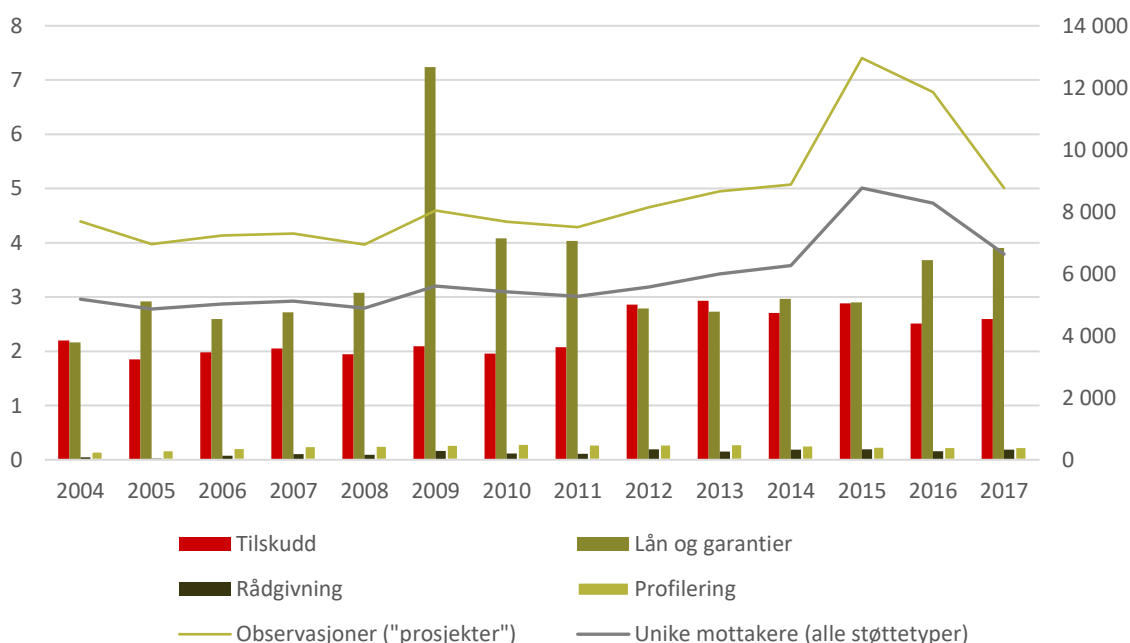
⁷ 2018 data er ikke tilgjengelig på evalueringstidspunktet

ning var det om lag 192 000 registrerte virksomheter med mer enn 1 ansatt i Norge samme år.⁸

Samlede tilskudd fra Innovasjon Norge utgjorde om lag 3,9 mrd. kroner i 2017. Om lag ¼ av støtten er gitt på bakgrunn av innovasjonsrettede virkemidler, mens resten er gitt på bakgrunn av virkemidler som har til formål å stimulere til entreprenørskap og nær-

ringsutvikling. Samlet støtte fra virkemidler som særlig skal fremme innovasjon kan estimeres til 1,3 mrd. kroner i 2016⁹. Næringslivets samlede investeringer i innovasjonsrelaterte aktiviteter er estimert til 65 mrd. kroner i samme år (SSB, 2017).¹⁰

Figur 1.4 Utvikling i støttebeløp (i mrd. 2017-NOK, venstre akse) og antall mottakere og observasjoner (høyre akse). 2004-2017.



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse AS, basert på Samspillsdatabasen.

⁸ 558 000 totalt, hvorav 366 000 var registrert uten ansatte.

⁹ Kategorisering av hvilke av Innovasjon Norges ordninger som er regnet som innovasjonsrettet støtte er basert på Samfunnsøkonomisk analyse ASs kategorisering i samspillsdatabasen. For Innovasjon Norge tilsvarer

dette oppdragene gitt som en del av «Innovasjonsoppdraget», jf. oppdragsgiverrapporten til selskapet.

¹⁰ Data for 2017 er ikke tilgjengelig på evalueringstidspunktet.

1.2 Eiermål 4 har sin bakgrunn i evaluering av organisasjonens første år

Innovasjon Norge sin rolle som en regionalpolitisk rådgiver har røtter tilbake til 1990-tallet med opprettelsen av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)¹¹. SND skulle være en premissleverandør for fylkeskommunen (Steine m.fl., 1995).

Rollen som en rådgiver for nasjonale beslutningstakere er nyere og har sin bakgrunn i en undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen fra 2008 og en evaluering av Innovasjon Norge fra 2010.

Riksrevisjonen publiserte en undersøkelse av Innovasjon Norge som en statelig næringsutviklingsaktør i 2008. Undersøkelsen omhandlet perioden fra etableringen i 2004 fram til og med 2007. I denne undersøkelsen ble Innovasjon Norge omtalt som en «tilskuddsforvalter» som hadde lite handlingsrom til å styre egen virkemiddelportefølje. Virkemiddelporteføljen til selskapet ble omtalt som uoversiktlig og komplisert å forvalte, og Riksrevisjonen vurderte at det i liten grad ble foretatt faglig koordinering ved opprettelsen av nye programmer og virkemidler, og vurdering av den samlede porteføljen (Riksrevisjonen, 2008).

Evalueringen av Innovasjon Norge (Pöyry m.fl., 2010) forsterket inntrykket av Innovasjon Norge som en saksbehandler-organisasjon. Innovasjon Norge ble omtalt som en «reaktiv iverksetter» og vurderingen var at Innovasjon Norge forvaltet finansielle virkemidler på en profesjonell og faglig solid måte. Evalueringen fant at de oppdragsgivende departement la detaljerte føringer på bevilgningene til Innovasjon Norge og pekte også på at det i liten

grad var reell og systematisk vurdering av den samlede porteføljen av virkemidler og om virkemiddelbruken var tilstrekkelig adekvat i forhold til utfordringene næringslivet sto overfor.

Pöyry m.fl. (2010) talte for å videreutvikle Innovasjon Norge som en aktiv medspiller i utviklingen av virkemiddelapparatet og følgelig den norske nærings- og innovasjonspolitikken.

Pöyry m.fl. (2010) uttrykker at

«Vi tror det er mye å vinne på å videreutvikle Innovasjon Norge som en aktiv innspiller til utformingen av norsk nærings- og innovasjonspolitik i bred forstand, basert på den kunnskap de bør ha om norsk næringslivs utfordringer og hvordan Innovasjon Norge kan bistå for å øke norsk verdiskaping. En slik rolle for Innovasjon Norge forutsetter en god, aktiv og vedvarende dialog mellom Innovasjon Norge og spesielt Nærings- og handelsdepartementet.

Evalueringen har avdekket at denne dialogen er lite utviklet. Vi mener dette dels henger sammen med hvordan Innovasjon Norge primært opptrer og ser på seg selv som en iverksetterorganisasjon. I tillegg observerer vi heller ikke sterk vilje til å få etablert slik dialog fra overordnet departement, snarere tvert imot. (...).

Etter vår vurdering er det behov for etablering av tydelige arenaer for dialog om næringspolitiske virkemiddelbruk mellom Innovasjon Norge og Innovasjon Norges eiere. (...).»

Kilde: Pöyry m.fl (2010)

¹¹ Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble opprettet 1. januar 1992 gjennom sammenslåing av Distriktenes utbyggingsfond, Industribanken, Industrifondet og Småbedriftsfondet. Etter hvert gikk også Sta-

tens lånekasse for aviser, Statens Fiskarbank og Statens Landbruksbank inn i fondet. Fra og med 2004 har SND vært en del av Innovasjon Norge.

Anbefalingen fra evalueringen ble fulgt opp i tildelingsbrevet fra Nærings- og handelsdepartementet til Innovasjon Norge for 2011 der det stod at Innovasjon Norge skal;

«... være en kompetent pådriver og bidragsyter regionalt og nasjonalt i utformingen av en helhetlig politikk som ser innovasjon, internasjonalisering og regional utvikling i sammenheng».

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet daværende Nærings- og handelsdepartementet (2010).

Dette er første gangen Innovasjon Norge fikk et eksplisitt mandat til å være en bidragsyter i politikkutvikling, og forventningene ble beskrevet nærmere i Stortingsmeldingen (Meld. St. 22 (2011-2012)) *Verktøy for Vekst - om Innovasjon Norge og SIVA SF*, som ble offentliggjort i juni 2012. I stortingsmeldingen redegjorde regjeringen for hvordan den vil følge opp evalueringen av Innovasjon Norge og høringer som ble gjennomført i etterkant av denne. Meldingen presenterte regjeringens planer for den videre utviklingen av Innovasjon Norge hvor det blant annet ble etablert en målstruktur for selskapet.

I stortingsmeldingen ble det også uttalt at Innovasjon Norges rolle som rådgiver skal styrkes;

«Evalueringen av Innovasjon Norge har konkludert med at Innovasjon Norge fungerer godt som saksbehandlerorganisasjon, men at selskapet har et potensial for å kunne utvikle seg til en bedre faglig rådgiver for offentlige myndigheter. Regjeringen gir derfor Innovasjon Norge et tydelig mandat om å være en god faglig rådgiver for eiere og oppdragsgivere.

Aktuelle områder Innovasjon Norge skal vurdere, er hvilke av selskapets programmer og tjenester som gir særlig god måloppnåelse, hvilke som virker mindre godt, og i hvilken grad måloppnåelsen kan styrkes ved å gjøre endringer i den eksisterende virkemiddelporteføljen. Dette krever styrking av selskapets kompetanse.»

Kilde: Meld. St. 22 (2011-2012), Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF

I februar 2014 ble oppgaven som faglig rådgiver forankret som et selvstendig eiermål i eieravtalen mellom eierne Nærings- og Fiskeridepartementet og samtlige fylkeskommuner, og Innovasjon Norge.

I et vedlegg til eieravtalen beskrives forventningene til Innovasjon Norge knyttet til dette og 3 andre eiermål. Eiermål 4 som er formulert som en «tydelig innovasjonspolitisk rådgiver» er gjengitt i sin helhet i tekstboks 3.1 i kapittel 3. Eiermålene reflekterer strategiske forhold eierne til enhver tid ønsker å følge særlig tett opp. Målene kan antas å skulle gjelde for en tidsbegrenset periode.

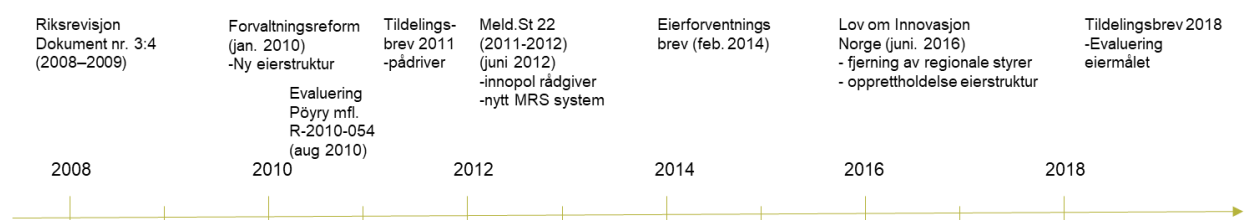
Forventningene til Innovasjon Norge er noe mer utførlig beskrevet i St. Meld. 22 (2011-2012) enn i eierforventningsbrevet, men forskjellene er små.

Forventningene om at Innovasjon Norge skal være en faglig rådgiver er også presisert i alle tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet fra og med 2012. Det å skulle være en innovasjonspolitisk rådgiver er videre inkludert som ett av seks sentrale mål for Innovasjon Norge i selskapets gjeldende strategi.¹²

¹² <https://www.innovasjon norge.no/no/om-innovasjon-norge/om-oss/innovasjon-norge-mot-2020-strategi-2016--2020/>

I tildelingsbrevet for 2018 fikk Innovasjon Norge i oppgave å gjennomføre en evaluering av selskaps bidrag på eiermål 4.

Figur 1.5 Tidslinje for innføringen av rådgivningsoppgaven



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS basert på Meld.St. 22 (2011-2012), Lov om Innovasjon Norge og Tildelingsbrev 2012-18

1.3 Avgrensning mot annen rådgivning fra Innovasjon Norge

Eiermål 4 er formulert som å være en «*tydelig innovasjonspolitisk rådgiver*» for eiere og oppdragsgivere.

Oppgaven som faglig rådgiver omhandler ikke rådgivning fra Innovasjon Norge til bedrifter, klynger og forskningsinstitusjoner. Innovasjon Norge yter denne typen rådgivning som et ledd i å styrke verdiskaping, markedsadgang, innovasjon og omstillingsevne. Denne typen rådgivning er en sentral del av Innovasjon Norges virke, men er ikke vurdert i denne evalueringen.

Det er ikke opplagt hva som menes med begrepet «*innovasjonspolitisk rådgiver*». «Innovasjonspolitikk» er et begrep som er relativt nytt, men som brukes stadig mer. Særlig siden 1990-tallet har bruken

av begrepet tiltatt, men det foreligger ikke en omforent definisjon hverken i forskningslitteraturen eller i daglig tale om hva *innovasjonspolitikk* er (Edler & Fagerberg, 2017). Snevert kan innovasjonspolitikk betraktes som politikk som har nyskaping som sitt primære formål, mens en langt videre forståelse av begrepet vil romme all politikk som frembringer nyskaping som en avledet konsekvens.

Innovasjonspolitikk er av Nærings – og fiskeridepartementet definert som til politikk som fremmer og legger til rette for innovasjon¹³, både i næringslivet og i det offentlige. Med denne formuleringen er det naturlig å definere innovasjonspolitikk som en delmengde av begrepet næringspolitikk, som omfatter all politikk som på en eller annen måte har som mål å øke verdiskapingen i næringslivet.

¹³ I offentlige dokumenter vises det ofte til definisjonen som ble lansert i St meld nr 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge, som sier: «Innovasjon av en ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk

i produksjonen for å skape økonomiske verdier.» (Nærings- og fiskeridepartementet, 2014)

Næringspolitikk i bred forstand omhandler både politikk for omstilling av næringer, utvikling av næringer, samt vilkår for næringsutvikling mer generelt.

Mangelen på en presis definisjon av grenseflaten mellom innovasjonspolitik og annen næringspolitikk kan være uklar for Innovasjon Norge som også forvalter virkemidler har langt bredere målsettinger enn innovasjon i egentlig forstand. Eksempelvis har Innovasjon Norge en sentral rolle i forvaltningen av virkemidler for entreprenørskap, eksport og bedriftsutvikling, og ikke alle disse har innovasjon som et sentralt kriterium eller mål.

I eierforventingsbrevet er det uttrykt at *«Eierne forventer at Innovasjon Norge inntar en tydeligere rolle som rådgiver for oppdragsgivere og eiere i spørsmål knyttet til næringsutvikling og utvikling og forvaltning av egne virkemidler»*.

Både denne formuleringen og intervju gjennomført i forbindelse med dette prosjektet, tyder på at eiermål 4 ikke er avgrenset til kun faglig rådgivning som grunnlag for politikk for innovasjonsfremme, men også rådgivning som grunnlag for politikk for næringsfremme.

Eiere, oppdragsgivere og andre kan også be Innovasjon Norge om råd som ikke handler om innovasjon, vekst og omstilling i næringslivet, men som Innovasjon Norge forventes å ha kompetanse på. Dette kan for eksempel være rådgivning som grunnlag for å ivareta norske interesser i handelsavtaler, råd som grunnlag for styrking av diplomatiske forbindelser og praktiske råd i forbindelse med statsbesøk mv. Denne typen rådgivning anser vi å ligge utenfor rollen som innovasjonspolitisk rådgiver og følgelig ikke vurdert i denne evalueringen.

1.4 Mange underliggende etater skal levere faglige råd

Det å være en faglig rådgiver og leverandør av inn-sikt og råd som grunnlag for politikkutvikling er en sentral oppgave for mange norske direktorater, i tillegg til andre oppgaver som å drive tilsyn, forvalte tilskuddsordninger, implementering av andre tiltak og drive etatsledelse mv. Helsedirektoratet, Miljødirektoratet, Arbeid- og velferdsetaten (NAV) er eksempler på direktorater som skal være faglige rådgivere for sine eierdepartement.

Generelt er arbeidsdelingen mellom departement og direktoratene basert på at underliggende direktoratet har ansvaret for håndtering av oppgaver av rutinemessige karakter og saksfelt der det sjelden er behov for politiske beslutninger. For et direktorat med en rådgivningsfunksjon er det forventet at direktoratene skal utarbeide og innhente faglige analyser og gi råd i forbindelse med budsjettarbeid, stortingsmelding og utredninger tilknyttet saksområdene de har ansvar for (DIFI, 2008).

I skriftlig form skiller ikke eiermål 4 seg mye fra rådgivningsoppgaven som ulike direktorat har. En kartlegging som DIFI har gjennomført om Direktoratenes faglige rolle (DIFI, 2008) beskriver hvordan rollen som faglig rådgiver praktiseres i et utvalg norske direktorater. Kartleggingen viser selv om mange direktorater har en slik rolle, vil organisering av rollen, arbeidsdeling mellom direktorat og eierdepartement og vektlegging av rådgivningsoppgaven sammenlignet med andre oppgaver variere mellom ulike direktorater og også over tid.

Både evalueringer og analyser¹⁴, enkeltsaker og intervju gjennomført i forbindelse med denne evalueringen vitner om at oppgaven som faglig rådgiver er krevende for direktoratene og at det ikke er uvanlig at det er spenninger mellom eierdepartement og direktorat. Spenneningene kan for eksempel være knyttet til ulike forventninger for hvilke råd underliggende direktorat er i stand til å levere og at faglige råd ikke er relevant gitt de politiske hensyn og dilemmaer som eierdepartementet står ovenfor.

Spenninger kan også oppstå som følge av faglig uenighet og personlige konflikter (DIFI, 2008).

På grunn av disse spenningene peker de rapporter som vi har gjennomgått og intervju som vi har gjennomført i forbindelse med dette prosjektet på et behov for at ledelsen i et direktorat forstår og kjenner dynamikken i eierdepartement (eller øvrige mottakere av råd) godt og at ledelsen besitter en «fingerspitzgefühl» for hvordan rollen skal utøves.

I Graver-kommisjonen (NOU 2006:14) som omhandler Utlendingsdirektoratet heter det:

”Direktoratenes rolle er todelt: De utøver myndighet, samtidig som de er rådgivende overfor departementet. Direktoratene er politisk styrt, men de er ikke politiske. De skal primært ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men de må ha en politisk forståelse”.

Også for Innovasjon Norge vil det tidvis kunne være krevende å innfri eiere og oppdragsgiveres forventninger, og være faglig og samtidig politisk relevant.

Det spesielle for Innovasjon Norge er at oppgaven som faglig rådgiver er relativt ny. Evalueringen dekker altså en periode der Innovasjon Norge har dreid oppmerksomhet, ressursbruk og kompetanse fra å være en iverksetterorganisasjon til (også) å bli en faglig rådgiver.

Innovasjon Norge skiller seg også fra mange direktorater ved at selskapet forvalter virkemidler på vegne av et stort antall eiere og oppdragsgivere.

Videre er Innovasjon Norge organisert som et særlovsselskap der både Innovasjon Norge sitt hovedstyre og ledelsen har ansvar for at selskapet når sine eiermål.¹⁵ Hvilken betydning disse forholdene får for utøvelsen av rådgivningsoppgaven, kommer vi tilbake til.

¹⁴ Se for eksempel DIFI (2008), Agenda Kaupang (2015) og Graver-kommisjonen (NOU 2006: 14, 2006)

¹⁵ Andre særlovsselskaper er Vinmonopolet, Norsk Tipping og de regionale helseforetakene.

2 Kvalitative datakilder har stått sentralt

I dette kapitlet gjør vi rede for mandatet for evalueringen og vår metodiske tilnærming. Fordi det finnes lite skriftlig materiale og objektive data som kan belyse Innovasjon Norge sitt bidrag på Eiermål 4 har kvalitative datakilder stått særlig sentralt.

Vi presenterer også vår bruk av referansegruppen.

2.1 Vurdering av om Innovasjon Norge imøtekommer forventningene

Evalueringen tar utgangspunkt i perioden fra og med 2012 til og med 2018, men med hovedvekt på perioden 2014-2018.

Fra mandatet for evalueringen står det:

«Formålet med evalueringen er å få vurdert i hvilken grad Innovasjon Norge har lyktes med å svare på eiernes forventninger knyttet til rollen som innovasjonspolitisk rådgiver slik det framkommer i eierforventningsbrevet».

Mer spesifikt er vi bedt om å

- beskrive hvordan eiere og oppdragsgivere tolker og forstår Eiermål 4
- vurdere hvilke grep Innovasjon Norge og eierne og oppdragsgiverne har tatt for å sikre og/eller muliggjøre måloppnåelse
- vurdere i hvilken grad rådene og bidragene er faglig fundert og bygger på Innovasjon Norges kunnskap
- vurdere i hvilken grad de ulike eierne og oppdragsgiverne opplever rådene som relevante sett i forhold til egne behov og/eller Innovasjon Norges rolle slik den fremkommer i forventningene.

Det sentrale er altså å vurdere om Innovasjon Norge er blitt «en tydeligere innovasjonspolitisk rådgiver» og om Innovasjon Norge er tydelig nok. Vurdering er gjort med bakgrunn i om rådgivningen sva-

rer til eiernes og sentrale oppdragsgiveres forventninger, men også med bakgrunn i hva man kan forvente av denne typen organisasjon og hva man kan forvente gitt at Eiermål 4 som sådan er relativt nytt for Innovasjon Norge.

I tillegg er formålet med evalueringen å vurdere hvordan Innovasjon Norge bidrar til at problemstillinger som er relevante for selskapets måloppnåelse fremmes i den offentlige debatten.

Evalueringen handler ikke bare om å gjøre opp status for perioden vi har bak oss, men også å drøfte hvordan Innovasjon Norge, alene og i samarbeid med eiere og oppdragsgivere, kan styrke måloppnåelse framover. Avslutningsvis vil vi derfor også anbefale konkrete tiltak for å videreutvikle selskapet som en faglig rådgiver for eiere og oppdragsgivere framover.

2.2 Intervju har stått særlig sentralt

Formålet med evalueringen er å avdekke om Innovasjon Norge er blitt en tydeligere innovasjonspolitisk rådgiver for eiere og oppdragsgivere. Siden det finnes få objektive data som kan belyse hvordan Innovasjon Norge svarer på oppgaven, har kvalitative datakilder stått sentralt.

Prosjektet ble delt inn i tre faser. I den innledende fasen av prosjektet har vi gått gjennom offentlige dokumenter som handler om rollen som faglig rådgiver og Innovasjon Norge. Datagrunnlaget inkluderer skriftlige dokumenter som Stortingsmeldinger og tidligere evalueringer.

Videre har vi gjennomført enkelte eksplorative intervjuer. De eksplorative intervjuene ga innsikt i Innovasjon Norges, og eiernes forståelse og forventninger til rollen som faglig rådgiver og danner grunnlaget for utvikling av hypoteser og intervjuguider til bruk i neste fase (fullskala datainnhenting).

Dokumentstudier og dybdeintervju har vært sentrale datakilder i datainnhentingsfasen. Vi har gått gjennom oppdragsgiverrapporter, satsingsforslag, tilde-
lingsbrev mv med sikte på å undersøke form og kva-
litet på rådgivningen og dialog mellom Innovasjon
Norge og deres eiere og oppdragsgiver som hand-
ler om rollen som faglig rådgiver.

Innovasjon Norge har gitt en lang rekke råd til sine
eiere og oppdragsgivere i løpet av evalueringspe-
rioden. Vi har ikke evaluert hvert enkelt råd som er
gitt i perioden, eksempelvis i hvilken grad rådet tref-
fer de muligheter og utfordringer som næringslivet
stod ovenfor på tidspunktet ble gitt. Vi har imidlertid
gått gjennom en stor del av de rapporter og innspill
som Innovasjon Norge har levert i perioden for å få
innsikt i form, kvalitet og begrunnelser på et generelt
grunnlag. I tillegg har vi sett til andre dokumenter og
rapporter som omhandler statsforvaltningen, særlig
forholdet mellom departement og underliggende
etat.

Dybdeintervju med representanter fra Innovasjon
Norge og dets eiere og oppdragsgivere har vært en
sentral datakilde i prosjektet fordi rollen som faglig
rådgiver omhandler hvordan disse vurderer at den
faglige rådgivningen har vært. Intervjuene har også
gitt innsikt i dialogen mellom Innovasjon Norge og
deres eiere og oppdragsgivere knyttet til rollen som
faglig rådgiver.

For eksempel er det kun gjennom intervju at vi kan
forstå hvordan eierne og oppdragsgiverne tolker,
forstår og vurderer rådgivningsoppgaven, og om
dette samsvarer med Innovasjon Norges tolkning.
Dersom eierne og Innovasjon Norge har ulike opp-
fatninger om hva rådgiverrollen innebærer, er det
grunn til å tro at det også er ulike vurderinger av sel-
skapets bidrag til rollen som faglig rådgiver.

Intervju som metode har flere svakheter, blant annet
ved at det som sies kan misforstås eller tolkes i

enn annen retning enn det som er ment. For å mini-
mere risikoen for misforståelser eller feiltolkninger
er de aller fleste intervjuene gjennomført med mini-
mum to personer fra teamet til stedet, samtidig som
vi har intervjuet flere personer som kan belyse og
nyansere hver enkelt problemstilling.

Vurderingene som gis kan også være påvirket av
enkeltpersoners erfaringer med saksfeltet, men
også av personlige forventninger og egeninteresse.
Samtidig kan det også være vanskelig å skaffe til
veie informasjon om vurderinger og hendelser som
inntraff flere år tilbake.

For å minimere risikoen at enkeltpersoners vurde-
ringer blir førende, har vi gjennomført et stort antall
intervjuer, foretatt oppfølgingsintervjuer og søkt an-
nen dokumentasjon som kan belyse problemstil-
lingen ytterligere. I tilfeller der vi kun har intervjudata
å bygge på, har vi vektlagt de vurderinger som det
er stor enighet om, men også tydeliggjort problem-
stillinger det eventuelt er uenighet om.

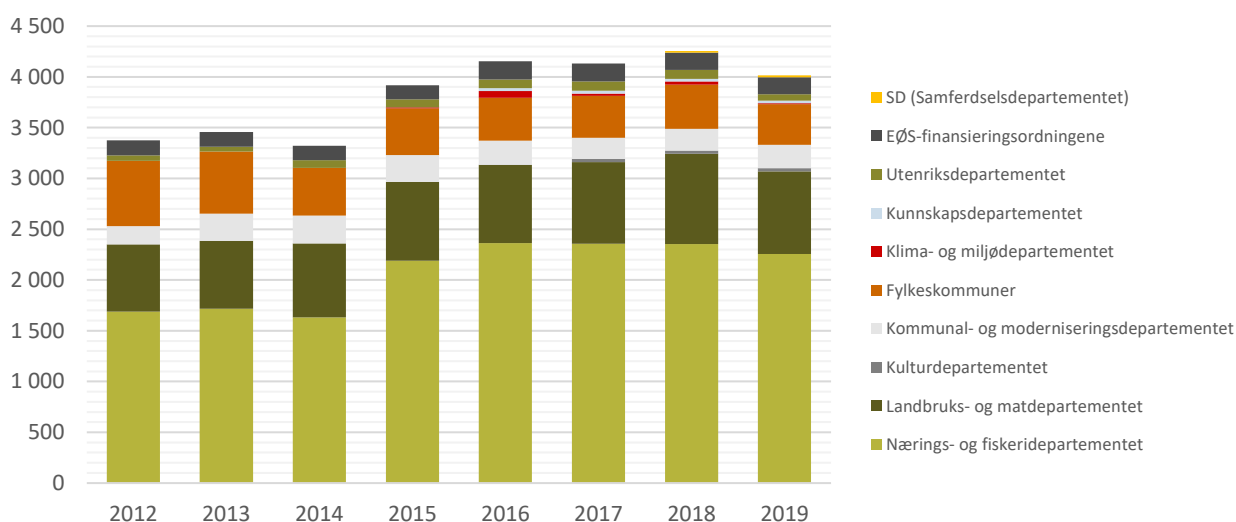
Vi har gjennomført enkeltintervjuer med tidligere og
fungerende administrerende direktør i Innovasjon
Norge, og hele ledergruppen (med unntak av leder
for IKT og digitalisering og leder for juridisk avde-
ling). Intervjuene har gitt innsikt i ledelsens forstå-
else av rollen som rådgiver, hvilke grep de gjør for
å styrke måloppnåelsen, og ledelsens egen vurde-
ring av måloppnåelse. Vi har også intervjuet styret i
Innovasjon Norge. Videre har vi intervjuet leder og
ansatte i Innovasjonspolitisk avdeling i Innovasjon
Norge som har et særlig ansvar for utarbeidelse av
det interne kunnskapsgrunnlaget som brukes i råd-
givningen.

Vi har også intervjuet ledere fra Innovasjon Norges
regionskontorer. Intervjuene har gitt innsikt i den
rådgivningen de leverer, men også i hvordan kunn-
skap fra kontorene brukes som grunnlag for utarbei-
delse av analyser og rådgivning ved hovedkontoret.

For å spesielt ta for oss den delen av eiermål 4 som handler om deltagelse i offentligheten, har vi intervjuet flere representanter fra kommunikasjonsavdelingen. Intervjuene har gitt innsikt i hvordan avdelingen jobber for å sette relevante saker på dagsorden, og hvilke saker avdelingen har jobbet med å kommunisere ut i den aktuelle perioden. I tillegg har vi fått Retriever til å gjennomføre en medieundersøkelse og vi har også sett til andre undersøkelser, herunder omdømmeundersøkelsen fra IPSOS.

For å kunne vurdere rådgivningen har det vært særlig viktig å innhente eiere og oppdragsgiveres vurderinger. Innovasjon Norge som har om lag 40 ulike oppdragsgivere som har ulike behov for råd. De mest sentrale mottakerne av innovasjonspolitiske råd fra Innovasjon Norge er Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal og moderniseringsdepartementet, samt fylkeskommunene (enkeltvis og samlet). Disse oppdragsgiverne som står for over 92 prosent av samlede oppdrag til innovasjon Norge i hele evalueringperioden (2012-2018), jf. Figur 2.1.¹⁶

Figur 2.1 Oppdragsfinansiering over statsbudsjettet. Fordelt på oppdragsgiver og år. 2012-2019. I 2018-NOK.



Kilde: Innovasjon Norge, basert på tildelingsbrev og oppdragsgiverrapporter

Note: Beløpet Innovasjon Norge mottar det enkelte år fastsettes i endelige oppdragsbrev fra den enkelte fylkeskommune. Midler fra Utenriksdepartementet omfatter blant annet Vision 2030, Norad, Noreps, ProRus samarbeid etc EØS-finansieringsordningene er skjønsmessig fordelt per år da finansiering gis over perioder (2009-2014/2014-2021).

¹⁶ Figuren viser årlig finansiering over statsbudsjettet. Samlet støtte i form av tilskudd, rådgivning, rentestøtte mv. til bedriftene vil ligge lavere enn samlet finansiering fordi overføringene også skal dekke administrative

kostnader, men kan også være høyere (lavere) dersom Innovasjon Norge har overskudd (tap) på egen portefølje eller ved at lån er medfinansiert med den europeiske investeringsbanken.

Intervjuene med representanter fra departementene er gjennomført som fysiske intervju, enten enkeltvis eller som gruppeintervju. Vi har også intervjuet representanter fra den fylkeskommunale eiergruppen som representerer fylkeskommunene i eiermøtene.

Vi har i tillegg invitert samtlige 18 fylkeskommuner til å gi sin vurdering av Innovasjon Norge som en faglig rådgiver i form av et skriftlig evaluerings-skjema. Ved å bruke et standardisert evaluerings-skjema fikk alle fylkeskommunene samme mulighet for å gi sin vurdering. Skjemaene ble sendt til næringssefene i fylkeskommunene og disse ble invitert til også å involvere andre representanter fra fylkeskommunen i utfyllingen av skjemaet.

For å styrke forståelsen av hva man bør kunne forvente av en organisasjon som Innovasjon Norge, har vi også intervjuet og sett til dokumenter som belyser organiseringen av rådgivningsfunksjonen i andre underliggende etater i Norge, Danmark og Sverige. Formålet med å se hen til næringspolitisk rådgivning i nabolandene har vært å undersøke om det er erfaringer som Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere kan dra veksle på. Formålet har ikke vært å gi et uttømmende bilde av hvordan rådgiverne i nabolandene ivaretar lignende oppgaver eller å vurdere de ulike aktørene mot hverandre.

I siste fase av prosjektet har vi vurdert og analysert data fra de ulike datakildene, og utarbeidet anbefalinger til Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere.

2.3 Involvering av oppdragsgiver og referansegruppe

Innovasjon Norge er oppdragsgiver og har vært ansvarlig for oppfølgingen av prosjektet underveis.

Innovasjon Norge har opprettet en referansegruppe for prosjektet. Medlemmer av referansegruppen er

inkludert i vedlegg 1. Det ble avholdt to referansegruppemøter underveis i prosjektet. På referansegruppemøtene fikk sentrale deltagerne anledning til å bidra inn til evalueringsarbeidet gjennom diskusjon om metode, sentrale funn og anbefalinger.

Referansegruppen fikk også adgang til å kommentere på et utkast av rapporten. Likevel vil vi presisere at endelige vurderinger og anbefalinger er evalueringsteamets egne.

3 Rådgivningsoppgaven kan deles i fire deloppgaver

I dette kapitelet drøfter vi rollen som faglig rådgiver mer inngående. Vi gjør rede for vår forståelse av rollen som faglig rådgiver sett i lys av omtale av rollen som faglig rådgiver i skriftlige formuleringer og intervju.

3.1 Operasjonalisering av eiermål 4 om innovasjonspolitisk rådgivning

Både St. Meld 22 (2011-2012), eierforventningsbrevet og det årlige tildelingsbrevet tydeliggjør hvilke forventninger eierne har til den rådgivningen som Innovasjon Norge skal gi.

Evalueringen er gjennomført med utgangspunkt i forventningene slik de er nedfelt i eierforventningsbrevet, jf. Tekstboks 3.1 som gjengir eiermål 4 i sin helhet.

Eiermål 4 inneholder konkrete forventninger til Innovasjon Norge. Forventningene er både formulert som mål, eksempelvis «*eierne forventer at Innovasjon Norge inntar en tydeligere rolle som rådgiver for oppdragsgivere og eiere...*», men også som aktiviteter som det er forventet at Innovasjon Norge skal gjøre, eksempelvis «*Innovasjon Norge skal bruke sin kontaktflate til å fremskaffe informasjon om muligheter og utfordringer i norsk næringsliv*».

Vi har operasjonalisert forventningene i eiermål 4 som fire deloppgaver: lyttepost, analyse, rådgivning og deltagelse i offentligheten.¹⁷ Operasjonaliseringen er ikke ment å endre målformuleringen i eierforventningsbrevet, men brukes for å strukturere vurdering av måloppnåelse på eiermål 4.

Tekstboks 3.1 Eiermål 4: En tydeligere innovasjonspolitisk rådgiver

Eierne forventer at Innovasjon Norge inntar en tydeligere rolle som rådgiver for oppdragsgivere og eiere i spørsmål knyttet til næringsutvikling og utvikling og forvaltning av egne virkemidler. Eierne forutsetter at rådgivningen er basert på et solid faglig og uavhengig grunnlag. Innovasjon Norge skal, gjennom sin kontaktflate mot norske bedrifter og næringer, nasjonalt og internasjonalt, fremskaffe kunnskap om hvilke utfordringer og muligheter norsk næringsliv til enhver tid står overfor. Videre skal Innovasjon Norge styrke sin evne til å utarbeide ulike typer faglige analyser knyttet til utviklingen av norsk næringsliv, bl.a. basert på de erfaringsdata selskapet har opparbeidet. Selskapet må følgelig ha høy faglig kompetanse på strategisk viktige områder, næringer og bransjer.

Eierne forventer også at selskapet videreutvikler sin evne til å prioritere mellom virkemidler og til å fremskaffe gode begrunnelser for forslag til eventuelle nye tiltak. Som en del av dette skal Innovasjon Norge vurdere alle oppdragsgiveres forslag til nye oppgaver som vurderes lagt til selskapet, og forslag til vesentlige endringer i innretningen i eksisterende oppgaver, og gi sine råd til oppdragsgivere og eiere før nye virkemidler trer i kraft. Vurderingen skal bl.a. vektlegge forslagets bidrag til selskapets måloppnåelse.

I tillegg til å være rådgiver overfor eiere og oppdragsgivere skal Innovasjon Norge bidra til at ulike innovasjons-, nærings- og regionalpolitiske problemstillinger som er relevante for selskapets måloppnåelse fremmes i det offentlige ordskiftet.

Den grunnleggende kapasiteten knyttet til Innovasjon Norges innovasjonspolitiske rolle finansieres over selskapets basisbevilling. Eventuell utvidet kapasitet på enkelte områder skal finansieres særskilt innenfor rammene til de ansvarlige eiere og oppdragsgivere.

Eiere ber hovedstyret rapportere på målet om en tydeligere innovasjonspolitisk rådgiver i forbindelse med styrets årsberetning. Eierne ber om at rapporten bl.a. inneholder en beskrivelse og vurdering av hvordan dette målet blir ivaretatt basert på selskapets egenrapportering.

¹⁷ Innovasjon Norge bruker selv disse fire deloppgavene i intern omtale av rollen som faglig rådgiver. Innovasjon Norge sin tolkning og avgrensning av de fire deloppgavene kan avvike noe fra den vi bruker.

3.2 Lytteposten

Helt siden etableringen har Innovasjon Norge hatt kontorer rundt om i landet og i utlandet. Kontorstrukturen var et produkt av de organisasjonene som ble slått sammen den gangen Innovasjon Norge ble etablert, men er likefullt ansett som et viktig organisatorisk virkemiddel for Innovasjon Norges formål om økt verdiskaping i hele landet. De senere år har det vært noe endringer i lokaliseringen, ressursfordeling og kompetansesammensetningen på kontorene. Endringene har ikke endret Innovasjon Norges karakter av å være en desentralisert organisasjon med betydelig tilstedeværelse nasjonalt og internasjonalt.

De ansatte på regions- og utekontorene har utstrakt kontakt med norske virksomheter, men også aktører som kan tenkes å samarbeide med norske virksomheter. Den tette kontakten gir selskapet kontinuerlig tilgang på informasjon om muligheter og utfordringer som virksomhetene står overfor og hvordan virksomhetene tilpasser seg disse. Innovasjon Norge får denne informasjonen før de kan spores i offentlig statistikk. At denne kunnskapen skal brukes for analyseformål er tydelig forankret i eierforventningsbrevet der det står at Innovasjon Norge skal «*bruke sin kontaktflate til å fremskaffe kunnskap om muligheter og utfordringer i norsk næringsliv*».

I tillegg har Innovasjon Norge unike data om virksomhetene som søker og mottar støtte gjennom virkemidlene som selskapet forvalter. Eierne forventer også at slike historiske data alene og sammen med forhåndskunnskapen og andre offentlige registre, brukes for analyseformål, jf. eierforventningsbrevet hvor det står at selskapet skal ... «*styrke sin evne til å utarbeide ulike typer faglige analyser knyttet til utviklingen av norsk næringsliv, bl.a. basert på de erfaringsdata selskapet har opparbeidet*».

Vi legger til grunn at det å bruke lytteposten både handler om systematisk innhenting av informasjon om utviklingen i næringslivet (regionalt og nasjonalt). Lytteposten kan også brukes aktivt for å teste ut hypoteser, erfaringer og innretning av tiltak og virkemidler.

3.3 Analyse

Den neste deloppgaven handler om at det unike dagtaggrunnlaget innhentet gjennom lytteposten systematiseres og analyseres, og at analysene (som skal brukes som grunnlag for rådgivningen) skal være av høy faglig kvalitet og uavhengig.

Oppdragsgiverne har behov for kunnskap om muligheter, utfordringer, trender og utviklingstrekk på sine områder for å utvikle politikk og tilpasse virkemiddelbruken – både de Innovasjon Norge forvalter og øvrige virkemidler. Blant annet trenger de oppdatert kunnskap om muligheter og utfordringer som norsk næringsliv står overfor i dag og som norsk næringsliv kan ventes å stå overfor fremover.

Som omtalt i tekstboks 3.1 skal organisasjonen ...

«styrke sin evne til å utarbeide ulike typer faglige analyser knyttet til utviklingen av norsk næringsliv... (..) ... eierne forventer også at selskapet videreutvikler sin evne til å prioritere mellom virkemidler ... (..) fremskaffe gode begrunnelser for forslag til eventuelle nye tiltak... (...) vurdere nye oppgaver... (...) Vurderingen skal bl.a. vektlegge forslagets bidrag til selskapets måloppnåelse».

Det er altså snakk om

- analyser av utvikling, muligheter og utfordringer i norsk næringsliv
- analyser av behovet for virkemidler
- analyser av effekter av virkemidler, enkeltvis og samlet (på verdiskaping) og som kan brukes som grunnlag for å prioritere mellom

virkemidler og hvordan virkemidlene bør innrettes

Den første analyseoppgaven betinger at Innovasjon Norge følger utviklingen i norsk næringsliv, mens de to siste analyseoppgavene betinger at Innovasjon Norge har kunnskap om hvordan nærings- og innovasjonspolitiske virkemidler fungerer i praksis.

Hva som bidrar til økt verdiskaping og økonomisk vekst har vært gjenstand for økonomisk forskning i århundrer.¹⁸ Ulike fagretninger og virkningsmekanismer har vært beskrevet, men noen enkel omforent analysemodell eksisterer likevel ikke. Det er likevel bred enighet om at markedsforhold og bedriftenes bruk av innsatsfaktorer som kapital, arbeidskraft (inkludert deres kompetanse) og teknologi er opplagte viktige drivere for verdiskaping. Likeledes er det bred enighet om at innovasjon og nyskaping¹⁹ som endrer så vel markeder, produkter og innsatsfaktorbruk, og at rammebetingelser som pengepolitikk, rettsvesen, demokrati, utdanningssystem o.a. har meget stor betydning for hvordan markeder utvikler seg, hvilke innovasjoner som finner sted hvor og hvordan virksomheter tilpasser seg.

Den næringspolitiske virkemiddelbruken skal bidra til økt verdiskaping i berørte foretak, herunder utløse bedrifts- og samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville blitt iverksatt (Meld. St. 22 (2011-2012)). Hvordan offentlige virkemidler (sammen og hver for seg) faktisk påvirker eller ikke påvirker verdiskapingen i næringslivet er kjernekompetansen til Innovasjon Norge.

Forventningen til Innovasjon Norges analyser vil naturlig knytte seg til at Innovasjon Norge på ingen

måte er alene om å utarbeide analyser om norsk næringsliv. Det er primært rådgivning som bygger på særegen kunnskap opparbeidet innenfor organisasjonen Innovasjon Norge som gir rådgivningen vekt. Konkret har Innovasjon Norge en bredere kontakflate mot norsk næringsliv, regionalt, nasjonalt og til dels internasjonalt enn andre deler av offentlig sektor. Prosjektvurderinger gir kunnskap om markedsforhold, markedsendringer og teknologiske trender. Oppsummering av slik kunnskap sammen med tilgjengelig kunnskap om mer overordnede samfunnsøkonomiske sammenhenger og utviklingstrekk gir muligheter til å utarbeide politikkrelevante analyser om så vel behov for virkemiddelbruk som analyser om utfordringer og muligheter for norsk næringsliv mer generelt.

Det er imidlertid neppe forventninger til at Innovasjon Norge skal utarbeide mer akademisk rettede analyser. I den grad det er behov mer omfattende analyser av underliggende drivkrefter som påvirker norsk næringsliv, er forventningen mer at Innovasjon Norge kjenner til dette, heller enn å utarbeide dem selv.

3.4 Rådgivning

Den tredje deloppgaven handler om rådgivning og kan konkretiseres som at Innovasjon Norge skal levere faglige, uavhengige og relevante råd til eiere og oppdragsgivere jf. eiermål 4 hvor det står at «*Ei-erne forutsetter at rådgivningen er basert på et solid faglig og uavhengig grunnlag*».

Det er ikke et opplagt skille mellom faglig analyse og faglige råd, men helt enkelt kan vi avgrense analyse til å handle om evalueringer, kvalitative og

¹⁸ Se en god oppsummering i J. E. Stiglitz og B. C. Greenwald (2014): *Creating a Learning Society*, Colombia University Press

¹⁹ Se for eksempel Fagerberg & Verspagen (2009). *Innovation studies—The emerging structure of a new scientific field*. *Research Policy* (38): 218-233

kvantitative analyser, kartlegginger og andre typer kunnskapsgrunnlag. Faglige råd er de faglige anbefalinger som Innovasjon Norge gir sine eiere og oppdragsgivere på bakgrunn av det utarbeidede kunnskapsgrunnlaget.

Oppdragsgiverne har behov for råd om hvordan et virkemiddel og tiltak bør innrettes og hvordan den samlede nasjonale og regionale virkemiddelporteføljen bør innrettes for å stimulere til videre vekst og utvikling gitt de mulighetene og utfordringene norsk næringsliv står overfor på oppdragsgivernes ansvarsområder.

Eierne har behov for råd om innretning og prioritering av virkemidler som Innovasjon Norge forvalter eller kan tenkes å forvalte for økt måloppnåelse i virksomheten.

Siden mange av eierne er oppdragsgivere, kan det være vanskelig å skille mellom hva som er råd for politikkutvikling og råd for virksomhetsstyring i praksis, men etter vår forståelse skal den faglige rådgivningen tjene begge disse to formålene – råd som grunnlag for nasjonal og regional politikkutvikling og som grunnlag for virksomhetsstyring.

Fra eierforventningsavtalen framgår det også hva slags råd som forventes:

- Råd om prioritering
- Råd om oppgaver lagt til selskapet
- Råd om vesentlige endringer i innretning på oppgaver og virkemidler

Som et særlovselskap har Innovasjon Norge betydelig grad av autonomi, men endringer i virkemidler eller aktiviteter som medfører større budsjettmessige endringer vil kreve godkjenning (finansering) fra oppdragsgiverne. Det å komme med anbefalinger knyttet til endringer i virkemiddelporteføljen enten på eget initiativ eller på forespørsel fra opp-

dragsgivere ansees som et sentralt formål med rådgivningen.

3.5 Deltagelse i offentligheten

Den siste deloppgaven handler om deltagelse i offentligheten. I eierforventningsbrevet er dette omtalt som *«i tillegg til å være rådgiver overfor eiere og oppdragsgivere skal Innovasjon Norge bidra til at ulike innovasjons-, nærings- og regionalpolitiske problemstillinger som er relevante for selskapets måloppnåelse fremmes i det offentlige ordskiftet.»*

Etter vår forståelse er formålet med Innovasjon Norges deltagelse i offentlig debatt at selskapet skal være med å skape forståelse, innsikt og engasjement om norsk næringsliv, verdiskaping og innovasjon i det bredere lag av befolkningen.

Selskapet skal også bidra til oppmerksomhet og konstruktiv og faglig debatt om problemstillinger som er knyttet til selskapets formål (økt verdiskaping) blant aktører som (utover eiere og oppdragsgivere) berøres av eller er engasjert i politikkområdet.

4 Faglig rådgivning er en ledelsesoppgave

I dette kapitlet gis en beskrivelse av vår forståelse av hvordan rådgivningsoppgaven utøves i praksis, herunder en beskrivelse av sentrale mottakere, avsendere og kanaler som brukes.

Beskrivelsen anskueliggjør kompleksiteten i rådgivningsoppgaven, men også at rådgivningsoppgaven er en ledelsesoppgave.

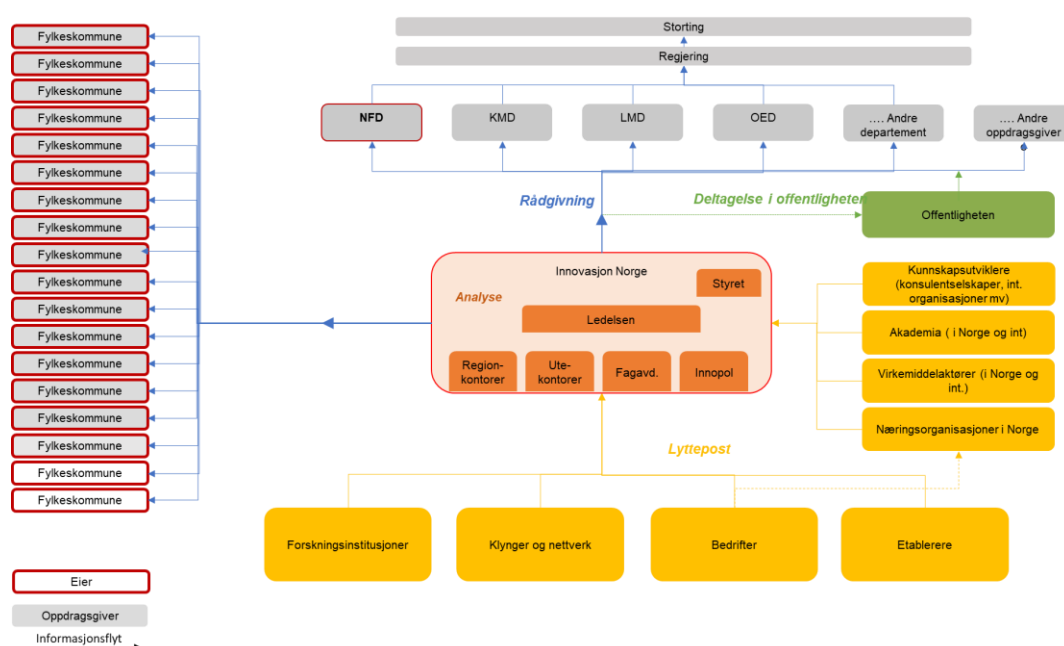
4.1 Eiermål 4 er komplekst og kontaktflatene mange

Det å være en faglig rådgiver til eiere og oppdragsgivere er en krevende oppgave i praksis. Kompleksiteten er todelt. For å fylle rollen må Innovasjon Norge innhente, systematisere og bearbeide store mengder informasjon. For det andre må rådgiverrollen utøves overfor en stor gruppe mottakere med til dels ulike interesser.

Figur 4.1 er en forenklet illustrasjon av informasjonsflyten og kontaktpunkter som brukes i utøvelse av eiermål 4. Figuren viser hvilke aktører Innovasjon Norge innhenter informasjon fra (i form av erfaringer, historiske data mv.) og hvem de leverer informasjon til (i form av råd). Det er verdt å understreke at Innovasjon Norge ikke bare skal gi råd til eiere og oppdragsgivere. Innovasjon Norge mottar også en rekke styringssignaler fra eiere og oppdragsgivere som skal følges opp. Rådgivningen må således tilpasses et komplisert samspill mellom styringssignaler og forventinger til Innovasjon Norge fra eiere og oppdragsgivere og rådgivning tilbake.

For å forstå hvordan rådgivningsoppgaven ivaretas i praksis, beskriver vi nedenfor hvem som er de sentrale mottakerne av råd. Hvilke kanaler og arenaer som brukes for rådgivning beskrives nærmere i de etterfølgende avsnitt.

Figur 4.1 Informasjonsflyt for utøvelse av den faglige rådgivningsoppgaven



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse AS

4.1 Mottakere av råd

Nærings- og fiskeridepartementet er som største eier og oppdragsgiver og ansvarlig departement for regjeringens samlede næringspolitikk den mest sentrale mottaker av råd fra Innovasjon Norge. Andre sentrale adressater for råd er Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, samt fylkeskommunene (enkeltvis og samlet). Nærings- og fiskeridepartementet og fylkeskommunene er mottakere både i kraft av å være eiere og oppdragsgivere, mens øvrige er kun i kraft av å være oppdragsgivere, jf. Figur 4.1.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har ansvar for å utforme næringsrettede virkemidler knyttet til forskning, innovasjon, omstilling og internasjonalisering. Departementet skal også fremme norsk næringsliv og handel, bidra til en bærekraftig forvaltning av fiskeri- og havbruksnæringen og ansvaret for skipsfartspolitikken.

Det overordnede målet for politikken departementet har ansvaret for, er økt verdiskaping. Verdiskapingen i næringslivet påvirkes av politiske beslutninger på en rekke områder som Nærings- og fiskeridepartementet ikke har direkte ansvar for. Nærings- og fiskeridepartementet arbeider derfor overfor de fleste andre departement for å bidra til at beslutningene også i tilstrekkelig grad styrker verdiskapingsmulighetene i næringslivet.

Flere avdelinger i departementet har kontakt med Innovasjon Norge og er potensielle mottakere av råd. Forsknings- og innovasjonsavdelingen har ansvaret for politikkutvikling og virkemiddelbruk knyttet til forskning og innovasjon, og er den avdelingen som kan ansees som den primære mottaker av råd fra Innovasjon Norge. Avdelingen har ansvaret for eierstyringen av Innovasjon Norge og de kapitalret-

tede virkemidler, virkemidler for oppstart, innovasjon, vekst og forskning i bedriftene og for de samlede rammebetingelser for innovasjon og forskning. En egen seksjon i avdelingen har ansvar for å utvikle og innhente analyser for videreutvikling av innovasjonspolitikken og den næringsrelevante forskningspolitikken i samarbeid med andre berørte departementer.

Også andre deler av departementet har kontakt med Innovasjon Norge. Handelspolitisk avdeling har ansvaret for bilaterale frihandelsavtaler, profilering og fremme av norsk næringsliv i utlandet, handel med sjømat, Norges ordninger for eksportfinansiering og for å følge opp utviklingen av det indre marked i EU/EØS. Avdelingen har blant annet ansvaret for faglig oppfølging av virkemidler for næringsfremme i utlandet herunder Innovasjon Norges virkemidler for internasjonalisering, koordinering av Team Norway-samarbeidet og av departementets arbeid med samfunnsansvar og om-dømme.

Maritim avdeling har et særskilt ansvar for sjøfartspolitikken og for maritime næringer. Næringen har det faglige ansvaret for oppfølging av virkemidler for nærings- og innovasjonsfremme innen maritime næringer.

Konkurransopolitisk avdeling, Eierskapsavdelingen og Næringspolitisk avdeling har ansvar for den generelle næringspolitikken og har ikke i samme grad umiddelbare kontaktpunkter med Innovasjon Norge.

Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har ansvar for bostedspolitik, plan- og bygningsloven, kommuneøkonomi og lokalforvaltning, IKT- og forvaltningspolitikk, regional- og distriktpolitikk, valg gjennomføring, statlige arbeidsgiverpoli-

tikk, samer og nasjonale minoriteter, kart- og geodatapolitikken.

Departementet er organisert som 8 fagavdelinger og en kommunikasjonsavdeling. Av disse er det primært Regionalpolitisk avdeling som har kontakt med og er mottager av råd fra Innovasjon Norge. Regionalpolitisk avdeling (REGA) har ansvaret for å følge opp regjeringens mål om regional- og distriktspolitikk. Målet er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet.

Overordnet trenger departementet råd om hvordan virkemidlene i størst mulig grad ivaretar og balanse- rer de interesser, hensyn og mål som departementet har ansvar for og jobber etter. KMD er et departement med en tydelig pådriverrolle ved at de har et særlig ansvar for å sikre at de regionalpolitiske prioriteringene blir etterfulgt på andre politikkområder, i dette tilfelle innenfor innovasjons- og næringspolitikken. For departement med et slik pådriverrolle blir kunnskap og faglige råd nyttige for å forstå hvordan bedriftsrettede virkemidler (alene eller sammen med annen virkemiddelbruk) kan bidra til å realisere mål innenfor KMDs ansvarsområde.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har hovedansvar for mat- og landbrukspolitikken. Det omfatter arealforvaltning, jord- og skogbruk, husdyrhold, reindrift og utvikling av nye næringer med utgangspunkt i landbruket. Virkemidlene som innovasjon Norge forvalter på vegne av Landbruks- og matdepartementet forhandles fram som en del av jordbruksoppgjøret. Innovasjon Norge inviteres til å komme med råd om landbrukspolitisk relevant næ-

ringsutvikling. Det er imidlertid partene i jordbruksoppgjøret som forhandler rammene og innretningen på virkemidlene.

Fylkeskommunene er både eiere og oppdragsgivere til Innovasjon Norge. Hver fylkeskommune eier i underkant av 3 prosent hver av Innovasjon Norge og 49 prosent av Innovasjon Norge til sammen. 16 av 18 fylkeskommuner²⁰ er også oppdragsgivere for Innovasjon Norge.²¹

Fylkeskommunen er underlagt politisk styring, med fylkestinget som øverste organ. Fylkeskommunen har forvaltnings-, utviklings- og tjenesteproduserende oppgaver, herunder også et ansvar for regional utvikling. Fylkeskommunen ivaretar utviklingsrollen gjennom å finansiere og igangsette samhandling- og utviklingsarbeid, være programeier av ulike utviklingsprogrammer, finansiere programmer og virkemidler i Innovasjon Norge og SIVA og gjennom sitt eierskap i regionale forskningsfond.

De ulike fylkeskommunene leder det regionale partnerskapet (av noen informanter omtalt som det store partnerskapet). Her inngår det regionale apparatet til Innovasjon Norge, Forskningsrådet og eventuelle andre aktører (NHO, SIVA, FoU-miljøer).

Organisering av og arbeid som gjøres i de regionale partnerskapene varierer mellom regioner og over tid, men i mange regioner styres arbeidet i partnerskapet etter en felles strategi eller handlingsplan (omtalt som regional plan næringsutvikling, regional strategi for næringsutvikling, forskning og eller innovasjon e.l.). Næringsavdelingen (e.l.) i fylkeskommunen er det primære kontaktpunktet til Innovasjon Norge, men Innovasjon Norge kan også gi råd til ad-

²⁰ 01.01.2018 ble daværende Nord- og Sør-Trøndelag slått sammen til ett fylke - Trøndelag. Fra og med 2020 vil det være 11 regioner i Norge.

²¹ Oslo kommune og Akershus Fylkeskommune

har p.t. ingen oppdrag hos Innovasjon Norge.

ministrativ ledelse (fylkesrådmann eller leder av fylkesrådet²² som øverste administrativ leder) og politisk ledelse (fylkesordfører som øverste politisk valgte leder).

Fylkeskommunene var tidligere representert i Innovasjon Norges regionale styrer, men disse ble avviklet i 2016. November 2017 signerte Fylkeskommunene, Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet en regional samarbeidsavtale om et nasjonalt partnerskap. Hensikten med dette partnerskapet (av noen omtalt som det smale partnerskapet) er å sikre en mer optimal bruk av regionale og nasjonale virkemidler for forskning og innovasjon gjennom et mer forpliktende samarbeid mellom partene. Også når det gjelder det smale partnerskapet varierer organisering og grad av samarbeid, men intensjonen er at aktørene skal møtes to ganger på nasjonalt nivå og to ganger på regionalt som en del av eksisterende partnerskap.

Fylkeskommunene har særlig behov for råd om muligheter og utfordringer i det lokale næringslivet, herunder hvordan de regionale og nasjonale virkemidler best bør innrettes for å øke verdiskapingen (og sysselsetting) i hele eller deler av regionen. Den regionale næringssammensetning kan variere, samtidig som det regionale forskning- og innovasjonssystem er ulikt. Regionene kan følgelig stå ovenfor både felles og ulike utfordringer og muligheter, både seg imellom og i forhold til landet som helhet. Ulik regionalutvikling øker behov for en presumtiv kunnskapsbasert rådgiver som Innovasjon Norge, samtidig som kravene til differensiert regional kunnskap øker.

Innovasjon Norge forvalter også oppdrag på vegne av andre oppdragsgivere, eksempelvis Klima- og miljødepartementet, Utenriksdepartementet og Kulturdepartementet. Formuleringen i eiermål 4 likestiller alle oppdragsgivere, men intervju tyder imidlertid på at den innovasjonspolitiske rådgivningen til disse departementene er begrenset i omfang. Dialogen med disse handler primært om de konkrete oppdragene Innovasjon Norge forvalter.

4.1 Rådgivningen foregår hovedsakelig gjennom etablerte kanaler

Innovasjon Norge leverer innovasjonspolitiske råd gjennom en rekke kanaler og på flere arenaer. Kanalerne som benyttes er i all hovedsak etablert som en del av eierstyringen og/ eller oppdragsstyringen av Innovasjon Norge og er ikke opprettet med tanke på rådgivningsoppgaven.

Normalt avholdes **eier- og styringsmøter** mellom eiere/oppdragsgivere og Innovasjon Norge to ganger i året.

Eiermøtene står sentralt i eierstyringen av Innovasjon Norge. På møtene deltar representanter fra NFD, fylkeskommunenes eiergruppe²³, leder av hovedstyret i Innovasjon Norge og ledelsen i Innovasjon Norge.

Eiermøtene er formelle møter som brukes til å presentere og diskutere overordnede temaer som mål-oppnåelse, økonomi, intern kontroll og risikostyring, strategi og ledelse/organisering.

Styringsmøter er møter mellom ledelsen i Innovasjon Norge og representanter fra departement som

²² Fylkesrådmannen er fylkeskommunens administrasjonssjef der hvor formannskapsmodellen benyttes, mens fylkesrådet leder administrasjonen i fylkeskommuner med parlamentarisk styring.

²³ Fylkeskommunens administrative eiergruppe består av 1 leder og 2 representanter fra tre ulike fylkeskommuner. KS er sekretariat. Eiergruppen representerer alle fylkeskommunene i spørsmål knyttet til eierstyringen.

er oppdragsgivere for innovasjon Norge. Møtene er formelle og brukes gjerne til å drøfte måloppnåelse knyttet til de konkrete oppdragene og arbeidet fremover på områder som er av relevans for departementene og konkrete bestillinger til Innovasjon Norge som oversendes skriftlig i oppdragsbrevene. Møtene er viktige elementer i styringen av Innovasjon Norge.

Både eier og styringsmøtene er i hovedsak innrettet med tanke på rapportering og oppfølging av operasjonelle forhold. De er i liten grad satt opp for rådgivning og refleksjon utover rapportering. Vår vurdering er at slike møter bare i begrenset grad gir Innovasjon Norge mulighet til å ivareta rådgiverrollen.

Den nærings- og innovasjonspolitiske rådgivningen skjer særlig gjennom **skriftlige innspill** fra Innovasjon Norge til eiere og oppdragsgivere. Det er denne kanalen eierne og oppdragsgiverne trekker fram som den viktigste kanalen for faglig rådgivning.

Særlig viktig er Innovasjon Norges budsjettinnspill til departementene og regjeringen. I budsjettinnspillene gir Innovasjon Norge forslag om nye eller forsterkede satsinger, basert på oppdatert kunnskap om utviklingen i norsk næringsliv og deres vurderinger av hvordan virkemiddelbruken best bør innrettes.

Satsingsforslagene oversendes ansvarlig departement sammen med kuttforslag. Kuttforslag skal synliggjøre hva Innovasjon Norge anbefaler å kutte der som budsjettene til innovasjon- og næringsrettet innsats reduseres.

Satsingsforslag og kuttforslagene uttrykker Innovasjon Norges prioriteringer framover. Forslagene oversendes departementene i forkant av budsjettkonferansen to år før gjeldende budsjett.

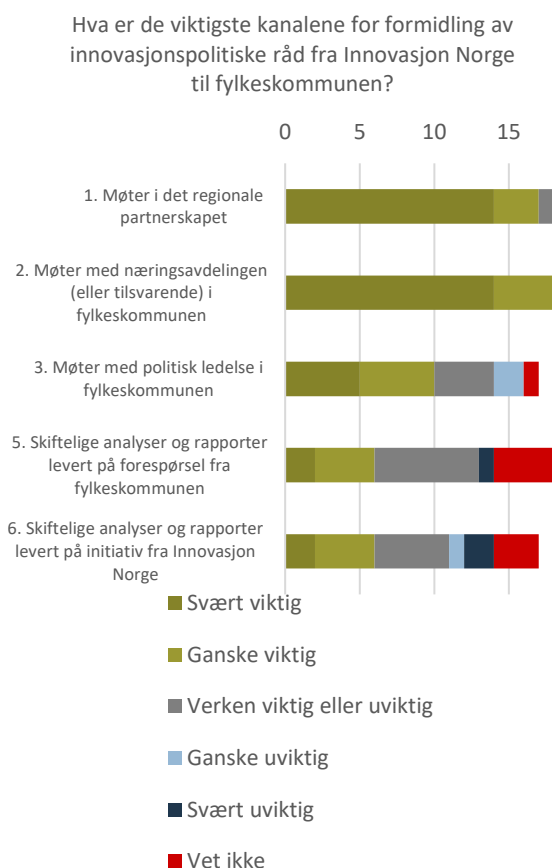
Oppdragsgiverrapporten er også en viktig skriftlig kanal der Innovasjon Norge rapporterer på hovedmål, delmål, eiermål og øvrige satsinger og prioriteringer. I oppdragsgiverrapporten er det for eksempel et eget avsnitt som omhandler selskapets egen vurdering av bidrag på eiermål 4 om å være en tydelig innovasjonspolitisk rådgiver. Rapportene inneholder også analyser og vurderinger underveis i rapporteringen, men i mindre grad konkrete anbefalinger for framtidigs innretning på virkemiddelbruken.

Videre leverer Innovasjon Norge råd i form av skriftlige innspill og høringsuttalelser i forbindelse med meldinger, utredninger i igangsatt av departement, offentlige utvalg, lov og forskriftsendringer mv. Organisasjonen leverer også kunnskapsgrunnlag og råd som svar på konkrete forespørsler fra eiere og oppdragsgivere.

Innovasjon Norge har også selv tatt initiativ til utarbeidelse av Drømmeløftsrapporter. Disse rapportene inneholder innovasjons- og næringspolitiske analyser og råd til eiere og oppdragsgivere. Rapportene er laget med utgangspunkt i en omfattende dialogprosess selskapet gjennomførte i 2015. Dialogprosessen omtales som Drømmeløftet.

Innovasjon Norge leverer også analyser og råd gjennom fysisk **deltagelse i møter, utvalg og fora**. Møter ansees som en særlig viktig arena for rådgivning til fylkeskommunene. Det framkommer både i intervju med ledere for distriktskontorer, intervju med representanter fra fylkeskommunen og en spørreundersøkelse besvart av næringssjefene i 18 fylkeskommuner, jf. Figur 4.2.

Figur 4.2 Kanaler for formidling av råd til fylkeskommunen



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS spørreundersøkelse til næringssjefene i fylkeskommunen. Besvart i desember 2018. Alle 18 fylkeskommuner har besvart skjemaet, men enkelte fylkeskommuner har ikke besvart alle spørsmålene.

Råd og bidrag for å løfte nærings- og innovasjonspolitiske temaer i offentlig debatt skjer gjennom **offentlig kanaler og arenaer**. Innovasjonstalen er et årlig arrangement der Innovasjon Norge samler sentrale aktører i norsk næringsliv og anses som en viktig kanal for å løfte fram innovasjonspolitiske temaer i samfunnsdebatten. Ellers leder og deltar Innovasjon Norge også på ulike arrangement under Arendalsuka. Deltagelse på andres arrangement, pressemeldinger, kronikker og innlegg i tv, radio og

sosiale medier er også brukt for å gi råd og for å løfte nærings- og innovasjonspolitiske temaer i offentligheten.

Vi registrerer at med unntak av de arenaer som er brukt for formidling av råd og bidra til debatt i offentligheten, så brukes stort sett de samme kanaler for utøvelse av rådgivningsoppgaven som for styring av Innovasjon Norge. Det er vanskelig å se for seg at utøvelse av eiermål 4 lar seg gjøre uten enten egne rådgivningskanaler eller utstrakt løpende dialog.

4.1 Ledelsen er avsenderen av faglige råd

Innovasjon Norges hovedstyre består av 9 representanter. Styret oppnevnes av foretaksmøtet (med unntak av de ansattes representanter) for en periode på 4 år. Styret skal se til at virksomheten drives i samsvar med lov om Innovasjon Norge, eierforventningsavtalen og tilhørende forskrifter, og det skal føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten. Administrerende direktør tilsettes av styret og står for den daglige driften av selskapet herunder også selskapets organisering og sammensetning av ledergruppen.

Innovasjon Norge er en mangfoldig organisasjon med mange kontaktpunkter til eiere og oppdragsgivere, men det er ledelsen alene eller i samarbeid med styret som har det overordnende ansvaret for de faglige rådene som selskapet gir sine eiere og oppdragsgivere. Slik er det også i praksis. Ledelsen og styret er avsender av årsrapporter og budsjettmessige innspill og det er i all hovedsak representanter fra den administrative ledelsen som deltar i offentlige kanaler og arenaer. Ved utgangen av 2018 bestod ledergruppen av administrerende direktør og 10 ledere, jf. Figur 4.3.

Andre deler av organisasjonen er involvert i utarbeidelse av analyser som legger grunnlaget for de faglige rådene. Innovasjonspolitisk avdeling har et sær-

lig ansvar for bestilling og utarbeidelser av analyser og evalueringer, og annet kunnskapsgrunnlag for faglige råd. Avdelingen har også ansvaret for utarbeidelse av Innovasjon Norges årsrapporter, og har en sentral rolle i arbeidet med innovasjonstalen og satsingsforslag. De regionale kontorene, de internasjonale kontorene og de ulike fagavdelingene skal også bidra med kunnskap og data fra virksomheter, organisasjoner, forskning o.a. som grunnlag for utarbeidelse av analyser og råd. Avdelingen er underlagt avdeling for privat offentlig innovasjon og rapporterer til lederen for denne, men informantintervju vitner om at nåværende leder har tett dialog med resten av ledergruppen og ofte er med på ledermøter jf. Figur 4.3.

Det er andre enn selskapets nasjonale ledelse som rådgir fylkeskommunene. Denne rådgivningsoppgaven er delegert til lederen for regionskontoret, selv om også ledelsen i Innovasjon Norge har og kan delta på regionale tilstelninger.

Når det gjelder deltagelse i utvalgte fora og utvalg, kan det også være andre enn ledelsen som deltar.

Vi må legge til grunn at ledelsen er avsenderen av råden også selv om oppgaven med å gi råd til fylkeskommunene eller i offentligheten er delegert til lederne av regionskontorene, og at det er ledelsen som legger rammene for hvordan organisasjonen skal forholde seg til rådgivningsoppgaven.

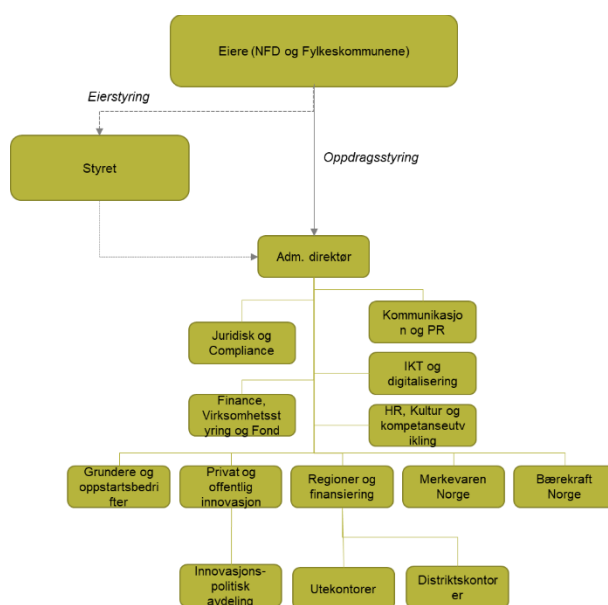
Intervjuer gjennomført i forbindelse med denne evalueringen vitner om rådgivningsoppgaven ble møtt med stor entusiasme i selskapet og i ledelsen.

Selskapet omtaler rådgivningsoppgaven i interne (eksempelvis i selskapets kommunikasjonsstrategi) og eksterne dokumenter (eksempelvis oppdragsgiverrapporten), men så vidt oss bekjent foreligger det ingen utarbeidet strategi, handlingsplan eller rundskriv som gjør rede for selskapets forståelse av opp-

gaven, ei heller definerte tiltak eller suksesskriterier for hvordan oppgaven skal ivaretas.

Selskapet rapporterer som nevnt på rådgivningsoppgaven i oppdragsgiverrapporten, men rapporteringen handler i stor grad om igangsatte aktiviteter og inneholder ikke rapportering på definerte mål og styringsindikatorer. Fraværet av retningslinjer for hvordan oppgaven skal følges opp kan føre til at ulike personer har ulik forståelse av hvordan selskapet skal tilnærme seg oppgaven, og også man internt i organisasjonen har ulike vurderinger av hvorvidt man innfrir forventningene. Intervju peker i denne retning.

Figur 4.3 Organisasjonskart ved utgangen av 2018



Kilde: Innovasjon Norge

5 Bevegelse i positiv retning, men treffer ikke helt

I dette kapitlet beskriver og vurderer vi Innovasjon Norges aktiviteter og resultater knyttet til Eiermål 4 («tydeligere innovasjonspolitisk rådgiver»). Vurderingene er strukturert med utgangspunkt i de fire deloppgavene nevnt i kapittel 3 og tar for seg perioden fra 2012 og fram til i dag, men med hovedvekt på perioden 2014 og framover.

I evalueringen er det sentralt å belyse hvorvidt Innovasjon Norge imøtekommer eiernes og oppdragsgivernes forventninger. Våre vurderinger er basert på tilbakemelding fra innovasjon Norge, eiere og oppdragsgivere. Vurderingene tar også hensyn til tiden som har gått siden oppgaven som faglig rådgiver ble formulert og erfaringer fra utvalgte andre offentlige direktorat med Eiermål. Objektive data vil brukes for å belyse utviklingen på de fire deloppgavene der det finnes slik data.

5.1 De fire deloppgavene henger tett sammen

Eiermål 4 kan som nevnt deles inn i fire deloppgaver omtalt som lyttepost, analyse, rådgivning og offentlighet. Etter vår forståelse, representerer ikke disse fire deloppgavene selvstendige oppgaver, men oppgaver som henger tett sammen og som følger hverandre, se Figur 5.1.

Resonnementet er som følger: Innovasjon Norges regionale og internasjonale tilstedeværelse gir konkret realkunnskap om regionale og internasjonale forhold, både gjennom kontakt med Innovasjon Norges brukere og gjennom kontakter i ulike typer nettverk. Kunnskap opparbeidet gjennom Innovasjon Norges regionale og internasjonale apparat gir potensielt særegen kunnskap. Kvantitativ og kvalitativ

erfaringsdata innhentet gjennom Innovasjon Norges eget apparat kombineres med analyser og evalueringer fra andre som Innovasjon Norge enten selv initierer eller kjenner til. Tilsammen gir Innovasjon Norges brede datatilgang mulighet til å utarbeide faglig solide analyser, relevante for framtidige innovasjons- og næringspolitiske prioriteringer.

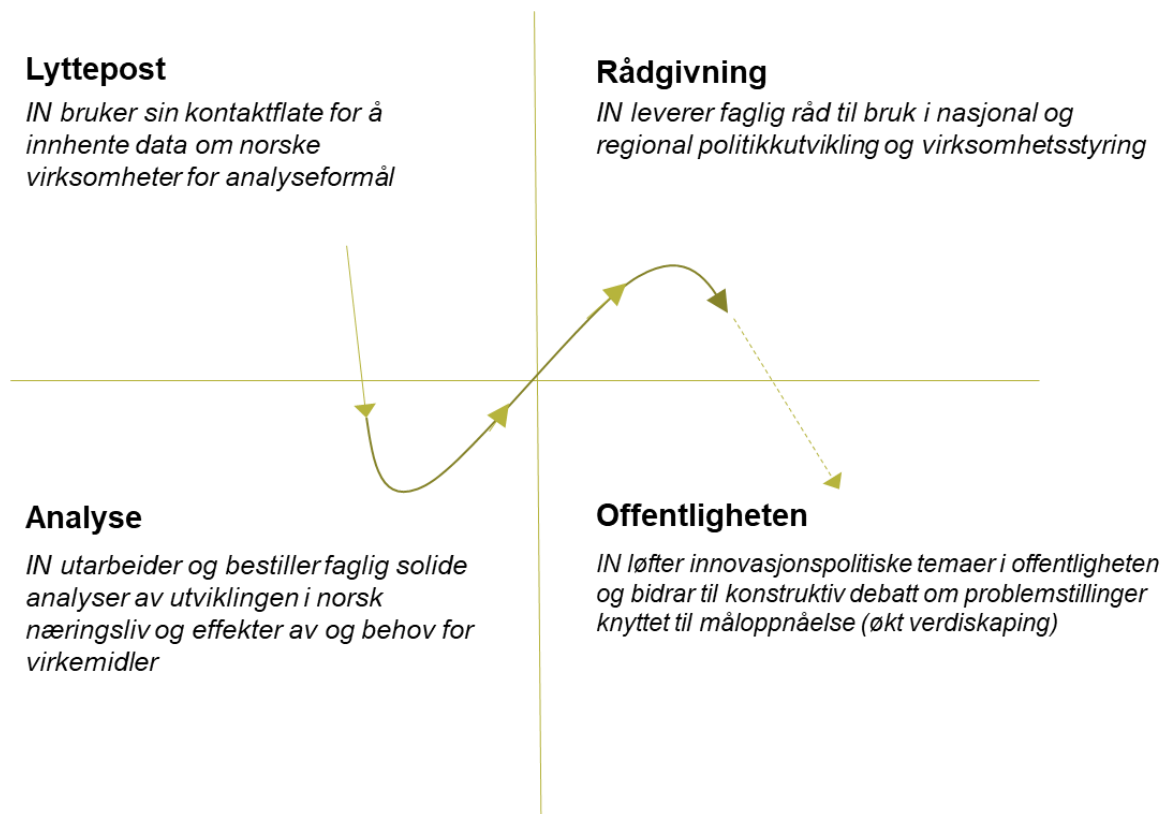
Analysene kan så legge grunnlaget for utarbeidelse av faglige råd. Ikke alle analyser eller kunnskapsgrunnlag vil danne grunnlag for faglige råd, men rådene skal være faglig forankret.

De faglige rådene kan videre legge grunnlaget for deltagelse i offentligheten. Mange råd formidlet til eiere og oppdragsgivere vil trolig ikke blir tatt videre til offentligheten, derfor er linjen mellom rådgivning og offentligheten markert med en stiplet linje. Vurderinger, påpekninger og råd som legges fram for offentligheten vil naturlig bli vurdert utfra at Innovasjon Norge er statens største næringsrettede virkemiddelaktør. Det er derfor logisk at eiere og oppdragsgivere er innforstått med hvordan Innovasjon Norge presenterer næringspolitiske råd i offentligheten.

Implikasjonen av det ovenstående resonnement er at Innovasjon Norge må lykkes på alle fire oppgaver for å lykkes med Eiermål 4 som helhet.

For å bli vurdert som en *bedre rådgiver* for eiere og oppdragsgivere kan det imidlertid være tilstrekkelig at Innovasjon Norge er blitt bedre på de tre deloppgavene lyttepost, analyse og rådgivning.

Figur 5.1 Sammenheng mellom de fire deloppgavene i eiermål 4



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse AS

5.2 Lytteposten – innhenting av data i egen organisasjon

I eierforventningsbrevet ligger det en forventning om at Innovasjon Norge skal bruke sin kontaktflate for å innhente og bruke data om norske virksomheter for analyseformål, jf. avsnitt 0.

I dette avsnittet beskriver vi hvordan Innovasjon Norge har tatt fatt på denne oppgaven og gir vår vurdering av om aktivitetene som er iverksatt har ført til en bedre bruk av lytteposten.

Organisasjonen har utstrakt kontakt med norske virksomheter

Både regionskontorer, utekontorer og hovedkontoret har utstrakt kontakt med norske virksomheter. Særlig tett er dialogen mellom virksomheter og de

ansatte på regionskontorene. Regionskontorene bistår med finansiering og rådgivning til virksomhetene. Det er de ansatte på regionskontorene som følger enkeltvirksomhetene så å si gjennom hele kommersialiseringsforløpet. Utekontorene har først og fremst kontakt med virksomheter med internasjonale ambisjoner.

Regionkontorene er en særlig viktig kilde til kunnskap om norsk næringsliv og det er en generell vurdering blant våre informanter at regionskontorene har betydelig kunnskap om de regioner og markeder som de har ansvar for. For eksempel mener 15 av 18 næringssjefer i fylkeskommunene at Innovasjon Norge har tilstrekkelig kompetanse om strate-

gisk viktige næringer og bransjer i regionen.²⁴ Flere informanter peker også på at kontorlederne har god innsikt i det regionale næringslivet.

Hvilke virksomheter Innovasjon Norge har kontakt med og hvilke virksomheter de mottar søknader fra, og følgelig også kompetansen er tett koblet til de virkemidlene som Innovasjon Norge til enhver tid har ansvar for. Det er for eksempel generell vurdering blant våre informanter at Innovasjon Norge som selskap har spesialkompetanse på primærnæringene og reiselivsnæringen fordi de over lang tid har forvaltet sentrale virkemidler rettet mot disse næringene.

Drømmeløftet – stort initiativ for innhenting av kunnskap

Mangel på kunnskap om næringer og virksomheter utenfor Innovasjon Norges virkemiddelportefølje svekker deres evne til å forstå utfordringene næringslivet står ovenfor, samt å sette egen virkemiddelbruk i perspektiv.

I 2015 initierte Innovasjon Norge en stor prosess for nettopp innhenting av informasjon om muligheter og utfordringer i norsk næringsliv på tvers av næringer, regioner og tematikk, kalt Drømmeløftet. Datainnhenting ble gjennomført i form av 84 ulike møter, seminarer og konferanser over hele landet og i tilknytning til Innovasjon Norge sine kontorer i utlandet. Organiseringen kan minne om innspillsmøter brukt i forbindelse med Stortingsmeldinger eller Norges Banks regionale nettverk.

Drømmeløftet var for Innovasjon Norge det hittil desidert største enkeltinitiativet for systematisk kunnskapsinnhenting på tvers av næringer og regioner.

Gjennom Drømmeløft-prosessen fikk Innovasjon Norge tilgang på oppdatert kunnskap fra en stor del av norsk næringsliv og ikke bare de næringene og sektorene som Innovasjon Norge tradisjonelt har mye kunnskap om.

Til tross for at datainnhenting omfattet et stort antall aktører, synes datainnhenting å ha blitt gjennomført på en effektiv måte ved at Innovasjon Norge involverte og utnyttet interne ressurser og infrastruktur. Tiltaket var likevel så pass ressurskrevende både for Innovasjon Norge og partene som deltok at det ikke vurderes som hensiktsmessig å replikere prosessen årlig. Vi deler den vurderingen og man kan også stille spørretegn ved om det er nødvendig med slike prosesser dersom kontaktnettet utnyttes fullt ut.²⁵

Kontaktnettet er aktivt brukt i forbindelse med omslag i økonomien, men lite systematisk brukt for analyseformål

Under finanskrisen i 2008/2009 og oljeprisfallet i 2014/2015 oppsto det situasjoner hvor Innovasjon Norges kunnskap om regionalt næringsliv kom til særlig aktiv anvendelse. I 2014/15 arrangerte Innovasjon Norge effektive innspillsrunder og fokusgrupper som gav innovasjon Norge ytterligere innsikt i hvordan prisutvikling påvirket norske virksomheter. Innovasjon Norge var således i stand til å gi mer detaljert kunnskap om hvor det var behov for tiltak og hva som kunne være tenkbare effekter.

Eksempelene over er likevel spesielle. Normalt arter lytteposten seg som kontinuerlig oppdatering av regions- eller markedsspesifikk kunnskap. For at kunnskapen skal være anvendelig må den vurde-

²⁴ Basert på en spørreundersøkelse utarbeidet i forbindelse med dette prosjektet.

²⁵ Analyse, rådgivning og offentlig deltagelse med utgangspunkt Drømmeløft-rapportene omtales i de neste kapitler.

res, dimensjoneres og formidles videre til Innovasjon Norge sentralt.

Det er betydelig kontakt mellom regionskontorene og hovedkontoret. Det er slik sett gode muligheter til å formidle kunnskap oppover (og utover) i organisasjonen.

Innovasjon Norge har i perioden arrangert regionsmøter med lederne for ute- og regionskontorer på jevnlig basis. Møtene har hovedsakelig fungert som en arena der ledelsen kan informere om strategiske prioriteringer, innretning på virkemidler mv. og operasjonelle forhold (eksempelvis innføring av nye rutiner og datasystemer) og få tilbakemeldinger på om dette fungerer eller ikke fungerer.

Møtene framstår imidlertid ikke som en arena der kontorlederne kan videreformidle kunnskapen om norsk næringsliv til hovedkontor og Innovasjon Norges ledelse.

Kontorlederne har fått anledning til å kommentere på satsingsforslag og eller høringsinnspill, men intervju tyder på at regionskontorene i begrenset grad har vært aktivt med i utformingen av dem.

Etter vår vurdering ser det ut til å ha vært lite systematisk bruk av de erfaringsdataene som kontorlederne besitter til tross for at den regionaliserte tilstedeværelsen er en sentral begrunnelse for rådgivningsmandatet. Intervju med representanter fra ledelsen i selskapet understøtter vurderingen.

Nye grep tatt mot slutten av perioden

I 2017 opprettet Innovasjon Norge et regionsteam som skal styrke kontakten mellom hovedkontor og regionskontorer, herunder også med dedikerte ressurser i analyseavdelingen. Region-teamet består av 6 medarbeidere fra ulike divisjoner med kompetanse innen kommunikasjon, analyse og regional

næringsutvikling og ledes av en tidligere leder for et regionskontor.

Vi legger til grunn at disse endringene i større grad vil kunne legge til rette for mer systematisk innhenting, erfaringsutveksling og diskusjon mellom (et mer håndterbart antall) kontorledere og mellom disse og ledelsen.

Det er også opprettet faglige kontaktpersoner (hubledere) som skal samle og utfordre organisasjonen og indentifisere nye næringsmuligheter. Ved utgangen av 2018 er det opprettet 6 slike stillinger – en på hvert av mulighetsområdene selskapet har definert. Slike kontaktpersoner jobber også tett mot eksisterende og potensielle oppdragsgivere for å synliggjøre utfordringer og peke på behov for virkemidler.

Vår forståelse av hub-lederenes arbeidsform er at de prioriterer i å bygge opp en felles forståelse mellom ulike myndighetsaktører, organisasjoner og egen organisasjon hvor det eksisterer uforløste nærings- og verdiskapingsmuligheter. Arbeidet må nødvendigvis være dialogbasert og innebære bruk av både eksterne analyser, Innovasjon Norges egengenererte kunnskap og kunnskap dialogpartnere har. Hub-ledernes arbeidsform framstår som en ny og nyttig tilnærming for så vel kunnskapsutvikling som grunnlag for innovasjonspolitisk refleksjon og råd. Ressurspersonene kan også styrke lyttepost-funksjonen.

Vi anbefaler Innovasjon Norge å bygge videre på de nye initiativene og til å inkludere lederne for distriktskontorene mer aktivt inn i innhenting av kunnskap om næringsmuligheter, utfordringer og virkninger av virkemiddelbruk. Dette bør gjøres på en systematisk måte hvor kunnskap formidles «nedenfra og opp» for senere å bli supplert med annen informasjon.

Historiske data brukes i økende grad, men fortsatt stort potensial for å bruke dataene i større grad

Innovasjon Norge besitter store mengder data om virksomheter og prosjekter, både de som har fått støtte og de som ikke har fått støtte. Det har vært en uttalt forventning om at slike data kan brukes for analyseformål. Prosjektdata er en viktig del av rapporteringssystemet, eksempelvis i årsrapportene.

Innovasjon Norge har i løpet av evalueringsperioden lagt til rette for bruk av slike data for utvikling av organisasjonens mål- og resultatstyringssystem (MRS). Prosjektdata fra Innovasjon Norge har også blitt lagt inn og foredlet i en database over offentlige støtte utdelt på tvers av virkemiddelaktører (Samspillsdatabasen)²⁶ og brukt i bestilte evalueringer²⁷. Selskapet bruker også utvalgte prosjektdata sporadisk for interne analyser og rapporteringsformål.

Ser man perioden under ett, brukes dataene i økende grad både internt og av eksterne konsulenter. Det er imidlertid et stort potensial for å bruke dataene i enda større grad, blant annet som grunnlag for å se Innovasjon Norge sine virkemidler i sammenheng med andre virkemidler, effektevalueringer, analyse av kjennetegn blant støttemottakere og de som ikke får støtte og koble dataene til andre datakilder eksempelvis offentlige registre, kundeeffektundersøkelser mv.

Innovasjon Norge er klar over dette og Innovasjonspolitisk avdeling har tatt flere initiativer for å legge til rette for at eksterne miljøer kan bruke dataen, men også opparbeide kompetanse internt for systematisk bruk av egne prosjektdata.

5.3 Analyse – systematisering og bearbeiding av data

I eierforventningsbrevet ligger det en forventning om at Innovasjon Norge utarbeider og bestiller faglig solide analyser av utviklingen i norsk næringsliv og effekter av og behov for virkemidler, jf. avsnitt 3.3.

I dette avsnittet beskriver vi hvilke aktiviteter Innovasjon Norge har gjennomført i perioden og gir vår vurdering av i hvilken grad selskapet har innfridd forventningene.

Analysekapasiteten og analysekompetanse er styrket

Innovasjonspolitisk avdeling har et særlig ansvar for å utarbeide og bestille evalueringer, satsingsforslag og årsrapporter. Ansatte i fagavdelingene kan også både kan være pådrivere og bidragsytere i arbeidet. Innovasjonspolitisk avdeling ble opprettet som en egen enhet i 2013 med 7 personer fra avdeling for virksomhetsstyring. Ved utgangen av 2018 teller avdelingen 13 årsverk. Avdelingen består i dag av medarbeidere med kompetanse innen kvantitativ og kvalitativ analyse, effektstudier, policyutvikling og næringspolitikk. Halvparten av de ansatte i avdelingen er samfunnsøkonomer.

Evalueringskapasiteten målt i arbeidskraftressurser og økonomiske ressurser som benyttes til evaluering ligger på ca. 1,5 årsverk og et budsjett på i størrelsesorden 2-6 mill. kroner pr. år. Innovasjon Norge utfører om lag 5-7 evalueringer pr. år, inkludert to Kundeeffektundersøkelser (KEU).

²⁶ Samspillsdatabasen ble etablert opprinnelig av selskapet Damvad, videreført av Samfunnsøkonomisk analyse AS og er fra 2019 lagt til SSB.

²⁷ Se vedlegg 3 for en liste over evalueringer som Innovasjon Norge har gjennomført i evalueringsperioden

KEU er en survey som går ut til alle Innovasjon Norges kunder for å kartlegge opplevd effekt av tilskudd, rådgivning etc. Kundene blir kontaktet kort tid etter et mottak av bistand fra Innovasjon Norge som da danner førundersøkelsen. Etter 4 år gjennomføres en tilsvarende analyse som danner etterundersøkelsen. Hovedindikatorene som søkes kartlagt er knyttet til addisjonalitet, kompetanse, samarbeid, innovasjon og ulike økonomiske indikatorer.²⁸

Det at det er Innovasjonspolitisk avdeling som har ansvaret for evalueringsvirksomheten skal bidra til avstand mellom de ansvarlige for virkemiddelet eller aktiviteten som skal evalueres og eksterne miljøer som gjennomfører evalueringen. Formålet er også å sikre konsistens i så vel anskaffelsesprosessen som prosessuell og faglig oppfølging av evalueringen underveis og i etterkant.

I løpet av evalueringsperioden har Innovasjon Norge fått utarbeidet 35 evalueringer jf. vedlegg 3. Kundeeffektundersøkelsen og målingene på MRS systemet kommer i tillegg. Evalueringene kan sammen med selskapets egne erfaringsdata tilsier at kunnskapsgrunnlaget er styrket i perioden.

I første del av evalueringsperioden tok arbeidet med Drømmeløftsrapportene, samt utviklingen av målemetodikken for MRS systemet og påfølgende rapportering mye av ressursene i avdelingen. Innføringen av det nye MRS systemet innebar økt oppmerksomhet om resultater og effekter av Innovasjon

Norges aktiviteter i hele organisasjonen, og i ledelsen især.

Mot slutten av perioden har Innovasjon Norge også bestilt før-evalueringer (som skal følges opp av etter-evalueringer) av nye initiativ. Innovasjonspolitisk avdeling har også tatt initiativ til å starte å eksperimentere med randomiserte forsøk for å måle effekt av ulike typer virkemidler (spesielt forholdet mellom finansiering, bedriftsrådgivning og kombinasjoner av begge deler).

I løpet av evalueringsperioden har Innovasjon Norge etablert og videreutviklet kontakten med forskere og akademiske institusjoner. Utviklingen av MRS-systemet og operasjonaliseringen og utvikling av måling på systemet er utført i samarbeid med forskere fra SSB og i 2017 etablerte Innovasjon Norge et formelt samarbeid med UiO ved Samfunnsøkonomisk institutt. I 2018 ansatte Innovasjon Norge en phd-kandidat som skal ta sin doktorgrad på effekter av Innovasjon Norges virkemiddelbruk.²⁹

I 2017 og 2018 har avdelingen særlig brukt tid på å forsterke relasjonen til EU³⁰ og OECD og virkemiddelaktører i andre land, eksempelvis gjennom TAFTIE-paraplyen³¹ og NESTA.³² Kontakten med de internasjonale nettverkene skal styrke kunnskapen om internasjonale erfaringer med bruk og innretning på innovasjonsrettede virkemidler og analysemetoder. De internasjonale relasjonene kan supplere kunnskapen innhentet gjennom lytteposten, men først og fremst er hensikten å styrke egen ana-

²⁸ Innovasjon Norges evalueringsstrategi 2016-2020

²⁹ Offentlig phd kandidat stilling i samarbeid med Universitet i Oslo

³⁰ Innovasjon Norge har deltatt i to generasjoner av et internasjonalt initiativ for å spre kunnskap om effekter av næringsrettede virkemidler MLE on Evaluation of Business R&D Grant Schemes

³¹TAFTIE er et nettverk for innovasjonsaktører <https://www.taftie.org/>

³² NESTA er en britisk stiftelse som jobber for å fremme innovasjon <https://www.nesta.org.uk/>

lyse- og rådgivningskompetanse og innhente erfaringer om innovativ virkemiddelbruk.

Omfanget av gjennomførte evalueringer i perioden tilsier et klart styrket kunnskapsgrunnlag og også styrket erfaring med å bestille og bruke faglige analyser i Innovasjon Norge. I seg selv tilsier også samlingen av og mer enhetlig organisering av evalueringsarbeid klare skritt i retning av bedre grunnlag for faglig baserte analyser fra Innovasjon Norge. Styrkingen av kapasitet og kompetanse i Innovasjonspolitisk avdeling tilsier gradvis bedre muligheter til å anvende opparbeidet kunnskap til faglig baserte analyser og råd.

Avdelingens kapasitet er styrket i perioden, samtidig som avdelingen har fått en tydeligere posisjon i selskapet. Avdelingen er underlagt avdeling for privat offentlig innovasjon og rapporterer til lederen for denne, men informantintervju vitner om at nåværende leder har tett dialog med resten av ledergruppen og ofte er med på ledermøter.

Analysene fremstår som mer analytiske

Budsjettinnspill, oppdragsgiverrapportering og innspill som selskapet sender eiere og oppdragsgivere inneholder både analyser og råd. Oppdragsgiver rapporten har endret form i løpet av evalueringsperioden og er i større grad rettet mot effekt mot slutten av perioden. Fra og med 2015 rapporterer selskapet på effekt basert på effektmålingssystemet. Selskapet har også levert inn innspill på 20-tall offentlige utvalg, stortingsmeldinger og strategier i perioden, jf. vedlegg 4. Innspill på regionale planer kommer i tillegg.

Satsingsforslagene og årsrapportene inneholder mer analyser enn tidligere, samtidig som satsingsforslagene framstår som bedre begrunnet mot slutten av evalueringsperioden. Dette er både vår vurdering ved gjennomgang av et stort antall innspill og vurderingene som kommer fram i intervju. Det er grunn til å tro at det økte innslaget av analyse i satsingsforslag og årsrapporter er en direkte konsekvens av den økte kapasiteten og kompetansen i avdeling for Innovasjonspolitisk analyse.

Kapasitetsoppbyggingen er anerkjent også blant informanter fra eiere og oppdragsgivere. Enkelte informanter stiller likevel spørsmåltegn ved om Innovasjon Norge har tilstrekkelig analysekompetanse i organisasjonen.

En mulig forklaring kan være enkeltpersoner på eier og oppdragssiden trolig ikke har full innsikt det store omfang av innspill som selskapet har levert. En annen mulig forklaring kan være at analysekompetansen enn så lenge i stor grad har blitt benyttet i forbindelse med implementeringen av MRS systemet og faste rapporteringsoppgaver. For eksempel er oppdragsgiverrapportene svært omfattende. I 2017 var oppdragsgiverrapporten på over 600 sider. Mer effektiv rapportering kan frigjøre kapasitet til analyse.

En siste forklaring kan være at innspill fra Innovasjon Norge leveres på en annen form og i en annen språkdrakt som eiere og oppdragsgivere er vant til eller ønske seg. Selskapet har i liten grad utarbeidet og offentliggjort egne analyserapporter. Unntaket er konjunktur og eksportbarometer som selskapet publiserer på månedlig basis³³ og Drømmeløftsrapportene som selskapet har utarbeidet og offentlig-

³³ <https://www.innovasjonnorge.no/no/sats-internasjonalt/eksport-og-konjunkturutvikling2/>

gjort i etterkant av Drømmeløftet. Drømmeløftsrapportene er utarbeidet av ulike grupperinger av fagpersoner i Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge har offentliggjort 7 slike rapporter i perioden 2015-2018;

- Drømmeløft Hovedrapport (2015)
- Drømmeløft Ren Energi (2016)
- Drømmeløft Helse og Velferd (2016)
- Drømmeløft Smarte Samfunn (2016)
- Drømmeløft Privat offentlig finansiering (2017)
- Drømmeløft Bioøkonomien (2017)
- Drømmeløft Internasjonale investeringer (2018)

En gjennomgang av Drømmeløft-rapportene, årsrapportene og innspill til offentlige utredninger og stortingsmeldinger, vitner om at Innovasjon Norge har betydelig detaljkunnskap om trender og utviklingstrekk i enkelt næringer, og betydelig kompetanse på hvordan offentlige virkemidler kan stimulere til videre vekst og verdiskaping.

Rapportene og innspillene i økende grad fremstår som faglig baserte og dermed mer analytiske. Analysene identifiserer reelle muligheter og utfordringer, men en svakhet ved Drømmeløftsrapportene er at det analyserne i liten grad fremsetter konklusjoner og råd i en helhetlig ramme som forenkler kommunikasjon med overordnede departement. Flere informanter blant eiere og oppdragsgiver peker også på at særlig Drømmeløft-rapportene mangler et «analytisk filter» og at det ikke tydelig framgår hva som er innspill fra næringslivet og hva som er Innovasjon Norge sine faglige analyser og vurderinger.

Dersom Innovasjon Norge blir oppfattet som et talerør for næringslivet reduseres legitimiteten ved analysene og da også rådene som er basert på analysene. Vi opplever også at (noen av) rapportene har

påvirket eiere og oppdragsgiveres vurdering av og tillitt til analyse-kapasiteten og at det kan ta noe tid å endre slike oppfatninger.

Intervjuer med informanter fra Innovasjon Norge erkjenner at de ikke hadde tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til etterfølgende analyse og formidlingsarbeid.

Det er likevel god grunn til å tro at arbeidet med rapportene har gitt organisasjonen et grunnlag for kunnskapsspredning og faglig tekning i organisasjonen, og samtidig også erfaring med kunnskapsformidling og rådgivning. Det å samarbeide om konkrete kunnskapsprodukter vil alltid generere ny læring som organisasjonen kan ta med seg i framtidige analyser og rådgivning.

Ser man på den store mengden innspill form av satsingsforslag, rapporter og innspill på meldinger mv registrerer vi at anbefalinger i større grad er faglig forankret utover i evalueringsperioden. Analysene synliggjør likevel at Innovasjon Norge har mer kompetanse på noen fagområder og næringer enn andre. Det er også store variasjoner i språk, oppbygging og format og bærer preg av å være skrevet av forskjellige personer.

Det er naturlig at Innovasjon Norge ikke har like mye kompetanse på alle områder. I en rådgiversammenheng er det viktig at Innovasjon Norge er åpen om egen usikkerhet og varierende kunnskapsnivå, og hva som er sammenstilling av kunnskap og innspill og hva som er faktiske råd. Ikke all analyse trenger å resultere i råd. Men råden som fremsetter forventes å være basert på analyse jf. «sløyfen» i Figur 4.1.

Leser man tildelingsbrevene fra Nærings og fiskeri-departementet³⁴ kronologisk er omtalen av Eiermål 4 stort sett den samme fra år til år, men i 2016 er det en tilleggsformulering «*Som innovasjonspolitisk rådgiver må Innovasjon Norge påse at selskapet har høy analytisk kompetanse som gjenspeiles i innspillene til departementet*». Vi tolker dette tilleggget som et uttrykk for at departementet er usikre på om Innovasjon Norge i tilstrekkelig tempo bygger opp den nødvendige kompetansen.

Vi tror det til en viss grad handler om usikkerhet om analysene i tilstrekkelig grad er forankret faglig.

Vi tror etterlysningen også handler om en usikkerhet om Innovasjon Norge bygger opp det mottakerne anser som den *riktige* fagkompetansen. Det faglige metodeverket for næringspolitikken er basert på økonomisk teori der vurderingene om innretning eller behov for virkemidler forstås utfra hvordan disse bidrar til økt verdiskaping i berørte foretak, herunder utløse bedrifts- og samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter som ellers ikke ville blitt iverksatt og at kostnadene ikke overstiger den samfunnsmessige nytten (Meld. St. 22 (2011-2012)).

Innovasjon kan betraktes som et middel for økt verdiskaping. Innovasjon er imidlertid en tverrgående fagdisiplin som bygger på ulike fagretninger. Som en konsekvens kan departementene oppleve at innspill og analyser fra Innovasjon Norge ikke har nok faglig tyngde og at de trenger å styrke sin faglige kompetanse, mens Innovasjon Norge mener de bygger opp faglig kompetanse, men basert på andre faglig tilnærminger.

Etter vår vurdering har Innovasjon Norge styrket egen organisasjons analytiske kapasitet og kompetanse. Organisasjonen har iverksatt en rekke evalueringer og utviklet et gradvis større fundament for bestillinger og utarbeidelser av faglige analyser. Vi anbefaler at selskapet fortsetter arbeidet med å utvikle egne kunnskaps- og analyseprodukter. Analysene som Innovasjon Norge utarbeider varierer i form og kvalitet, men generelt synes analysene å mangle vurderinger av den samlede samfunnsøkonomien Innovasjon Norge opererer innenfor.

5.4 Faglige råd – videreføring og anbefalinger

Innovasjon Norge skal levere faglig råd til bruk i nasjonal og regional politikkutvikling og virksomhetsstyring. Vi vurderer først Innovasjon Norge som rådgiver til fylkeskommunene. Deretter vurderer vi Innovasjon Norge som rådgiver for departementene.

5.4.1 Rådgiver for fylkeskommunen

Innovasjon Norge er en viktig samarbeidspartner for fylkeskommunene og det regionale partnerskapet har røtter tilbake til 1990-tallet.³⁵ Det framkommer både av skriftlige dokumenter, intervju og av en spørreundersøkelse besvart av næringssjefene i 18 fylkeskommuner. Næringssjefer i 8 av 18 fylkeskommunene anser Innovasjon Norge som den viktigste samarbeidspartneren, mens næringssjefer i 10 av fylkeskommunene anser Innovasjon Norge som like viktig som andre samarbeidspartnere. Ingen av fylkeskommunene melder om Innovasjon Norge som en mindre viktig samarbeidspartner.

³⁴ Tildelingsbrev og oppdragsbrev brukes synonymt i denne sammenheng

³⁵ Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble opprettet 1. januar 1992 gjennom sammenslåing av Distriktenes utbyggingsfond, Industribanken, Industrifondet og Småbedriftsfondet. Etter hvert gikk også Sta-

tens lånekaske for aviser, Statens Fiskarbank og Statens Landbruksbank inn i fondet. Fra og med 2004 har SND vært en del av Innovasjon Norge. SND skulle være en premissleverandør for Fylkeskommunen (Steine m.fl., 1995).

Hvor aktivt samarbeidet er i det regionale partnerskapet varierer mellom regioner. I noen regioner er det regelmessig møter mellom aktørene i det smale partnerskapet (Fylkeskommunen, Innovasjon Norge, Forskningsrådet og SIVA), men i andre regioner er kontakten mer sporadisk. Intervju vitner om at det har vært slik i hele evalueringsperioden, men at formaliseringen av samarbeid mellom Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet kan styrke samhandling i regioner der det tradisjonelt har vært lite samhandling framover.

Det er ikke slik at det er en 1-til-1 sammenheng mellom de fylkeskommuner som anser Innovasjon Norge som den viktigste samarbeidspartneren og de fylkeskommuner som gir mest midler til næringsutvikling gjennom Innovasjon Norge, men både spørreundersøkelsen og intervju gjennomført i forbindelse med denne evalueringen vitner om at erfaring med å gi oppdrag til Innovasjon Norge synes å spille en rolle fordi utgangspunkt for dialog allerede er lagt.

Fylkeskommunene er delte i sine vurderinger av Innovasjon Norge som en faglig rådgiver for fylkeskommunen, jf. Figur 5.2. 15 av 18 næringssjefer er helt enige eller enige i at Innovasjon Norge informerer fylkeskommunen om sine virkemidlermidler, satsinger og prioriteringer.

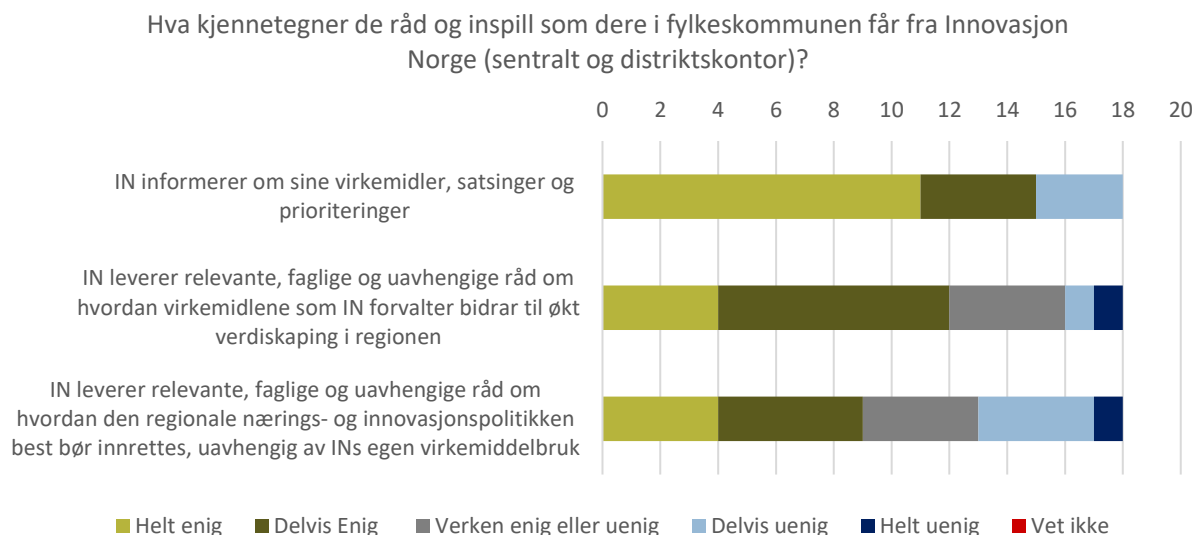
Det er noe mindre grad av enighet i at Innovasjon Norge leverer faglige råd. 12 av 18 fylkeskommuner er helt enige eller enige i at Innovasjon Norge leverer rådgivning knyttet til egne virkemidler, mens 9 er

enige eller helt enige i at Innovasjon Norge leverer råd om hvordan den regionale nærings- og innovasjonspolitikken best bør innrettes, uavhengig av Innovasjon Norges egen virkemiddelbruk, jf. Figur 5.2.

Det er ikke overraskende at andelen fylkeskommuner som anser Innovasjon Norge som en faglig rådgiver er noe lavere enn andelen som mener lederen for regionskontoret er en «informant». Det å være en rådgiver er en langt mer krevende oppgave enn å *videreformidle* informasjon om selskapets satsinger, virkemidler og prioriteringer. Det er heller ikke overraskende at fylkeskommunene er delte i sine vurderinger.

Intervju med informanter i Innovasjon Norge og fylkeskommunene bekrefter at det er store variasjoner i vurderingene av Innovasjon Norge, men også i forventningene til Innovasjon Norge. For eksempel er det fylkeskommuner som ikke anser Innovasjon Norge som en spesielt tydelig rådgiver og som gjerne skulle sett at Innovasjon Norge var med proaktiv. Men det er også fylkeskommuner som ikke opplever å få så mye råd, men som heller ikke ser dette som særlig problematisk fordi fylkeskommunen selv besitter relevant kompetanse. Andre fylkeskommuner er svært fornøyd med samarbeidet med og rådgivningen fra Innovasjon Norge.

Figur 5.2 Faglig rådgivning fra Innovasjon Norge til fylkeskommunene



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført i forbindelse med denne evalueringen. Gjennomført i desember 2018. Besvart av næringssjefer el. tilsvarende i 18 fylker.

Det som kanskje er mest overraskende er at det ikke synes som om fylkeskommunene opplever at Innovasjon Norge er blitt en *vesentlig* bedre rådgiver for fylkeskommunene utover i perioden. Av 18 næringssjefer er det 7 som mener at Innovasjon Norge verken er blitt bedre eller dårligere utover i perioden. 6 mener de er blitt bedre, mens 4 mener de er blitt en dårligere rådgiver.

Det kan være mange årsaker til at næringssjefene vurderer det slik.

Åpne svar i spørreundersøkelsen og intervju peker på at enkelte fylkeskommuner mener at Innovasjon Norge legger for mye vekt på næringsutviklingen som skjer i distriktene (og ikke i sentrale strøk i regionene) og at Innovasjon Norge mangler kompe-

tanse på det «nye» næringslivet og radikal innovasjon.

Enkelte mener at Innovasjon Norge er for opptatt av egne virkemidler og rådgivningen derfor blir for snever, mens andre mener at Innovasjon Norge er for reaktive og henger seg på andre initiativ framfor å ligge i forkant.

For eksempel er det flere fylkeskommuner som legger metodikken for smart spesialisering³⁶ til grunn for sitt arbeid – en metodikk flere mener Innovasjon Norge er for lite kjent med.

Andre er imidlertid svært positive til Innovasjon Norge og opplever samarbeidet som konstruktivt og

³⁶ Smart spesialisering er metodikk designet for å fremme effektiv og effektiv bruk av offentlige investeringer i forskning og innovasjon. Målet er å øke regional innovasjon for å oppnå økonomisk vekst og velstand, ved å konsentrere ressursbruken og oppmerksomheten om regionens styrker (som ikke trenger å være avgrenset til bestemte næringer). For mer infor-

masjon se regjeringens omtale av Smart Spesialisering <https://www.regjeringen.no/no/sub/smart-spesialisering/id2602662/>

basert på gjensidig tillitt, og ser at Innovasjon Norge er blitt mer relevant for dem med tiden.

«Vi kunne ønske oss en enda tettere dialog og samarbeid om realisering av regionale planer og sat-singer – kunne ønske at de i enda større grad blir en ren «forlenget arm» for fylkeskommunens næringsarbeid.»³⁷

Bortfall av regionale styrer har frigitt kapasitet til også å drive rådgivning

Innovasjon Norge har vært i kontinuerlig omstillingen siden etableringen og antall ansatte på regionskontorene er noe redusert i perioden. Våre intervjuer og spørreundersøkelsen tyder på at selv om enkelte stiller spørsmål ved om regionskontorene har kapasitet til å drive med rådgivning, synes ikke mangel på ressurser å være hovedforklaringen på at Innovasjon Norge ikke er blitt en viktigere rådgiver i løpet av perioden.

I 2016 ble de regionale styrene lagt ned. De regionale styrene som blant annet bestod av representanter fra politisk ledelse på fylkesnivå behandlet store regionale finansieringssaker. Det at regionlederne ikke lenger trenger å bruke tid og ressurser på å planlegge, gjennomføre og følge opp slike møter har frigitt tid til andre oppgaver, herunder også det å bedrive rådgivning. Intervju med kontorledere og selskapets ledelse bekrefter en slik vurdering.

Heller ikke tilbakemeldinger fra fylkeskommunene synes å peke i retning av ressursutfordringer. For eksempel er det kun 2 av 18 fylkeskommuner som

mener at Innovasjon Norge responderer sent eller ikke på deres henvendelser.³⁸

Styremøtene i de regionale styrene blir av informanter i Innovasjon Norge ikke ansett som en arena for faglig rådgivning, men bortfall av disse styrene har likevel tatt bort det som var en møteplass mellom innovasjon Norge og administrativ og politisk ledelse i fylkene.

Regionsteamet har i løpet av 2018 også invitert representanter fra fylkeskommune til regionale dialogmøter der administrerende direktør og kontorleder fra Innovasjon Norge har deltatt. Formålet har vært å gjenoppta kontakten med politisk og administrativ ledelse etter bortfall av de regionale styrene.

Informanter som representerer fylkeskommunene mener at Innovasjon Norge har vært for langsomme i å (re-) etablere nye møteplasser for regionalpolitisk dialog.

I etterkant av formaliseringen av samarbeidet mellom Innovasjon Norge, Forskningsrådet Siva og fylkeskommunene er planen å gjennomføre to årlige møter på regionalt nivå.

Delegert utøvelse, men fortsatt et lederansvar

Selv om det er kontorlederne som har ansvaret for utøvelse av rollen som rådgiver for fylkeskommunen i praksis, så er oppgaven likefullt et lederansvar.

Det å drive innovasjonspolitisk rådgivning er en definert del av stillingsinstruksen³⁹, men hver kontorleder har likevel stor grad av frihet til å definere og fylle oppgaven med innhold.

³⁷ Anonymisert sitat fra spørreundersøkelser til næringssjefene

³⁸ 2 næringssjefer har svart «delvis enig» på uttalelsen om «Innovasjon Norge responderer sent eller ikke på deres henvendelser». Ingen har svart «helt enig».

³⁹ Indikert ved at forventninger til regionalpolitisk rådgivning er tydelig definert i stillingsutlysninger

Vi har ikke funnet tydelige nedskrevne retningslinjer til kontorlederne om hvordan oppgaven skal utføres, hvordan de blir målt på oppgaven⁴⁰ eller hvilken bi-stand de har hatt krav på fra hovedkontoret til å utføre oppgaven.

Friheten gir kontorlederne mulighet til å tilpasse rådgivningsoppgaven til regionale muligheter og utfordringer. Men samtidig er det også mulig å forsømme regional erfaringsutveksling og kunnskapsutvikling om regional næringsutvikling og koblingen mellom nasjonal og regional innsats.

Vår tolkning av tilbakemeldingene fra Fylkeskommunene er at de etterspør et Innovasjon Norge som viser større interesser for det arbeidet som fylkeskommunen gjør.

Informanter sentralt i Innovasjon Norge erkjenner at de ikke har prioritert den regionale rådgivningen på samme måte som de har prioritert oppbygging av analysekapasiteten og arbeidet med utforming og oppfølging av rådgivningen til departementene i evalueringsperioden. Det at det i perioden har vært en dreining i retning av mer nasjonale ordninger har trolig vært en medvirkende årsak (sammen med store interne utviklingsprosesser, eksempelvis på digitalisering).

«De må på ledelsesnivå være til stede og ha oppdatert kunnskap om fylket og kjenne den sammenheng slik rådgivning skal fungere innenfor.»⁴¹

Når man ser hele evalueringsperioden under ett, synes den regionale rådgivningsoppgaven å ha fått lite oppmerksomhet fra hovedkontoret. Det kan heller ikke utelukkes at initiativene for å strømlinje in-

formasjonen fra Innovasjon Norge sentralt, eksempelvis i form av felles utformede regionale innovasjonstaler, har svekket samhandlingen. Begrunnelsen kan være at rådgivning krever dialogarenaer, ikke presentasjonsarenaer.

Innovasjon Norge har i 2017 og 2018 iverksatt flere tiltak som skal styrke den regionale rådgivningen framover. Som nevnt er det opprettet et eget regionteam for å sikre en mer koordinert innsats og styrke det regionale apparatets evne til å gi faglig funderte innovasjonspolitiske råd.

Kontaktpersonene fra analyseavdelingen skal gjøre regionale makrodata i større grad tilgjengelig for kontorene og også tilby faglig støtte til kontorene når de skal bruke dataene i dialogen med eiere og oppdragsgivere regionalt, i media og på andre regionale arenaer.

Formaliseringen av det «lille» partnerskapet i de enkelte fylkeskommunene kan på sikt også bidra til bedre samordning i det regionale virkemiddelapparatet. Arenaen kan både legge til rette for rådgivning fra Innovasjon Norge til fylkeskommunen, men også regional informasjonsutveksling og således øke tilfanget av kunnskapen inn til organisasjonen (lytteposten) fremover.

5.4.2 Rådgiver for departementene

Innovasjon Norge har i løpet av evalueringsperioden levert en rekke nærings- og innovasjonspolitiske råd til departementene. Antall råd er svært høyt når vi ser Drømmeløftsrapportene, Innovasjonstalene⁴² og satsingsforslagene under ett. I tillegg har selskapet kommet med konkrete råd og

⁴⁰ Innovasjon Norge har utviklet ambisjonskort som tydeliggjør målene for organisasjonen, men ambisjonsjortet

⁴¹ Anonymisert sitat fra spørreundersøkelser til næringssefene

⁴² Innovasjonstalene omtales nærmere under kapittel 5.5

innspill i forbindelse med stortingsmeldinger og utvalgsarbeid.

Noen råd som Innovasjon Norge gir sine eiere og oppdragsgivere kan ansees å være av operativ karakter, mens andre er mer strategiske. Noen råd er tett koblet til Innovasjon Norge sin aktivitet, mens andre handler om andre deler av eller nærings- og innovasjonssystemet som helhet.

I Figur 5.3 er disse to dimensjonene illustrert skjematisk som to ulike akser. I illustrasjonen har vi inkludert sentrale kanaler for rådgivning (i grønt) og eksempler på konkrete råd gitt i perioden (i sort).

Plasseringen er basert på vår kunnskap om hvordan disse generelt inngår i rådgivningsaktiviteten. Råd gitt i satsingsforslagene, jordbruksoppgjøret eller på bestilling fra departementene er i all hovedsak knyttet til selskapets virksomhet og eksisterende eller nye virkemidler, mens råd gitt i Drømmeløftsrapportene og Innovasjonstaleene i større grad er strategiske og knyttet til nærings- og innovasjonspolitikken bredt.

Et skjema som nedenfor vil ikke dekke kompleksiteten i rådgivningen, men eksemplifiserer råd gitt til departementene i perioden og kanaler som er brukt.

Figur 5.3 Illustrasjon kategorisering råd



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS basert på underlagsmaterialet fra Innovasjon Norge

Rådene som omhandler egen virksomhet er bedre koordinert

Utover i evalueringsperioden er det vår vurdering at de råd og anbefalinger som Innovasjon Norge løfter fram i sine satsingsforslag og som angår egen virksomhet generelt er bedre begrunnet i både erfaringsbasert kunnskap og egne og andres analyser.

Rådene framstår som konsistente og godt forankret i organisasjonen, på den måten at de samme hovedtrekkene går igjen i så vel satsingsforslag og i offentlige presentasjoner og uttalelser.

Fra og med 2015 er satsingsforslagene som Innovasjon Norge har spilt inn til oppdragsgivende departement tydelig forankret i de 10 oppfølgingspunkter og mulighetsområder som selskapet lanserte i Innovasjonstalen i 2015 og 2016, i selskapets strategi jf. Figur 5.4.

Kunnskapsinnhenting som ble gjort i forbindelse med den store innspillsrunden Drømmeløftet har stått sentralt i utforming av disse punktene, men intervju og gjennomgang av rapportene avdekker at det faktiske kunnskapsgrunnlaget er mye bredere enn som så.

Alle satsingsforslag er forankret i organisasjonen hos ledelsen, styret, 70 mellomledere og 4 fagforeninger. God forankring bidrar til at Innovasjon Norge ikke «taler med flere tunger» og at rådene er testet ut faglig. Bred forankring kan imidlertid også innebære at ikke faglige-hensyn og vurderinger står sentralt. Intervju avdekker at dette er tilfelle til en viss grad.

Informanter både i og utenfor Innovasjon Norge synes å dele vurderingen av at rådene er mer konsistente (selv om ikke alle informantene «liker» alle satsingsforslagene like godt).

Figur 5.4 Innovasjon Norges strategikart 2016-2020

Formål:

Innovasjon Norge skal være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet.

Hovedmål:

Innovasjon Norge skal utløse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling, og utløse regionenes næringsmessige muligheter.

Verdier:

Koblende, Ansvarlig, Nytenkende.



Kilde: Innovasjon Norge

Innovasjon Norge har fått gjennomslag for sine innspill

Innovasjon Norge har også fått gjennomslag for mange av rådene som angår selskapet (til høyre i figur 5.5) og som de har spilt inn i løpet av evalueringssperioden.

Eksempler på forslag som Innovasjon Norge har fremmet og som har fått gjennomslag er:

- Innovasjon Norge har foreslått og fått gjennomslag for å styrke langsiktig og kompetent kapital gjennom presåkn og såkn, samt mer EIF-risikokapital i kombinasjon med nasjonale midler.
- Innovasjon Norge har foreslått og fått bevilget nye midler til etableringen av Bioøkonomiordningen.
- Innovasjon Norge har foreslått å styrke arbeidet med offentlig-privat innovasjon ved å bygge videre på erfaringene fra OFU-ordningen og leverandørutviklingsprogrammet. Regjeringen varslet i industrimeldingen at Innovasjon Norge får et styrket mandat for å stimulere til offentlig-privat innovasjon.
- Innovasjon Norge har fått gjennomslag for en satsing på Merkevarer Norge og blant annet fått midler til styrking av eksportaktiviteter og Invest In Norway og «friske» midler fra Klima og Miljødepartementet.

Det at Innovasjon Norge får gjennomslag for sine innspill indikerer at organisasjonen har gitt råd som har blitt fulgt opp departementene – enten i embetsverket eller av politiske ledelse.

Tiden fra et råd blir levert til rådet omsettes i form av konkret politikk varierer, og det er heller ikke opplagt at det bare er Innovasjon Norge som har vært bidragsyter i så måte. Politikktutvikling tar gjerne tid, både fordi rådene må modnes og forankres politisk og veies mot andre budsjettinnspill.

Det er derfor ikke slik at endringene i prioriteringer og satsinger kan tilskrives Innovasjon Norge alene eller ett konkret dokument. Vi kan derfor ikke enkelt vurdere om Innovasjon Norge i økende grad får gjennomslag for sine råd.

Gjennomslag alene vil uansett ikke være ensbetydende med at Innovasjon Norge har blitt en bedre rådgiver for departementene. På den ene siden kan Innovasjon Norge levere råd som ikke får gjennomslag når politiske hensyn skal veies. Innovasjon Norge har for eksempel anbefalt tiltak for å øke verdiskapingen innen norsk helsenæring som ikke er realisert p.t.

På den andre siden vil oppgaven som faglig rådgiver også innebære å skulle avvise forslag som eiere eller oppdragsgiver kommer med. Innovasjon Norge anbefalte for eksempel ikke at universitetenes teknologikontorer skulle være selvstendige selskaper. Rådet ble vurdert, men regjeringen lente seg på anbefalingene fra Bernt-utvalget som foreslo nettopp en selvstendig selskapsstruktur.⁴³

En god faglig rådgiver vil også levere råd som departementet eller politiske ledelse viderefører uten å direkte vise til Innovasjon Norge.

⁴³ Menon tar i en nylig publisert rapport til orde for å revurdere dagens organisasjonsform (Menon, 2018)

Fortsatt forbedringspotensial både på innhold og form

Det sentrale spørsmålet er om Innovasjon Norge har lyktes med å utvikle en rådgivningsaktivitet (ikke nødvendigvis råd) i tråd på departementenes (og fylkeskommunenes) forventninger. Det synes å være bred enighet blant informantene som arbeider i eller har arbeidet i et oppdragsgivende departement, at Innovasjon Norge har blitt bedre på å forankre sine råd faglig og at rådene er mer konsistente. Informantene som er eller har erfaring fra departementene peker likevel gjennomgående på at «*analyser og råd er blitt bedre, men at kvaliteten ikke er høy nok*».

Hva som ligger i tilbakemeldingen er ikke opplagt og kan være preget av enkeltpersoners forventninger og hvor relevante råd som disse har fått. Ved en sammenstilling tolker vi etterlysningen til å handle om at departementene har enda høyere forventninger til så vel faglighet og uavhengighet som relevans.

Som allerede omtalt var en gjennomgående kritikk av Drømmeløftrapportene at det for leserne er vanskelig å skille Innovasjon Norges faglige **uavhengige råd** og innspill fra næringslivet. Noen opplever at Innovasjon Norge som så tett knyttet til sine «kunder» at de har vanskelig for å foreslå endringer som kan slå ut negativt for enkeltvirksomheter eller -miljøer.

Andre peker også på Innovasjon Norge legger for stor vekt på å forankre råd i offentlige meldinger og strategier, og at dette svekker byråkratenes vurdering av rådene som uavhengige av politikken.

Enkelte peker på at Innovasjon Norge har vanskelig med å gi råd som innebærer en større omlegging i egen organisasjon.

Ofte er det slik at underliggende etater ytrer behov for aktiviteter som tilsier en ekspansiv pengebruk og finner det krevende å redusere egne aktiviteter. Behovet for tydelig prioritering (og derfor også hva som skal nedjusteres om noe oppjusteres) er et uttalt forventning fra eierne («*forventer at selskapet videreutvikler sin evne til å prioritere mellom virkemidler*»).

Når man ser kuttforslag og satsingsforslag i sammenheng så framkommer Innovasjon Norges viktigste prioriteringer i form av hvilke ordninger som skal «skjermes» og også konsekvenser ved (større) kutt. På den måten imøtekommer Innovasjon Norge forventningene i eiermålet, men det er en gjennomgående vurdering blant våre informanter at selskapet i liten grad tar initiativ til å utvikle egne ordninger.

Enkelte informanter etterlyser enda større **faglighet**. Etter vår tolkning handler etterlysningen om at enkelte mottakere betviler det faglige grunnlaget, premissene eller problembeskrivelsen som Innovasjon Norge bruker som grunnlag for sine råd.

For eksempel inneholder Drømmeløftrapportene en rekke råd, men som det er vanskelig for departementene å bruke i politikikutviklingene. Det mangler for eksempel et dimensjonerende element som kan gi samfunn og myndighet forståelse for hvilke av forslagene som er særlig viktige, om forslagene som presenteres vil bety mye eller lite for samlet innovasjonsnivå, produktivitetsutvikling eller verdiskaping i næringslivet. Tilsvarende er det i liten grad vurdert hvilke ressurser som må avsettes (eller samfunnsøkonomiske kostnader) for å realisere ulike forslag.

Innovasjon Norge har god kunnskap om egne kunder og næringer de kjenner godt. Men er disse næringene store eller små, i en regional eller nasjonal sammenheng? Hvilke deler av norsk næringsliv har høy produktivitet og god konkurranse evne og

hvor er det store utfordringer? Hvor relevant er innovasjonspolitiske eller næringspolitisk virkemiddelbruk når muligheter og utfordringer identifiseres? I hvilken grad vil vekst i en næring eller deler av Norge kreve at andre næringer/regioner må avgi ressurser (arbeidskraft)? Dersom Innovasjon Norge i større grad kan dimensjonere egne vurderinger, vil trolig vurderingene og dermed rådgivningen bli mer anvendelig for overordnet departement. Her er det trolig et forbedringspotensial.

Intervjuene peker også i retning av en opplevelse av at rådene fra Innovasjon Norge ikke er tilstrekkelig **relevante**.

For eksempel er det flere informanter som opplever at selskapet har brukt for lang tid på å bearbeide og følge opp anbefalingene i virkemiddelevalueringer. Departementet vil da legge vekt på innspill fra andre rådgivere enn Innovasjon Norge, samtidig som det skapes usikkerhet om hvordan denne typen innspill blir håndtert.

Vår vurdering er at informantene i departementet (og også informanter fra fylkeskommunen) opplever at Innovasjon Norge ikke klart nok forstår dynamikken mellom politisk ledelse og embetsverket, hvilke dilemmaer og politiske rammebetingelser som departementene (og fylkeskommunen) står ovenfor og hvordan og når eventuelle råd må leveres for å kunne spille inn i politikktutviklingen.

Informantintervjuer vitner også om at ulike personer har noe ulike forventninger til Innovasjon Norge framover. Tilbakemeldingene syns å være preget av ulike kulturer, men også av at handlingsrommet på ulike politikkområder er forskjellig. Også ulike mennesker innad i samme departement kan ha ulike forventninger og vurdering til rådene fra Innovasjon Norge.

Det er også et vesentlig problem at flere av de mest ambisiøse rådene er framsatt offentlig på en form og retorikk som virker forstyrrende for tillitten mellom selskapet og eierne.

Dette kommer vi tilbake til i kapittel 8.

For at rådgivning fra én offentlig aktør til en annen er det avgjørende at rådende er kunnskapsbasert. Vår vurdering er at Innovasjon Norge må påse at de har hensiktsmessig kompetanse for å ivareta rådgivningsfunksjonen. Men det er like mye departementenes ansvar – som mottaker av råd – å være tydelige i sine behov og legge til rette for arenaer for rådgivning. Dette kommer vi også tilbake til i kapittel 8.

5.5 Deltagelse i offentligheten

Den siste deloppgaven handler om at Innovasjon Norge skal delta i den offentlige debatten på temaer som faller inn under Innovasjon Norges måloppnåelse.

I dette avsnittet beskriver vi hvilke aktiviteter Innovasjon Norge har gjennomført i perioden og i hvilken grad aktivitetene har bidratt til å løfte problemstillinger relevante for selskapets måloppnåelse i det offentlige ordskiftet.

Innovasjon Norge tar initiativ og prøver seg fram

Innovasjon Norge sin innsats for en mer aktiv deltagelse i den offentlige debatten startet med det interne prosjektet omtalt som «Agendasetting» i 2010 (i etterkant av evalueringen gjennomført av Pöyry m.fl. 2010). Som resultat at dette prosjektet lanserte Innovasjon Norge magasinet «INsats» og de startet også med åpne debattmøter om innovasjon og innovasjonspolitikk der forskere, byråkrater og ansatte ble invitert. Interne dokumenter peker i retning av at enkeltpersoner i selskapet hadde ønsket å bygge opp selskapet til å bli en innovasjonspolitisk «tenketank».

I 2012 gjennomførte selskapet en analyse av selskapets omdømme og utarbeidet en kommunikasjons- og pådriverstrategi. Disse beskrev hvordan Innovasjon Norge skulle bruke kommunikasjon aktivt for å være en god pådriver. Det å synliggjøre resultater, kapre ekspertrollen, utvikle ambassadører og fylle rollen som innovasjonspolitisk rådgiver ble trukket fram som viktige grep, og det ble forventet at en stor del av organisasjonen skulle delta i offentligheten.

INsats kom ut to ganger i året.⁴⁴ Hvert magasin hadde et overordnet tema, eksempelvis Internasjonalisering, kunnskap og klynger mv. og bestod av «redaksjonelle» omtaler, intervjuer og enkelthistorier. Magasinet ble i starten gitt ut på papir (men også elektronisk i pdf format). I 2013 ble magasinet lansert digitalt (som en nettside). Magasinet rettet seg særlig mot målgruppene stortingspolitikere, departementene, fylker, kommuner, andre opinionsledere, samt alle andre samarbeidspartnere. Det viste seg imidlertid som krevende og kostbart for Innovasjon Norge å stadig utvikle ny numre som fanget lesernes interesse og magasinet ble lagt ned i 2015.

I 2013 introduserte tidligere administrerende direktør Gunn Ovesen «Innovasjonstalen». Innovasjons-

talen er som omtalt en sentral kanal for å løfte innovasjonspolitiske problemstillinger offentlig og det er en forventning om at regionskontorene avholder tilsvarende lokale arrangement i etterkant.

Etter nedleggelsen av INsats er innovasjonstalen blitt stående som det største enkeltinitiativet for å løfte nærings- og innovasjonspolitiske temaer i offentligheten. Tanken på å skulle bli en innovasjonspolitisk tenketank ble dempet, og i den gjeldende kommunikasjonsstrategien (2013-2020) er forventningen til offentlig deltagelse konsentrert om ledergruppen, styret og enkelte fagpersoner.

Tilpasningen synes hensiktsmessig fordi offentlig deltagelse stiller særlig krav til faglighet og tyngde, og fordi det gjør det lettere for selskapet å tale «med én stemme».

Økt deltagelse gir økt synlighet

Den første innovasjonstalen ble holdt av Gunn Ovesen, den neste av Finn Kristian Åmot og de etterfølgende av Anita Krohn Traaseth, alle i egenskap av å være administrerende direktør for selskapet.

⁴⁴ Alle utgaver av Innsats er tilgjengelig digitalt på: <https://www.innovasjon-norge.no/no/om-innovasjon-norge/innovasjon-norge-mener/vi-mener/innsats/>

Figur 5.5 Tema for innovasjonstalen

År	Hovedtema
2013	Tema: Dristig innovasjon og Mangfold i norsk næringsliv. Råd: Forsterke satsing på senter- og klyngeprogrammer, satse på innovasjon i offentlig sektor og risikoavlastning grunderne.
2014	Tema: Samspill forskning og innovasjon Råd: Dreie innovasjonspolitikken mot store utfordringer, koble nærings- og innovasjonspolitikken
2015	Tema: Omstilling Råd: Prioritere, utvikle de store og å etablere flere små, innovere og omstille mer i det offentlige, forenkle, sosialt entreprenørskap, modig lederskap
2016	Tema: Omstilling og presentasjon av Drømmeløftet Råd: 6 Mulighetsområder og 10 strategiske forbedringspunkter
2017	Tema: Eksport og innovasjon Råd: Gjøre Norge til et foregangsland på offentlig-privat innovasjon, et fornyet trepartssamarbeid som setter behovet for organisatorisk omstilling i offentlig sektor høyt på agendaen, få frem flere offentlige ledere som driver fram radikal innovasjon
2018	Tema: Bærekraft og merkevaren Norge (lansering av The Explorer) Råd: Norge kan være verdensledende på bærekraft (mer påpekning av en mulig visjon enn råd)

Kilde: Innovasjon Norge

Innovasjonstalene har variert i form og tema, og normalt har hver tale handlet om et spesifikt tema. Selskapet har løftet fram strategiske spørsmål knyttet til innretningen på helheten i innovasjonspolitikken og også fremsatt råd til innretningen på nærings- og innovasjonspolitikken, eksempelvis in 2014 jf. Figur 5.5.

I 2015 selskapet lanserte 6 råd til Norge og i 2016 hvor Innovasjon Norge lanserte selskapets 10 råd og seks mulighetsområder hvor selskapet mener Norge har spesielle næringsmessige fortrinn (ren

energi, havrommet, smarte samfunn, bioøkonomi, helse og velferd, og kreative næringer og reiseliv).

Punktene er som tidligere nevnt fulgt opp i senere innovasjonstaler og står også sentralt i Innovasjon Norges gjeldende strategi og siste års satsingsfor-slag.

Innovasjon Norge har i evalueringsperioden også arrangert og deltatt på arrangement under Arendal-suka og andre arrangementer. Pressemeldinger, kronikker og innlegg i sosiale medier er også brukt

for å gi råd og for å løfte nærings- og innovasjonspolitiske temaer i offentligheten.

Tidligere administrerende direktør Anita Krohn Traaseth var allerede før ansettelse i Innovasjon Norge synlig i det offentlige rom, og hennes ansettelse og vilje til å delta i den offentlige debatten har trolig også gitt økt synlighet for selskapet.

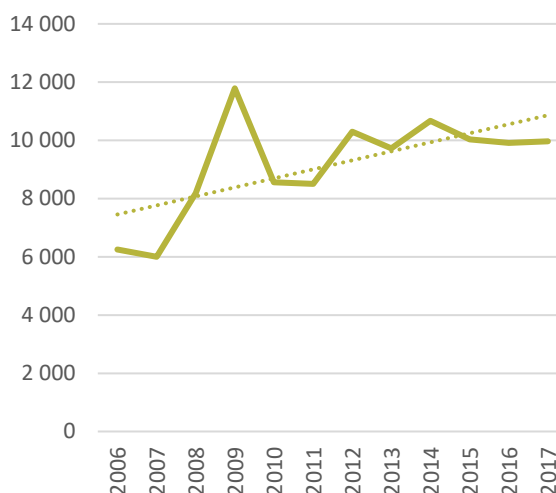
Flere indikatorer peker i retning av at den økte innsatsen i det offentlige rom har gitt økt synlighet.

En indikator på synlighet er redaksjonell omtale av Innovasjon Norge. Antall oppslag i lokal og nasjonal presse har økt forsiktig i perioden og sammenlignet med årene før. Selskapet hadde en sentral rolle i regjeringens tiltakspakke i forbindelse med finanskrisen, noe som trolig har vært medvirkende til den betydelige omtalen av selskapet i 2009.

Også mange av de informantene vi har snakket med i forbindelse med dette prosjektet opplever Innovasjon Norge som mer synlige i offentligheten de senere årene.

Tilbakemelding fra næringssjefer i norske fylkeskommunene peker i samme retning jf. Figur 5.10 som viser at 11 av 18 næringssjefer betrakter Innovasjon Norge som mer synlige utover i evalueringsperioden.

Figur 5.6 Antall oppslag der Innovasjon Norge omtales. 2006-2018



Kilde: Retriever

Den økte deltagelsen gir omtale og debatt

Om aktivitetene Innovasjon Norge har gjennomført og om den økte synligheten faktisk betyr at Innovasjon Norge løfter nærings- og innovasjonspolitiske temaer er imidlertid ikke opplagt. Det er heller ikke enkelt å måle. Flere indikatorer peker likevel i retning av at Innovasjon Norge bidrar i det offentlige ordskiftet.

En måte å undersøke om Innovasjon Norge faktisk bidrar til debatt er å se på utviklingen i redaksjonell omtale der Innovasjon Norge omtales i sammenheng med begreper som analyse, næringspolitikk og innovasjonspolitikk.

I motsetning til egenomtale, dvs. all omtale av Innovasjon Norge, har det ikke vært vekst i omtale av Innovasjon Norge sammen med disse begrepene. Antall oppslag er imidlertid positiv, så selv om ikke disse dataene alene indikerer at Innovasjon Norge bidrar i større grad enn tidligere, så indikerer dataene at Innovasjon Norge bidrar.

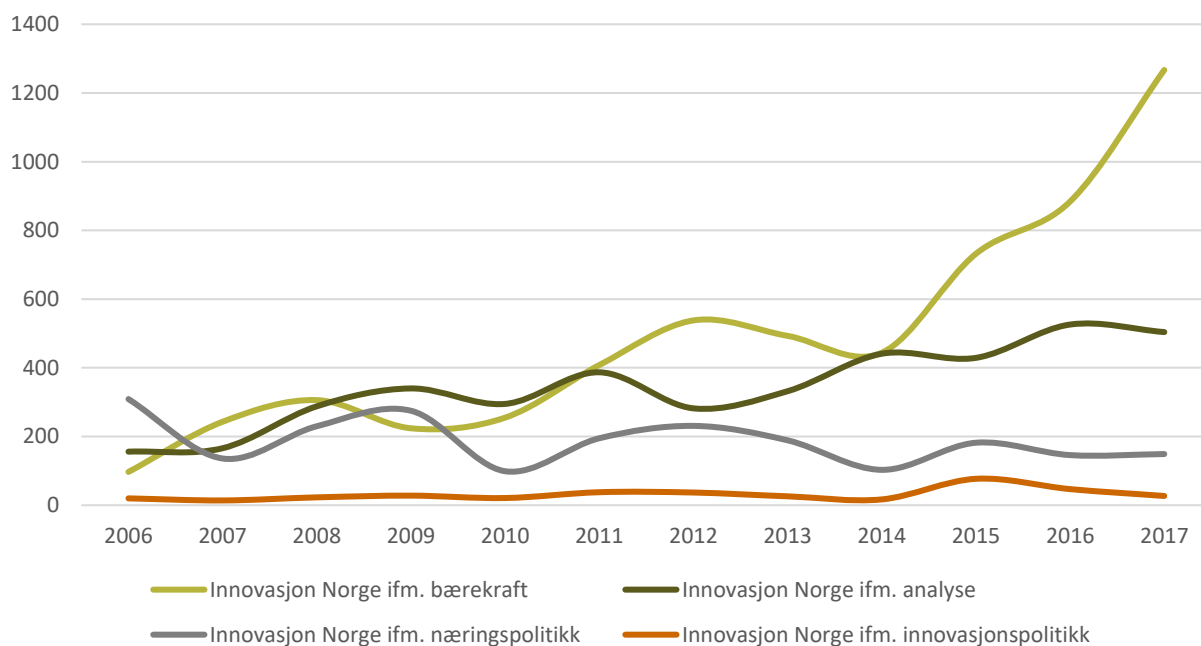
Oppslag som handler om Innovasjon Norge og bærekraft som selskapet særlig har løftet fram i den offentlige debatten har tiltatt i løpet av perioden.

Innovasjon Norge forekommer i større grad i sammenheng med næringspolitikk enn innovasjonspolitik og i større grad i regionale enn nasjonale medier. At det ser slik ut, kan skyldes at næringspolitikk generelt drøftes mer i regionale medier enn i nasjonale medier, men også at Innovasjon Norge har en tydeligere posisjon og troverdighet på temaer som omhandler regional næringsutvikling.

Hvorvidt Innovasjon Norge er så synlig som man kan eller bør forvente eller ei, er ikke opplagt, men omtalen av selskapet (egen omtalen) og omtalen av selskapet og i forbindelse med innovasjonspolitik er på nivå med omtalen av Forskningsrådet, jf. Figur 5.8. Forskningsrådet forekommer oftere i sammenheng med begrepet «forskningspolitik» noe som er å forvente gitt rådets mandat og rolle.

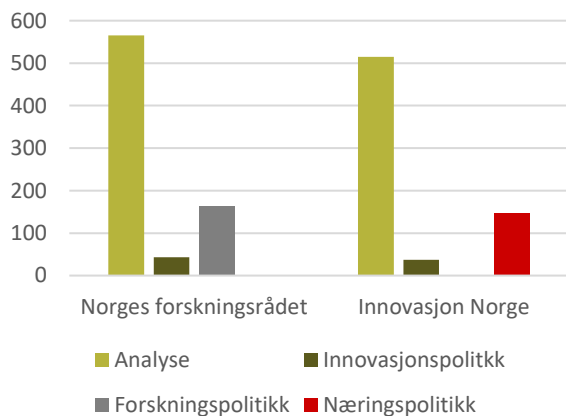
Den ovennevnte tilnærmingen indikerer at Innovasjon Norge omtales i forbindelse av omtale av nærings- og innovasjonspolitik selv om ikke det har vært en radikal vekst i løpet av perioden.

Figur 5.7 Antall oppslag der Innovasjon Norge omtales sammen med spesifikke søkeord. 2006-2018



Kilde: Retriever

Figur 5.8 Redaksjonell omtale Innovasjon Norge og Forskningsrådet og utvalgte søkeord. Gjennomsnitt for 2017-2018.



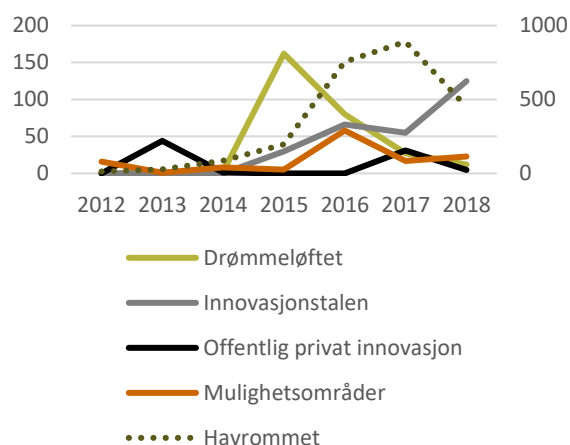
Kilde: Retriever

Undersøkelsen sier lite om hvorvidt Innovasjon Norge har bidratt til at temaer de har løftet fram har fått et «liv» i offentligheten. For å undersøke nettopp dette har vi i også sett til all redaksjonell omtale som omhandler begreper som Innovasjon Norge selv har tatt i bruk. Drømmeløftet, innovasjonstalen, mulighetsområder er eksempler på slike ord. Drømmeløftet ble omtalt hele 162 ganger (artikler mv) i 2015, jf. Figur 5.9. Utvalget er ikke begrenset til å kun omtaler der disse ordene omtales sammen med Innovasjon Norge, for å indikere når også andre aktører omtaler disse begrepene.

Særlig mye omtalt er Havrommet som Innovasjon Norge pekte på som et mulighetsområde. Derfor er antall omtaler der dette ordet er brukt lagt på høyre akse. Dette begrepet er også brukt av andre eksempelvis i regjeringens maritime strategi "Maritime mu-

ligheter – blå vekst for grønn fremtid" som ble lagt frem våre 2015.

Figur 5.9 Antallet oppslag som tar for seg utvalgte søkeord over tid. Antall oppslag for Havrommet på høyre akse, antall oppslag for andre søkeord på venstre akse.



Kilde: Retriever, medianalyse november 2018.

Også når vi ser på enkeltsaker, har Innovasjon Norge bidratt til debatt. Særlig stor oppmerksomhet fikk en kronikk skrevet av daværende administrerende direktør om tosidigheten i den norske økonomien og næringspolitikken (16. oktober 2017).⁴⁵

Innovasjon Norges deltagelse i den offentlige debatten har også blitt møtt med kritikk.

Det er nærmest en logisk sammenheng og også i tråd med eiermål 4, slik vi leser det.

Det er imidlertid viktig å understreke at eiermål 4 legger til grunn at offentlige utspill fra Innovasjon

⁴⁵ Slik kan Norge komme ut av strutseposisjonen og inn i ledertrøya | Anita Krohn Traaseth

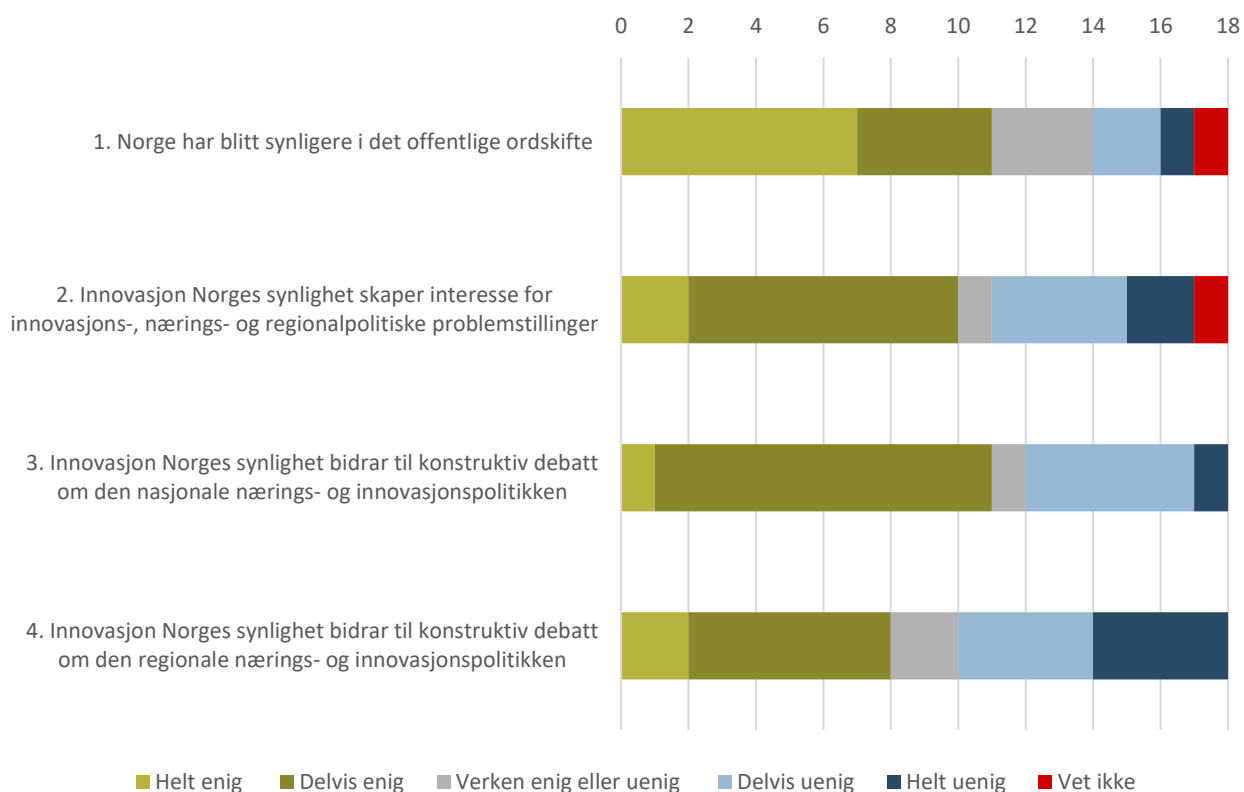
Norge både skal være faglig basert og naturligvis være innenfor Innovasjon Norges ansvarsområdet. Slik sett er det forhold som påvirker nåværende og framtidig verdiskaping i næringslivet det er forventninger til at Innovasjon Norge uttaler seg om.

Eiere og oppdragsgiver har en oppfatning av at enkelte råd er tatt ut i offentligheten uten tilstrekkelig forankring. Særlig i Drømmeløftsrapportene og In-

novasjonstalene fremsetter selskapet råd som er mer strategiske og i mindre grad koblet til egen virksomhet.

Forankring handler slik mer om prosess og valg av retorikk og kanaler for formidling av råd enn om innhold i faglige rådgivningen. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 8.

Figur 5.10 Næringssjefenes vurdering av Innovasjon Norges deltagelse i offentligheten



Kilde: Spørreundersøkelse. Næringssjefer.

Innovasjons Norges omdømme er styrket

Helt siden etableringen i 2004 har organisasjonen sett det på som viktig å øke sin kjennskap i næringslivet og i befolkningen generelt.

Fra selskapets kommunikasjonsstrategi for 2013-2017 kan vi lese «*Måltrettet kommunikasjon styrker vårt omdømme, som igjen gir oss handlingsrom, legitimitet og attraktivitet overfor medarbeidere, kunder, potensielle kunder, næringslivet, våre eiere og oppdragsgivere. God kommunikasjon øker sannsynligheten for at vi oppfattes om en attraktiv samarbeidspartner og arbeidsgiver.*»

Ipsos gjennomfører en årlig profilundersøkelse som kartlegger omdømme blant norske etater og organisasjoner. Innovasjon Norge er en av de omtrent 90 etatene som måles.⁴⁶ Profilundersøkelsen indikerer at befolkningens kjennskap til Innovasjon Norge har økt jevnt siden etableringen i 2004. I 2004 var det 41 prosent av de spurte som ikke kjente til Innovasjon Norge i det hele tatt, mens denne andelen i 2018 er på bare 10 prosent (Ipsos, 2018).

Undersøkelsen indikerer også at selskapets omdømme er styrket i perioden. I 2004 var det bare 8 prosent av befolkningen som hadde et meget eller ganske godt inntrykk av Innovasjon Norge. I 2012 lå andelen på 30 prosent, mens andelen har ligget på over 40 prosent i perioden 2016-2018. Andelen som har dårlig inntrykk har ligget på 9-12 prosent i samme periode.

I samme periode har Innovasjon Norge også klatret på Universums rangering⁴⁷ av attraktive arbeidsgi-

vere i Norge. Innovasjon Norge var i 2012 på femteplass i rankingen på tvers av disiplin og på tredjeplass blant økonomer. I 2018 ble Innovasjon Norge rangert som den fjerde mest attraktive arbeidsgivere i Norge på tvers av fagdisiplin og på førsteplass for økonomer.

Høy arbeidsgiverattraktivitet blant økonomer kan understøtte Innovasjon Norge som en kompetent leverandør av faglige analyser og rådgivning på sikt. Vi kan også forvente at økt omdømme kan gi utspill fra Innovasjon Norge større legitimitet, samtidig som økt omdømme også gjør dem mindre sårbare for eventuell kritikk.

Selv om Innovasjon Norges omdømme er styrket i løpet av evalueringsperioden, kommer Innovasjon Norge omdømmemessig ut lavere enn for eksempel Norges Bank, Meteorologisk institutt og SSB, men på samme nivå som Forskningsrådet og Miljødirektoratet, jf. vedlegg 5.

Økt synlighet kan også øke interessen for andre deler av virksomheten.

Den positive effekten av økt synlighet er selvforsterkende fordi den skaper økt interesse fra pressen og ulike aktører som er opptatt av nærings- og innovasjonspolitik og flere forespørsler om å delta i slike fora. Informanter fra Innovasjon Norge opplever at de i større grad blir invitert til arenaer der innovasjonspolitiske temaer drøftes og at dette ansees som viktig for å både i forvaltning av oppgaver og for utøvelse av rådgiverrollen.

Økt synlighet har også en kostnad. Økt synlighet øker interessen for øvrige deler av virksomheten.

⁴⁶ Undersøkelsen gjennomføres postalt med 1000 intervju i et landsrepresentativt utvalg av befolkningen. Det stilles fem spørsmål om hver av etatene som måles, det er hvor godt eller dårlig inntrykk man har av hver etat på følgende fem områder: totalinntrykk, samfunnsansvar, økonomi og effektivitet, åpenhet og informasjon og kompetanse og fagkunnskap.

⁴⁷ Kåringen gjøres av Universum, som er det største analysebyrået innen Employer Branding (bygging av arbeidsgiveres merkevare). Mer enn 8.200 yrkesaktive personer inngår i utvalget. Disse er fordelt på tvers av bransjer, og Universum lager egne uttrekk for økonomer, ingeniører og IT-folk.

Den positive omdømmeutviklingen vi så i årene 2012-2018, ser ut til å ha stoppet opp i løpet av 2018, og det er grunn til å tro at dette skyldes negative oppmerksomhet i forbindelse med avgang av tidligere styreleder og ansettelsen av Katharina Andresen. Innhentning av data for profilundersøkelsen 2018 pågikk da Andresen-saken ble kjent og indikerer at denne typen omtale slår ut omdømmemessig. Andelen som hadde et negativt inntrykk av organisasjonen var 10 prosent før saken ble kjent og 20 prosent etter at saken ble kjent.

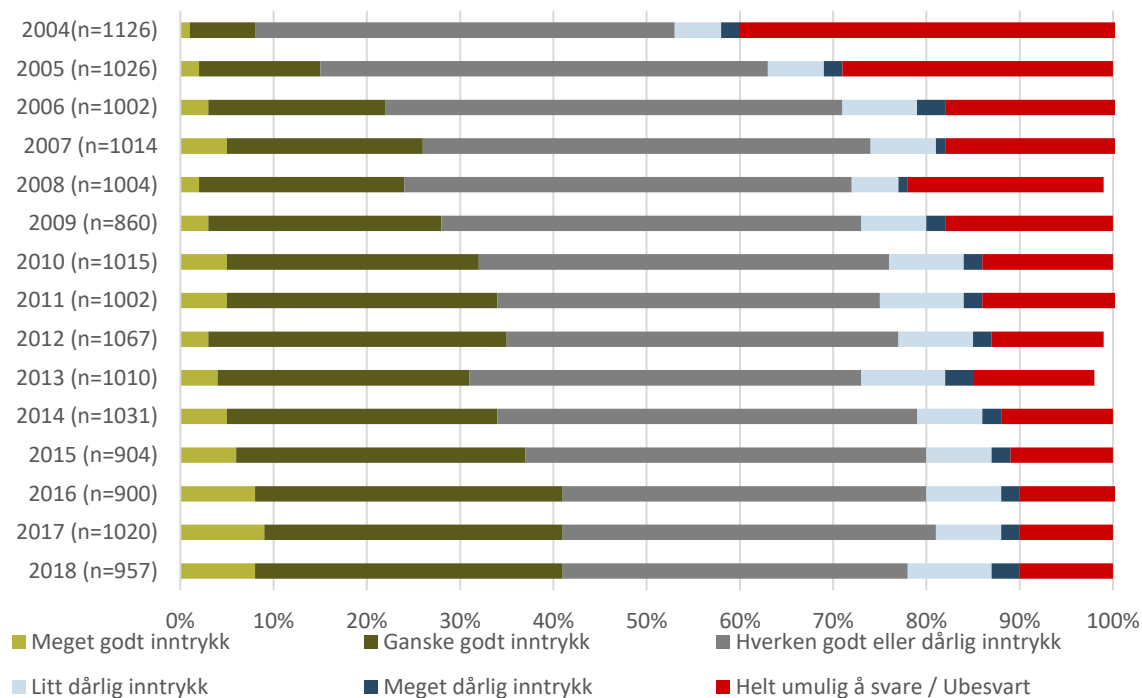
Andelen som hadde godt inntrykk forble på omtrent samme nivå før og etter denne saken, noe som kan tyde på at saken hovedsakelig påvirket de som ikke hadde noen sterk oppfatning av Innovasjon Norge i

utgangspunktet. Dette stemmer i så fall med generell omdømmeteorier⁴⁸, som tilsier at et sterkt omdømme gjør virksomheter mindre sårbare for kritikk. Dersom folk har et positivt inntrykk av en virksomhet, vil negativ omtale altså få mindre effekt.

For organisasjonen og enkeltpersoner vil denne typen oppmerksomhet oppleves som en belastning. Slike saker vil også kunne ta oppmerksomheten og ressurser vekk fra de oppgaver og budskap organisasjon ønsker å prioritere. Det er grunn til å tro at nedgangen i redaksjonell omtale er et uttrykk for Innovasjon Norge var mer tilbakeholde med offentlige utspill mot slutten av 2017 og i 2018. Intervju med informanter i Innovasjon Norge understøtter vurderingen.

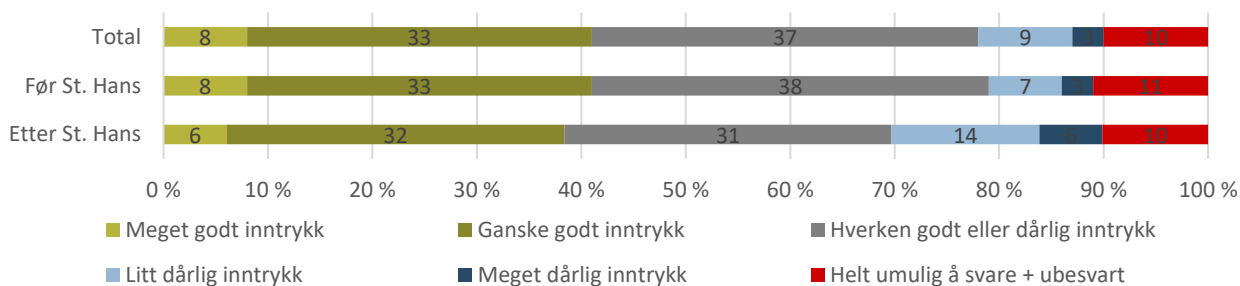
⁴⁸ W. Timothy Coombs and Sherry J. Holladay, «Unpacking the halo effect: reputation and crisis management». *Journal of communication management*, vol 10 No. 2, 2006.

Figur 5.11 Totalinntrykk av Innovasjon Norge 2004-2018



Kilde: Ipsos, profilundersøkelsen norske etater og organisasjoner 2018

Figur 5.12 Totalinntrykk av Innovasjon Norge fra 2018, ulike perioder i datainnsamlingen



Kilde: Ipsos, profilundersøkelsen norske etater og organisasjoner 2018

6 Internasjonale erfaringer viser at det ikke finnes én optimal modell for hvordan rådgivningsfunksjonen skal organiseres

I dette kapitlet redegjør vi for internasjonale erfaringer med innovasjonspolitisk rådgivning. Mens det etter hvert finnes forskning og evalueringer av hvordan ulike innovasjonsfremmere bidrar til innovasjon⁴⁹, finnes det lite internasjonal forskning på deres bidrag til utforming av innovasjonspolitikken.

Enkelte studier finnes dog og sammen med intervju beskriver vi i dette kapitlet hvordan rådgivningsfunksjonen er organisert i våre naboland. Kapitlet er ikke ment å være uttømmende for alle aspekter ved aktørenes ivaretagelse av oppgaven, men ment som en referanse for bedre å forstå dilemmaer og hensyn som både Innovasjon Norge og mottakerne av rådgivningen står overfor.

6.1 Innovasjonspolitisk rådgivning i Norge

Innovasjon Norge skal være en tydelig rådgiver for eiere og oppdragsgivere i utviklingen av nærings- og innovasjonspolitikken. Forskningsrådet har tilsvarende mandat på sitt «område». Forskningsrådet har et særskilt ansvar for virkemidler knyttet til grunnforskning og forskningsinfrastruktur, men også for virkemidler for forskningsbasert innovasjon og med det også innovasjon i virksomheter.

Også andre aktører leverer kunnskap og i visse tilfeller også råd som grunnlag for nærings- og innovasjonspolitikktutviklingen. Analyseenheterne i Norges Bank, Finansdepartementet og Statistisk Sentralbyrå leverer for eksempel analyser og statistikk om utviklingen i norsk økonomi, befolkningsutvikling, næringsutvikling, finansmarkedene mv.

I tillegg finnes det forskningsmiljøer både innen universitets- og høyskolesektoren og blant forskningsinstituttene som leverer forskning relevant for nærings- og innovasjonspolitikken.⁵⁰

Forskningen skal holde høy faglig kvalitet, men det kan være praktiske utfordringer knyttet til det å kun basere seg på innspill fra slike aktører i politikktutvikling. Eksempelvis fordi forskere og byråkrater opererer med ulike tidshorisonter. Derfor kan trolig ikke forskningsmiljøene alene svare på de konkrete spørsmålene om innovasjonspolitiske veivalgsspørsmål eierne og oppdragsgiverne stiller.

Analyse- og utredningsmiljøer leverer mer anvendte analyser og det er også flere miljøer som leverer analyser og evalueringer på bestilling fra eiere og oppdragsgivere til Innovasjon Norge. Men også slike miljøer kan ha utfordringer i å treffe alle behov myndighetene har for realitetsorientering i næringspolitiske sammenhenger.

Næringslivsorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene som NHO, Virke og LO frembringer også analyser om utviklingen i norsk næringsliv og arbeidsmarked. Selv om slike aktører også besitter og leverer nødvendige og verdifulle bidrag til politikktutviklingen, har disse også andre og vanligvis mer partiske roller. Partene i arbeidslivet må nødvendigvis ivareta egne partsinteresser, som vil kunne være med å forme deres råd og innspill.

I Norge er det også en tradisjon for å sette ned offentlige utvalg (eksempelvis Leid utvalget og Produktivitetskommisjonen) og analyser.

⁴⁹ Se for eksempel Dan Breznitz (2018) og NESTA (2016).

⁵⁰ TIK senteret ved Universitetet i Oslo, NHH, BI og NIFU er bare noen eksempler på noen norske forskningsmiljøer som er spesialisert innen forskning om innovasjon, verdiskaping og omstilling.

I 2019 pågår det for eksempel en større områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet, som blant annet vil omfatte Innovasjon Norge. Områdegjennomgangen er initiert av Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet og skal særlig undersøke organisering, kompetanse og brukervennlighet i virkemiddelapparatet.

Fra tid til annen har det også vært formelle råd⁵¹ og i de senere år er det innen flere næringsområder etablert 21-prosesser (eksempelvis Hav21, Maritim21, Skog21) som skal bidra til kunnskapsspredning og kunnskapsoppbygging innen strategisk viktige samfunnsområder. Slike strategiprosesser har også en rådgivende funksjon.

6.2 Innovasjonspolitisk rådgivning i Danmark

Danmarks Grundforskningsfond, Danmarks Frie Forskningsfond og Innovationsfonden er tre sentrale aktører i det danske virkemiddelapparatet. Innovasjonsfonden⁵² som ligger tettest opp mot Innovasjon Norge har ikke rådgivende funksjon.

Formelt og lovgivningsmessig er det kun Danmarks Forsknings- og innovasjonspolitiske råd (DFIR) som driver med innovasjonspolitisk rådgivning. Likevel er det også andre som kan levere kunnskap og råd til politikktutviklingen, eksempelvis Det nasjonale forsknings- og analysesenter for Velferd (VIVE) som er underlagt Økonomi- og Indenrigsministeriet og Innovationsfonden.

DFIR ble opprettet i 2013 og består av én formann og åtte medlemmer, som betjenes av et sekretariat bestående av tre embetsmenn.

Formannen og de øvrige medlemmer i DFIR utpekes av Utdannelses- og forskningsministeren, basert på personlige kompetanse. Et flertall av rådets medlemmer, herunder formannen, skal være anerkjente forskere eller forskningskyndige. Sekretariatet er fysisk plassert i Utdannelses- og forskningsdepartementet.

Rådet gir utdanningsministeren, folketinget og øvrige ministre en uavhengig og sakkyndig rådgivning innenfor forskning, teknologiutvikling og innovasjon på overordnet nivå. DFIRs oppgave er å gi råd på et overordnet og holistisk nivå, herunder knyttet til de overordnede rammer for forskning og innovasjonspolitikken. DFIR skal for eksempel ikke evaluere enkeltvirkemidler, men vurdere hvordan viften av virkemidler for forskning og innovasjon spiller sammen og påse at nærings- og innovasjonspolitikken og forskningspolitikken ikke følger to forskjellige spor.

Rådgivning på eget initiativ eller anmodning

Danmarks Forsknings- og Innovasjonspolitiske Råd kan gi råd på eget initiativ eller etter anmodning. Rådgivningen skal være basert på dokumentasjon, undersøkelser, analyser og evalueringer innenfor forskning, teknologiutvikling og innovasjon, og trekke på nasjonal og internasjonal kunnskap og utviklingstrekk. Videre skal rådet legger fram en årlig rapport som inneholder rådets vurdering av og anbefalinger til den generelle utvikling i dansk forskning, teknologiutvikling og innovasjon, herunder vurdering av kvalitet i internasjonal sammenheng og samfunnsmessig relevans.

Rådgivning som foregår på anmodning fra regjeringen eller folketinget kan både være store og små prosjekter i form av skriftlig uttalelser, muntlige inn-

⁵¹ Ett eksempel på et råd er verdiskapingskommisjonen som ble opprettet av Gro H. Brundtland under hennes regjeringsperiode.

⁵² Danmarks Innovationsfond skal evalueres i 2018 og evalueringen forventes ferdig i april 2019.

spill eller en levering av høringsuttalelser. Denne typen rådgivning kan miste sin aktualitet pga. skiftende ministre.

Rådgivning som skjer på eget initiativ tar form som større og mer langsiktige prosjekter. Prosjektene inneholder gjerne 10-14 delprosjekter bestående av analyser, studier og lignende som gjennomføres av eksterne konsulenter, av rådet selv eller av sekretariatet. Det kan typisk være datainnsamlinger, registerdata, kvalitative analyser, studieturer og lignende.

Mottagelse av DFIRs rådgivning

Rådets rapporter blir oversendt regjeringen og offentliggjort. Regjeringen er ikke forpliktet til å agere på rådets anbefalinger. En informant vi har snakket med er av den oppfatning at det gjerne er tenketanker, bransjeorganisasjoner og andre som først responderer på rapportene. DFIR gjennomførte i 2018 en kundeundersøkelse. Den generelle konklusjonen i undersøkelsen er at DFIRs arbeid blir oppfattet som grundig og veldokumentert.

DFIR peker selv på særlig to fordeler med den danske modellen: Rådets uavhengighet og rådets størrelse.

At rådet ikke evaluerer konkrete virkemidler og at rådsmedlemmene deltar som eksperter (og ikke representanter for institusjoner eller organisasjoner) legger kanskje også til rette for at rådene reelt sett er uavhengig både politiske hensyn og institusjonelle interesser. Rådets størrelse er også gunstig i så måte. Ni mennesker kan sitte ned og diskutere – også uformelt.

En annen interessant aspekt, er at sekretariatet er plassert i departementet. Fordelen ved det er at sekretariatet er tettere på embetsverket, noe som sikrer at rapportene og rådene kommer på en form som er gjenkjennelig for embetsverket. Sekretaria-

tet kan reagere hurtigere og forstå hva embetsverket og politisk ledelse er opptatt av og dilemmaer de står ovenfor. Det at sekretariatet har fullfinansiert tre faste stillinger legger også til rette for kontinuitet i arbeidet. Ulempen er selvfølgelig, at sekretariatet og med det rådet, kan bli oppfattet som for tett på politikkutviklingen.

For å sikre at rådets anbefalinger er uavhengig av politiske hensyn, er det rådet som står for ansvarlig for anbefalinger, som leder arbeidet med de langsiktige prosjektene og som representerer rådet offentlig. Eksempelvis i forbindelse med de langsiktige prosjektene setter rådet ned en arbeidsgruppe som definerer problembeskrivelsen, kunnskapsgrunnlag og som utarbeider anbefalinger selv om sekretariatet er ansvarlig for utarbeidelsen av rapporter mv.

DFIRs egen vurdering er at deres arbeid kunne få bedre kvalitet med et større sekretariat for eksempel også bestående av medarbeidere med spesialkompetanse på relevante temaer. Fordelen ville dermed være er at man kunne reagere enda hurtigere på forespørsler fra regjeringen.

6.3 Innovasjonspolitisk rådgivning i Sverige

I Sverige er det fire store virkemiddelaktører for forskning og innovasjon. Dette er Vetenskapsrådet, Formas (Forskningsråd for bærekraftig utvikling), Forskningsrådet for Helse, Arbeidsliv og Velferd (Forte) og Vinnova (Sveriges innovasjonsmyndighet). Andre aktører inkluderer Tillväxtanalys och Det nationella innovationsrådet.

I denne sammenheng er det særlig relevant å se til Tillväxtanalys og Vinnova, samt Innovationsrådet som er et råd opprettet for nettopp innovasjonspolitisk rådgivning. Tillväxtanalys ble grunnlagt i 2009, Vinnova ble grunnlagt i 2001, mens Innovationsrådet startet i 2015.

Tillväxtanalys

Tillväxtanalys er et offentlig analysebyrå for analyser og rådgivning knyttet til næringspolitikk. Tillväxtanalys ble grunnlagt i 2009, men ble i 2017 endret til hva det er i dag: et analysebyrå som utvikler og leverer kunnskapsgrunnlag for tilvekstpolitikken.

Tillväxtanalys opererer på vegne av regjeringen og sorterer under Næringsdepartementet. Utenriksdepartementet, Utdanningsdepartementet og Finansdepartementet tilhører også byråets primære målgrupper, samt andre myndigheter som har oppgaver innenfor næringspolitikken. Tillväxtanalys er dog et uavhengig analysebyrå og alle analyser og evalueringer skal være uavhengige.

Byråets virksomhet er regulert gjennom lov⁵³ og årlige tildelingsbrev fra eierdepartement og skal levere kunnskapsgrunnlag og faglige råd til regjeringen og andre aktører som har et særlig ansvar for næringspolitikken.

Byrået forvalter ikke selv næringsrettede virkemidler, men skal operere som en leverandør av evalueringer og anbefalinger for behov for og effekter av virkemidler. Byrået er også særlig bedt om å peke på muligheter for effektivisering og målkonflikter i næringspolitikken. Byrådet har i egen virksomhetsstrategi definert seks kunnskapsområder som de skal fokusere på framover:

- Sveriges innovasjonskapasitet
- Sveriges strukturelle transformasjon
- Svensk infrastruktur for innovasjonsevne og forretningsdynamikk
- Sveriges internasjonalisering

- Næringslivets kapitalforsyning
- Næringslivets overgang til det grønne samfunn

I tillegg er det bestemt ved lov at en av Tillväxtanalys' kjerneoppgaver skal være å bruke og videreutvikle evaluerings- og analysemetoder. Byrået har selv ansvar for å skaffe til veie nødvendig data for å utarbeide sine analyser og er den ansvarlige myndigheten for svensk offisiell statistikk om internasjonale selskaper, oppstart og konkurser. Tillväxtanalys er også ansvarlig myndighet for innsamling av data for oppfølging av statsstøtte til næringslivet og har også oppgave å produsere statistikk over risiko-kapitalinvesteringer i Sverige.

Byrået formidler gjennom sin analyse- og evalueringsstrategi hvilke *hovedprosjekter* og eventuelle sett av delprosjekter de til enhver tid jobber med. Byrådet jobber for tiden med et 20-talls slike hovedprosjekter som skal ferdigstilles i løpet av perioden 2019-2021.

En tydelig definert og offentlig evalueringsstrategi skal bidra til å formidle for myndigheter og omverden hva de jobber med, og hvordan de definerer og tolker byråets samlede oppdrag og de enkelte hovedprosjektene. Strategien fungerer i tillegg som et styringsverktøy for egen ressursbruk og kompetanseoppbygging. Byrået legger vekt på formidling og offentliggjøring av rapportene sine, herunder også anbefalinger og premisser for rådgivningen.

Byrået er kun rådgivende og har som nevnt verken en utøvende rolle eller beslutningsmyndighet i nærings- og innovasjonspolitikken. Deres uavhengighet kan betraktes som en styrke, men også som en

⁵³ Förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

svakhet ved at byrået ikke har full innsikt i de politiske beslutningsprosesser ei heller erfaringene som følger av å ha ansvar for faktiske virkemidler.

For å sikre at analysene holder høy kvalitet og relevans har byrået tett kontakt med de primære mottakere om utformingen av hovedprosjektene, samtidig som byrået aktivt kartlegger målgruppens vurderinger av kvalitet og relevans i kunnskapsgrunnlaget og på hvilken måte kunnskapsgrunnlagene er blitt brukt. For å påse tilstrekkelig kunnskap om virkemidler og muligheter og utfordringer som næringslivet står ovenfor samarbeider de med og bestiller analyser fra forsknings- og kunnskapsmiljøer.

Vinnova

Vinnova er Sveriges innovasjonsmyndighet. Vinnova er både et finansierende organ og et rådgivende organ. De har omkring 200 ansatte, hvorav størstedelen er tidligere innovasjonsforskere. Vinnova er organisatorisk plassert under Næringsdepartementet.

Formålet med Vinnova er at fremme bærekraftig vekst og verdiskaping ved å forbedre vilkårene for innovasjon. Vinnovas arbeid skjer hovedsakelig gjennom støtte til innovasjonsprosjekter og -forskning gjennom prosjektstøtte og nettverksstøtte for å styrke samarbeidet mellom forskning, næringsliv og offentlig sektor.

Vinnova har en ekspertrolle overfor regjeringen, men er ikke en policy-myndighet og kan derfor ikke initiere eller koordinere politikk på innovasjonsområdet. Som en del av rollen som innovasjonspolitisk rådgiver gir Vinnova flere typer rådgivning. For det første pålegger regjeringen årlig Vinnova å undersøke forskjellige spørsmål, såkalte regjeringsoppdrag. Regjeringen gir typisk 3-10 oppdrag i året, hvor det fremgår hva regjeringen ønsker at Vinnova skal undersøke og gi råd om. Arbeidet med oppdraget varierer med oppdragets karakter. Vinnova

gjennomfører imidlertid selv undersøkelser og forskning med henblikk på besvarelse av oppdragene. Metodene og omfanget av sluttrapportene varierer fra oppdrag til oppdrag.

Som et tillegg til de årlige regjeringsoppdragene har regjeringen dessuten mulighet for å bestille ad hoc-oppgaver, som ikke dekkes av de årlige oppdragene. Det kan være innspill på policy-programmer, utarbeide rapporter om møter med næringslivet eller andre ad hoc-oppgaver. Vinnova gir også ad hoc-rådgivning til bl.a. departementer via både formelle og uformelle møter. Vinnova nyter en høy grad av autonomi, både når det gjelder å prioritere mellom forespørslene som kommer fra regjeringen og hvordan de metodisk og ressursmessig går fram for å besvare forespørslene.

Informanter i det svenske næringsdepartementet, tegner et bilde av Vinnova som en profesjonell, faglig og velfungerende virkemiddelaktør, som har levert den ønskede rådgivning på effektivt vis i mange år. Vinnova framheves også som en organisasjon, som er fleksibel og som klarer å integrere nye problemstillinger og internasjonale politikk (for eksempel i forbindelse med FNs Sustainable Development Goals). Derfor er Vinnova også blitt tildelt et alt større ansvar, eksempelvis i utviklingen av internasjonale relasjoner og innovasjonspartnerskap.

Innovationsrådet

I tillegg til Vinnova innførte statsministeren i Sverige i 2015 et nytt innovasjonsråd med det formål å styrke Sveriges innovasjon og konkurranseevne. Innovationsrådet er et rådgivende organ.

Rådet har en rådgivende rolle og gir nye perspektiver på sentrale spørsmål i innovasjonspolitikken. Det nasjonale innovationsråd har primært til formål å forbedre det svenske innovasjonssystem innenfor digitalisering, miljø og klima, og biovitenskap - tre områder, som utgjør store utfordringer for fremtiden.

Rådet drøfter også andre områder av generell betydning for innovasjonsklima og konkurranseevne.

Statsministeren er formann for det nasjonale Innovationsrådet, som består av fem ministre og ti rådgivende medlemmer fra næringslivet og forskningssektoren. Medlemmene representerer ikke noen organisasjon. Medlemmene er heller ikke ansvarlige for politiske beslutninger som Innovationsrådets arbeid kan resultere i.

Innovationsrådet møtes fire ganger i året. Møtene er preget av åpne og uformelle diskusjoner om strategiske spørsmål innenfor innovasjon. Medlemmene behandler tre emner pr. møte. På hvert møte inviteres relevante eksperter innenfor det gitte emne som skal drøftes.

Der er nedsatt et sekretariat for rådet. I forkant av hvert møte har sekretariatet i samarbeid med de berørte departementer utarbeidet et møtemateriale/grunnlag. Etter møtene møtes sekretariatet og rådslederen og drøfter hva som skal gjøres på bakgrunn av møtet. Sekretariatet spiller også en rolle i å føre initiativer uttenkt i Innovationsrådet ut til livet. Møtene er generelt planlagt, gjennomført og fulgt opp i tett samarbeid med de berørte departementer, som også spiller en rolle i å implementere og videreføre relevante initiativer fra Innovationsrådet. Rådet disponerer noe midler som kan anvendes som 'seed money' til å finansiere eksperimenter og teste idéer til nye innovasjonspolitiske grep.

Innovationsrådet og øvrige aktører ser ut til å supplere hverandre, der VINNOVA har faglig legitimitet og sitter tett på virkemidlene og næringslivet og har gode relasjoner til mottakerne av sin rådgivning. , mens rådet hovedsakelig en uformell arena for å drøfte overordnede utviklingstrekk og hvordan møte de store samfunnsutfordringer.

6.4 Mange land har opprettet nasjonale råd

Mange land har opprettet innovasjonspolitisk råd på linje med Sverige.

For eksempel har Finland har et råd (Research and Innovation Policy Council) med røtter tilbake til 60-tallet (da som Science Policy Council), mens den tyske Ekspertkommisjon for forskning og utvikling (EFI) ble opprettet i 2006 etter en periode der regjeringen opplevde et økt behov for en ny type ekspertise og rapportering for forskning og teknologiutvikling. Med opprettelsen fikk Tyskland for første gang en rådgivningsenhet med formalisert struktur, med grad av autonomi, og med politisk innflytelse knyttet til forsknings- og innovasjonspolitikken (Christensen & Velarde, 2019).

Ekspertkommisjonen (EFI) rapporterer direkte til kansleren, og finansieres av departementet for forskning. Rådet skal peke på styrker og svakheter i det tyske innovasjonssystemet i en internasjonal og tidsmessig sammenheng og peke på dilemmaer og perspektiver for forskning og innovasjon på grunnlag. EFI presenterer målinger av Tyskland prestasjoner på indikatorer for forskning og innovasjon, og kommer også med forslag til videreutvikling av den nasjonale forsknings- og innovasjonspolitikken.

Det er et krav at rapportene skal diskuteres i parlamentets (Stortingets) allmøter. På den måten sikrer man at kunnskapen formidles til ansvarlige for politikkutviklingen. EFI er også kjent for å offentliggjøre rapporter som formidler forskningsbasert kunnskap på lettfattelig måte og som et resultat blir rapportene til EFI lest av mange også utenfor politikken.

Ifølge (Christensen & Velarde, 2019) har EFI klart få politisk innflytelse og kredibilitet ved å, levere forskningsbaserte råd, sikre seg autonomi fra politiske interesser, utvikle en type ekspertise og rapporte-

ringssystem som er tilgjengelig for alle og samtidig dyrke et nettverk av samarbeidspartnere og politiske allierte på tvers av politikk, forskning og næringsliv.

Også i mange andre land er det opprettet innovasjonspolitiske råd som et respons på tiltagende etterspørsel etter kunnskap (Weresa, 2017), men også for å stryke effektiviteten og for å styrke samordning i innovasjonspolitikken. Koordinering og bred involvering er særlig ansett som viktig for å kunne møte innovasjonspolitiske utfordringer som går på tvers av etablerte sektorer og politikkområder.

Schwaag Serger m.f. (2015) har analysert ulike innovasjonspolitiske råds bidrag til utvikling av innovasjonspolitikken. Analysen som omfatter i alt 14 forskjellige råd i 12 land, viser at mandatet, fokus, sammensetning, forankring og ressursbruk osv. er vesentlig forskjellig mellom landene og råd.

Mens de fleste råd har den primære oppgaven å gi råd (blant annet basert på utarbeidelsen av rapporter og evaluering), er det også råd som har mandat til å koordinere på tvers av politikkområder. Enkelte råd har til og med mandat til å utforme politikk og budsjettallokeringer.

En annen viktig forskjell er mellom råd som har et smalt fokus på virkemidler for forskning og innovasjon og råd som også vurderer forskrifter, insentiver, utdanningssystemet og andre rammebetingelser. Noen råd er ledet av statsministeren (eller tilsvarende), mens andre er ledet av en minister. Noen råd består også utelukkende av uavhengige eksperter som rapporterer til regjeringen. Rådene varierer

også i sammensetning og ressursbruk, eksempelvis ved at noen råd har budsjett, personell og en organisasjon som gjør det mulig for dem utføre eller bestille analyser, mens andre skal først og fremst være et sekretariat som skal organisere og oppsummere møter.

Analysen viser at det ikke er én enkelt faktor som avgjør rådets vellykkethet (i form av politikikutvikling). Riktig sammensetning av kompetanse og forankring på høyt politisk nivå fremstår imidlertid som essensielt. Rådet trenger også tilstrekkelig med ressurser (budsjett og personale) som gjør det mulig for rådet å produsere og / eller kjøpe analyser og arbeid med fremadrettede aktiviteter, som er nødvendige for å kunne jobbe proaktivt og utadrettet.

6.5 Læringspunkter på tvers

Innovasjon kan betraktes som en sammensatt problemstilling uten opplagte løsninger⁵⁴. Mens det har vært og fortsatt er et stort fokus på at politikikutviklingen skal være basert på akademisk forskning, viser vår gjennomgang at det finnes en lang rekke andre aktører, for eksempel formelle råd, utvalg, virkemiddelaktører («innovation agencies») som fungerer som kunnskapsleverandører og rådgivere for utvikling av nærings- og innovasjonspolitikken (Wildson et al. , 2014; Christensen & Velarde, 2019).

Det finnes lite akademisk forskning om hvordan den innovasjonspolitiske rådgivningsfunksjonen bør organiseres, men vår undersøkelse vitner om at rådgivningsfunksjonen kan organiseres på ulike måter.

⁵⁴ På engelsk omtalt som et «wicked problem», se for eksempel Hittel & Webber (1973)

Gjennomgangen viser også at ulike modeller har ulike styrker og svakheter, men at kontinuitet og høy faglig integritet og kompetanse ansees som essensielt for å sikre rådgivningens legitimitet uavhengig av organisasjonsform.

Erfaringene viser også at det tar tid å bygge opp og implementere en gitt modell, herunder å imøtekomme eventuelle ulemper i de ulike modellene og etablere velfungerende relasjoner til vesentlige interessenter på tvers av 'kløftene' i det innovationspolitiske landskapet; dette gjelder både kløfter mellom aktører i det brede sektorlandskap og mellom de aktører som spiller en sentral rolle i utviklingen og implementeringen av politikk (Christensen & Velarde, 2019).

Innovasjon Norge trenger også tid for å etablere nettverk, kompetanse og arbeidsrutiner for å fylle rollen som en rådgiver.

Erfaringene fra aktører som skal levere råd til overordnet myndighet (eksempelvis VINNOVA og Tillväxtanalys) tilsier at tett dialog med mottakerne av råd, både om faktiske analysebehov og om vurderinger av rådgivningen styrker rådgivningens kvalitet, legitimitet og relevans. Tett dialog om brukerbehov kan også brukes i vurderinger og prioritering av fremtidig analyse- og kompetansebehov.

Norges Forskningsråd har for eksempel også erfaring med nettopp aktiv og systematisk brukerkartlegging.⁵⁵

Gjennomgangen viser også at myndighetene typisk innhenter kunnskap og råd fra flere aktører (Wildson et al. , 2014), noe som tilsier derfor at det er urealistisk – og neppe ønskelig – å legge til grunn at én

enkelt aktør kan fylle rollen som den ultimate rådgiver. Dette forhindrer likevel ikke at Innovasjon Norge kan øke sin relevans for politiske beslutningstakere framover.

⁵⁵ Siste års kartlegging er omtalt i Forskningsrådets årsrapport for 2017.

7 Er det hensiktsmessig at Innovasjon Norge skal ha et eiermål om å rådgi andre offentlige myndigheter?

I kapittel 5 drøftet vi Innovasjon Norges bidrag til eiermål 4 om innovasjonspolitisk rådgivning så langt. Vi finner at selskapet har tatt flere grep for å bli en bedre rådgiver. I dette kapitlet gjør vi rede for ressursbruken og drøfter om eiermål 4 bør tilpasses, og hva som eventuelt bør begrunne en tilpasning i eiermål 4.

7.1 Ressursbruken tiltar noe, men er likevel beskjeden

Innovasjon Norge bruker mye ressurser på eiermål 4. Akkurat hvor mye ressurser er imidlertid ikke enkelt å avdekke fordi oppgaven er integrert det øvrige arbeidet i selskapet.

Ressursbruken knyttet til utforming av rapporter, satsingsforslag og innhenting av analyser⁵⁶, ressursene som de regionale kontorlederne bruker på regional rådgivning og deltagelse i regionale utviklingsprosesser⁵⁷ og utgifter til kjøp av evalueringer, tilsvarte om lag 25 millioner kroner⁵⁸ i 2017. Samlet ressursbruk til disse oppgavene har steget med 4,5 prosent per år i løpet av perioden 2012-2017. Men noe lavere i 2017 enn i 2016. Ressursbruk i 2018 er ikke tilgjengelig.

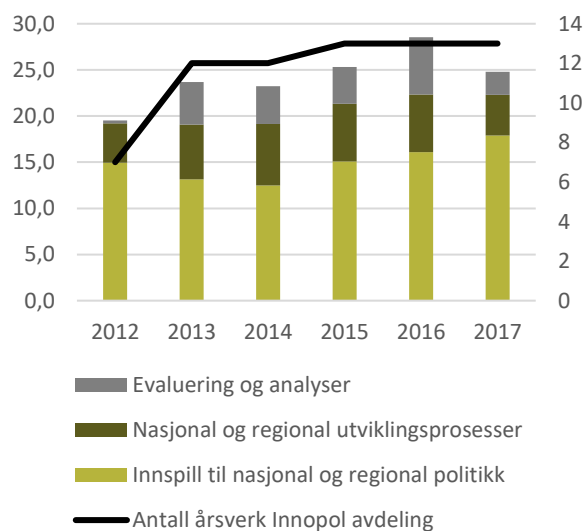
Ressursbruken vokser noe raskere enn selskapets samlede lønnskostnader (tilsvarende 1 prosent i perioden, målt i faste priser) og selskapets samlede oppdrag i perioden (tilsvarende 4,1 prosent per år, målt i faste priser). Veksten kan sees på som et uttrykk for at selskapet har prioritert dette eiermålet også i en tid med store omstillingsprosjekter.

Antall ansatte i avdeling for Innovasjonspolitisk analyse har steget fra 7 til 13 i samme periode. Sterkest vekst var det i starten av perioden.

Ressursestimatet inkluderer ikke de ressurser som ledelsen, hovedstyret, kommunikasjonsavdelingen eller andre måtte bruke av ressurser på å følge opp oppgaver som grenser til og følger av eiermål 4.

Ressursbruken i øvrig deler av virksomheten er trolig ikke ubetydelig. Intervju gjennomført i forbindelse med dette prosjektet tyder på at både ledergruppen og styret har brukt tid og ressurser på oppfølging av eiermålet. Utgifter for eksempel i forbindelse med Innovasjonstalene kommer også i tillegg.

Figur 7.1 Estimerte timekostnader for innovasjonspolitisk rådgivning (venstre akse, i mill. 2017-NOK) og ansatte i avdeling for innovasjonspolitisk analyse (høyre akse, i antall årsverk).



Kilde: Innovasjon Norge

⁵⁶ Gjelder intern prosjektkode 644 «generelle innspill til nasjonal og regional politikk». Alle i organisasjonen benytte denne prosjektkoden, men Innovasjon Norge estimerer at om lag 70-80 prosent av ressursbruken kommer fra innovasjonspolitisk avdeling.

⁵⁷ Gjelder intern prosjektkode 643 som hovedsakelig brukes av kontorlederne på regionskontorene

⁵⁸ For prosjektkode 633 og 634 tilsvarende ikke reell lønnskostnad men kalkulatorisk timekostnad ganget med antall timer for det enkelte år

Intervju gjennomført i forbindelse med dette prosjektet og DIFIs kartlegging av andre direktorat (DIFI, 2008) vitner om at direktoratene er svært ulike med tanke på hvor mye av ressurser som går med til faglig rådgivning.

Ressursbruken i form av analyse og regional rådgivning i Innovasjon Norge synes å gjenspeile det som er levert i perioden, men noe lavt sett i forhold til ambisjonene som både selskapet og eiere og oppdragsgivere synes å ha for oppgaven.

7.2 Eiermål 4 vurderes til å gi netto samfunnsmessig nytte

Eiermålene, både det som omhandler rådgivning og øvrige eiermål, er løftet frem som strategiske områder eierne i 2014 ville at Innovasjon Norge skulle bli bedre på. Oppgaven som faglig rådgiver ble gitt allerede i tildelingsbrevet for 2011.

Rasjonalet for at Innovasjon Norge skal ha en oppgave som faglig rådgiver til eiere og oppdragsgivere handler enkelt sagt om hvorvidt samfunnsnytten overstiger kostnaden for samfunnet.

I tradisjonelle evalueringer av offentlige virkemidler (innsatser, inngripen, programmer mv.) er vi, så langt det er mulig, ute etter i størst mulig grad å belyse effekt, som her vil innebære vurdering av om Innovasjon Norges rådgivningsaktiviteter bidrar til (økt innovasjon og) økt verdiskaping.

Når det gjelder dette eiermål 4 vil det være vanskelig å vurdere den langsiktige effekten gitt rekken av andre forhold som kan tenkes å påvirke samlet norsk verdiskaping. En effektevaluering stiller store krav til data og bruk av en kontrollgruppe for å dokumentere effekter og kausalitet. Eiermålet er av en slik karakter at det i praksis er umulig å dokumentere og isolere effekter fra tiltak under dette eiermålet fra andre virkemidler og innsatser med mål om å øke samlet verdiskaping.

Det er heller ikke gitt at selv om Innovasjon Norge blir en tydeligere rådgiver, så vil dette få direkte konsekvenser for nærings- og innovasjonspolitikken og norsk verdiskaping. Selskapet kan komme med faglige og relevante råd til endringer som eiere og oppdragsgivere ikke hensyntar.

Selv om rådene ikke følges (hver gang) kan vi likevel anta at det er fordelaktig om politiske beslutninger tas på et faglig solid kunnskapsgrunnlag. Vi legger derfor til grunn at positiv måloppnåelse i form av bedre rådgivning vil gi økt verdiskaping på sikt.

Vi har ikke hatt som ambisjon å forsøke å tallfeste hverken nytten eller kostnaden i denne evalueringen, men etter vår vurdering er samfunnet tjent med at Innovasjon Norges kunnskapsbase gjøres tilgjengelig for offentligheten og for politikkutviklingen. Ressursbruken er ikke så omfattende, og tiltakene vi anbefaler framover er heller ikke ressurskrevende jf. kapittel 8.

De intervjuer vi har gjennomført peker heller ikke i retning av at noen av eierne eller oppdragsgiverne ser grunn til å ta vekk denne oppgaven. Selv uten et formalisert eiermål vil det være forventninger om en kunnskapsbasert og faglig forvaltning av de næringspolitiske virkemidlene.

Vår vurdering er at det er godt begrunnet at faglig basert rådgivning fra Innovasjon Norge vil bidra positivt til bedre og mer målrettet virkemiddelbruk, samt en veloverveid næringspolitikk. Gevinsten av en bedre virkemiddelbruk vil i seg selv overstige kostnadene knyttet til oppfølging av eiermålet. Vi kommer tilbake til hvordan Innovasjon Norge alene og sammen med deres eiere kan styrke måloppnåelsen gitt slik oppgaven er formulert i dag.

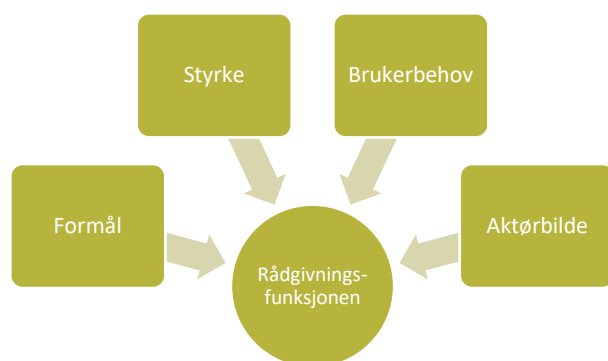
Man kan imidlertid stille seg spørsmålet om eiermålet bør redefineres? Svaret er ikke opplagt og kan trolig heller ikke defineres en gang for alle.

Her nøyer vi oss med å slå fast at både reell nytte og potensiell nytte av at Innovasjon Norges innovasjonspolitiske og næringspolitiske vurderinger synes klart å overstige de beskjedne kostnadene knyttet til rollen. De langsiktige rammene for oppgaven bør avklares av og mellom eierne og følges opp av styret, men det er opp til ledelsen i samarbeid med styret å følge opp forventningene i praksis, men vi vil drøfte noen faktorer som etter vår vurdering bør hensyntas i vurderingen.

7.3 Langsiktige rammer basert på vurdering av formål, styrke, aktørbilde og brukerbehov

Rammene for oppgaven bør etter vår vurdering være basert på en betraktning av hvilke faktorer som begrunner rådgivning fra Innovasjon Norge. Slike faktorer er; formål (hva selskapet skal bidra til), Innovasjon Norges styrke (organisasjonens særegenhet), eiere og oppdragsgivers brukerbehov, samt kunnskapsmessig tilfang av øvrige kunnskapsutviklere på området.

Figur 7.2 Faktorer som kan påvirke framtidig rammer og utøvelse av eiermål 4



Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse / DEA

Formålet (hvorfor er organisasjonen etablert)

Innovasjon Norges formål er som nevnt å være statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet.

Formålet er forankret i eierforventningsavtalen og Stortingsmelding 22 (2011-2012) og det er fastlagt tre delmål for hvordan Innovasjon Norge skal bidra til verdiskapende næringsutvikling i hele landet.

På sine nettsider omtaler Innovasjon Norge seg som «Vi bidrar til nyskaping i næringslivet, utvikling i distriktene og utvikling av konkurransedyktige norske bedrifter. Innovasjon Norge profilerer norsk næringsliv og Norge som reisemål.»

Internasjonal forskning på virkemiddelaktører for innovasjon («innovation agency») viser at det ikke finnes en optimal måte å innrette et innovasjonssystem, ei heller en optimal måte å organisere en virkemiddelaktør på. Forskningen fra Breznitz m.fl (2018) viser imidlertid at ulike typer av virkemiddelaktører har ulike styrker og svakheter, og innovasjonspolitikken er mest effektiv når ulike aktører i innovasjonssystemet kan supplere hverandre.

Breznitz m.fl (2018) skiller mellom fire typer aktører. Kategoriseringen er basert på aktørenes formål ut fra om innovasjonsprosessen er styrt med tanke på å nå beste mål og om aktørene først og fremst har til formål å bidra til trinnvise innovasjoner i eksisterende næringsliv eller mer radikale innovasjoner. Mange innovasjonsaktører innehar komponenter som tilsier at de fyller flere roller, men Breznitz m.fl (2018) argumenterer for at det er vanskelig i praksis og at det kan være en fordel om rollene rendyrkes og at ulike innovasjonsaktører kan virke side om side.

Figur 7.3 Kategorisering Innovasjonaktører (Innovation Agencies)

		Innovasjonstype	
		Trinnvis (inkrementell)	Radikal
Styring	Fokusert	Målstyrt oppgradering («Directed upgraders»)	Statlige disruptører («State-led disruptors»)
	Nøytral	Vekstfremmer («Productivity facilitators»)	Endringsagenter («Transformation enablers»)

Kilde: Breznitz m.fl (2018). Fritt oversatt av Samfunnsøkonomisk analyse AS

Innovasjon Norge kan først og fremst kategoriseres som en «Productivity facilitator» som skal bidra til vekst, omstilling og trinnvis innovasjon i næringslivet uavhengig av sektor. Slike aktører har tett kontakt med virksomheter og inngående kunnskap om eksisterende næringsliv og erfaring med å forvalte og implementere konkrete virkemidler. Dilemmaet er imidlertid at slike organisasjoner er så tett koblet til det eksisterende næringslivet at erfaringen viser at kan gjøre det vanskelig å samtidig understøtte radikal innovasjon og identifisering av helt nye næringer selv om Innovasjon Norge også tar initiativ i denne retningen.

Vi skal med dette ikke legge føringer for Innovasjon Norges virke framover, men peke på det er grunn til å tro at Innovasjon Norge vil ha best utgangspunkt og legitimitet som en kunnskapsleverandør og faglig rådgiver dersom rådgivningsfunksjonen er tett koblet til organisasjonens formål og oppgaver.

Det er trolig også på problemstillinger som er tett koblet til egen virksomhet at de vil ha størst kredibilitet i offentlige debatter.

Innovasjon Norge unngår for eksempel å uttale seg om skattepolitikk (også den som angår næringslivet), statelig eierskap og virkemidler som for eksempel Forskningsrådet har et hovedansvar for.

Vi anser det som forvaltningseffektivt at kunnskapen og data som bygges opp gjennom øvrige forvaltningsoppgaver brukes inn i den kunnskapsbaserte rådgivningen, og motsatt at kunnskapen som utvikles gjennom analyse brukes som grunnlag for kunnskapsbasert forvaltning. Noe som tilsier at den rådgiverrollen bør være tett koblet til de oppgavene som selskapet har ansvar for.

Det foregår nå en større områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Det at Regjeringen har satt av mye ressurser til en omfattende områdegjennomgang, kan sees på som et uttrykk for en forventning om at virkemiddelapparatet kan innrettes på en *bedre* måte. Oppdragstaker skal anbefale tiltak som kan gjøre virkemiddelapparatet mer forvaltningseffektivt, mer brukervennlig og mer kompetent uten å forringe målet om økt verdiskaping. Områdegjennomgangen skal vurdere hvilke oppgaver de ulike aktørene skal ha ansvar for, herunder også hvilke oppgaver som skal forvaltes regionalt. Endringer i oppgaver til Innovasjon Norge framover, kan tilsi tilpasninger i hvilke områder man kan forvente at Innovasjon Norge skal levere råd på.

Styrken (organisasjonens særegenhet)

Rådgivningsfunksjonen bør også være en funksjon av det som er unikt ved innovasjon Norge. Det som er Innovasjon Norge sin styrke (bør) henge sammen med formålet, men Innovasjon Norge kan utføre oppgaver på enkeltområder uten at dette gjør dem unike. Eksempelvis dersom det er andre organisasjoner som har likeartede formål eller som har tilsvarende aktivitet innenfor samme sektor eller fagområdet.

Som vi har vært inne på er kontaktnettet og informasjonen som framkommer gjennom søknadene som Innovasjon Norge behandler særegent for Innovasjon Norge. Ingen andre offentlige eller private aktører besitter tilsvarende mengde data om norske virksomheter eller har kontorer som muliggjør denne direkte kontakt med virksomhetene.

I kraft av å forvalte en bred portefølje av virkemidler for næringsutvikling, har Innovasjon Norge også unike erfaringer med implementering av og innretning på virkemidler i praksis, og hvordan virkemidler virker enkeltvis og sammen. Innovasjon Norge har også i kraft av sine roller betydelig kunnskap om hvordan politiske visjoner kan omsettes i praktisk politikk. Denne typen kunnskap og data er det ikke mange andre organisasjoner som har.

Aktørbildet

Både intervjuer og formuleringene i eiermål 4 peker i retning av at aktiv bruk av Innovasjon Norges kontaktnett og erfaringsdata er en sentral forutsetning for at Innovasjon Norge har fått et slikt eiermål.

Vektleggingen synes opplagt, men er likevel verdt å dvele med. Man kan jo tenke seg Innovasjon Norges leverer analyser på innovasjon og verdiskaping som er relativt frikoblet fra lytteposten og de historiske data Innovasjon Norge besitter. Etter vår vurdering er en slik rendyrking mindre hensiktsmessig sett fra samfunnets side. Dette fordi det allerede finnes en rekke andre aktører som leverer kunnskap og råd til utvikling av nærings- og innovasjonspolitikken, eksempelvis partene i arbeidslivet, forskningsmiljøer, private utredningsmiljøer og også analyseenheter i eller tilknyttet statsforvaltningen, jf. kapittel 6.1.

Innovasjon Norge må antas å være det offentlige organet som har mest kunnskap om hvordan norske virksomheter tilpasser seg endringer i økonomien og hvordan politiske visjoner kan omsettes til prak-

tisk politikk. De må forventes å ha god kunnskap om egne data og kunne bruke og se disse i sammenheng med andre datakilder og kunnskapsutvikling.

Det er særlig på to områder hvor Innovasjon Norge kan tilføre politikktutviklere betydelig merkunnskap.

1. For det først vil hyppig og tett dialog med ulike deler av næringslivet gi muligheter til tidlig å identifisere nye næringspotensialer og utfordringer. Både når det gjelder muligheter og utfordringer er det som nevnt behov for at kunnskapen dimensjoneres slik at det er mulig å vurdere betydningen for regional eller nasjonal verdiskaping.
2. For det andre vil aktiv bruk av Innovasjon Norges data og kunnskap muliggjøre bedre drøftinger av reelle virkninger av ulike politiske initiativ for å styrke verdiskapingen i næringslivet. Slik bruk av Innovasjon Norge forutsetter at det er dialog om innovasjonspolitiske eller næringspolitiske veivalg mellom Innovasjon Norge og overordnede departement. Forutsetningen er at det er et tillitsforhold mellom departement og Innovasjon Norge, basert på åpenhet om hva man har kunnskap om og ikke.

Brukerbehov

Det neste aspektet som bør inngå i vurderingen av rollen framover er hvilke behov eierne og oppdragsgiverne faktisk har både på kort og lang sikt. I utgangspunktet kan alle offentlige myndigheter og aktører etablere egne analyseavdelinger, men det å opprette og kontinuerlig utvikle slike miljøer er kostbart og krevende. Det kan også være svært hensiktsmessig om politikktutvikling testes mot reelle erfaringer. Over tid, har man sett at embetsverket i departementene i stadig større grad fungerer som et faglig sekretariat (i bred forstand) for departementenes politiske ledelse. Den faglige kunnskapen er høy der fag møter politikk, men kapasiteten til egne

analyser om strukturelle endringer i næringslivet vil være begrenset.

Brukerbehovene vil også være i kontinuerlig utvikling fordi næringslivet og deres muligheter og utfordringer er i endring, fordi kunnskapen om hvordan virkemidler fungerer er i utvikling, men ikke minst også fordi departementene og fylkeskommunene er i utvikling.

Like fullt har Nærings- og fiskeridepartementet kapasitet til å følge utviklingen i norsk næringsliv og tilsvarende er det i hvert fall også i deler av fylkeskommunene. Regionreformen og overføring av oppgaver kan føre til en enda tettere dialog mellom Innovasjon Norge og fylkeskommunene når det gjelder forvaltning av virkemidlene og regional innretning på porteføljen, men regionreformen kan også resultere i at disse i større grad vil utvikle analysekapasitet internt.

Eiere og oppdragsgivere må derfor spørre seg hvilke behov de faktisk har utover evaluering av effekter av virkemidlene som Innovasjon Norge forvalter.

7.4 Utøvelsen betinger kontinuerlig dialog og tillitt

Vi har i dette kapitlet argumentert for at det er fornuftig at Innovasjon Norge bruker og tilgjengeliggjør data for analyse og faglige anbefalinger. Selv om rådene ikke følges (hver gang) kan vi anta at det fordelaktig om politiske beslutninger tas på et faglig solid kunnskapsgrunnlag. Vi legger derfor til grunn at positiv måloppnåelse i form av bedre rådgivning vil gi økt verdiskaping på sikt.

Begrunnelsen for at selskapet skal ha et slikt eiermål bør hvile på betraktninger om selskapets formål (hva organisasjonen skal bidra til), Innovasjon Norges styrke (organisasjonens særegenhet), eiere og oppdragsgivers (felles) brukerbehov, samt kunn-

skapsmessig tilfang av øvrige kunnskapsutviklere på området.

Framfor å konkludere på eller anbefale endringer i eiermål 4, vurderer vi det slik at oppgaven som faglig rådgiver for eiere og oppdragsgivere må betraktes som en naturlig oppgave for selskapet som det er for mange underliggende direktorater, også selv om eiermål og tildelingsbrev reformuleres eller oppgaver som selskapet har ansvar for endres. Utøvelsen av oppgaven må likefullt tilpasses eiernes behov og vil naturlig nok være kontinuerlig utvikling – noe som betinger tett dialog og tillitt.

8 Først og fremst behov for forventningsavklaring

I de foregående kapitler har vi gjort rede for vår vurdering av Innovasjon Norges bidrag på målet om at selskapet skal bli en tydeligere innovasjonspolitisk rådgiver, hvordan oppgaven som innovasjonspolitisk rådgiver er ivaretatt i andre land og drøftet hvordan man kan tenke om eiermålet framover.

I dette kapitlet oppsummerer vi sentrale funn og drøfter våre samlede vurderinger og anbefalinger for hvordan Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere kan videreutvikle Innovasjon Norge som en faglig rådgiver framover.

8.1 Innovasjon Norge har hatt mye oppmerksomhet på eiermål 4 og tatt flere grep for å bli en bedre rådgiver

Innovasjon Norge fikk oppgaven som en faglig rådgiver i 2011, og oppgaven ble senere tydeliggjort i 2012 og 2014. For å være en tydelig og relevant rådgiver må Innovasjon Norge både lykkes med å innhente, systematisere og analysere data og utvikle kunnskapsgrunnlag og bearbeide disse til faglige råd og anbefalinger.

Mange direktorater skal levere faglige råd til sine eierdepartement, og det vil være flere iboende dilemmaer og kontinuerlig spenning mellom underliggende direktorat og eierdepartement. Hvor går grensen mellom faglig råd og politiske råd og hvordan forholde seg dersom hensynet til politikk og fag står i konflikt? Hvordan vurderes underliggende aktørs bidrag som en faglig rådgiver?

Slik vil det også være for Innovasjon Norge, men for Innovasjon Norge er det særlig krevende fordi organisasjonen skal tilfredsstille mange eiere og opp-

dragsgivere som har ulike behov og forventninger til hvordan Innovasjon Norge fyller oppgaven.

Selv om det å være en faglig rådgiver er en krevende oppgave, så opplever vi det som at oppgaven ble møtt med entusiasme i organisasjonen. Innovasjon Norge har viet rollen som en innovasjonspolitisk rådgiver mye oppmerksomhet, de satser aktivt på å bli bedre til å bruke egne data og utarbeide råd, og har samtidig eksperimentert med bruk av ulike kanaler for å overbringe råd.

Noen grep har vært mer vellykkede enn andre og man må bare kunne forvente at Innovasjon Norge har trengt noe tid på å tilpasse seg oppgaven. De involverte parter har vært i det man kan omtale som en "famlefasen"⁵⁹ der avsendere og mottakere av rådene skal finne frem til en hensiktsmessig form på oppgaven.

Vi finner en positiv bevegelse på alle fire delmålene *lyttepost, analyse, rådgivning og deltagelse i offentligheten* gjennom evalueringsperioden 2012-2018.

Kontaktnettverket er aktivt brukt i forbindelse med omslag i økonomien, men lite systematisk brukt for analyseformål. Nye grep er tatt mot slutten av evalueringsperioden samtidig som Innovasjon Norge har styrket bruken av egne data. Innovasjon Norge har et bedre utgangspunkt for aktiv bruk av lytteposten mot slutten av perioden, selv om det etter vår vurdering fortsatt er potensial for mer systematisk bruk av egne data og regionalbasert kunnskap og erfaring.

Organisasjonen har iverksatt en rekke evalueringer og analyser og har utviklet et gradvis større fundament for gode faglige analyser. Satsingsforslagene

⁵⁹ Jf. DIFI (2008) Direktoratene som faglige rådgivere

og årsrapportene inneholder mer analyser enn tidligere, samtidig som satsingsforslagene framstår som bedre begrunnet mot slutten av evalueringsperioden.

Selskapet har gitt eiere og oppdragsgivere et betydelig antall råd i løpet av evalueringsperioden. Utover i perioden er rådene som er tett knyttet til egen virksomhet i større grad forankret faglig og vi ser også at rådene som fremsettes er mer konsistente. Eiere og oppdragsgivere deler denne vurderingen, men opplever likevel at rådene ikke fullt ut imøtekommer forventningene hverken i innhold eller form.

Selskapet har i økende grad deltatt i offentlige debatten. De offentlige kanalene brukes ikke bare for å løfte næringspolitiske problemstillinger, men også for å gi råd til eiere og oppdragsgivere.

Ser man perioden under ett, så er måloppnåelsen imidlertid noe svakere enn hva vi mener man burde kunne forvente.

Informanter fra eiere og oppdragsgivere etterlyser større «faglig tyngde» og uavhengighet. Intervju med informanter fra departementer og fylkeskommuner tyder også på at kvaliteten på rådgivningen svekkes av at Innovasjon Norge ikke godt nok kjenner de arbeidsprosesser og dilemmaer som eierne og oppdragsgiverne står ovenfor.

Et problem sett fra vår (evaluators) side er at vurderinger av muligheter og utfordringer i næringslivet ikke dimensjoneres i forhold til hva disse betyr for samlet verdiskaping i næringslivet og råd gis uten betraktninger om den samfunnsøkonomiske kostnaden (og gevinsten) av et anbefalt tiltak. For eksempel i Drømmeløfts-rapportene er det fremsatt en rekke råd uten denne typen betraktninger.

Den viktigste årsaken til den noe svak måloppnåelsen først og fremst knyttet til ulik forståelse mellom

Innovasjon Norge og eiere og oppdragsgivere av hva rådgiverrollen innebærer. Vi går nærmere inn på denne uklarheten i neste delkapittel.

8.1 Måloppnåelsen svekkes av ulike forståelse av eiermål 4 mellom eiere og Innovasjon Norge

Vi har i evalueringen funnet at Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere har en tydelig ulik forståelse om hva som ligger i Innovasjon Norges rådgiverrolle.

Vi tolker det som kommer fram både i intervju med informanter blant både eierdepartement og fylkeskommunens og i skriftlige dokumenter (eieravtalen og tildelingsbrev) som at eiermål 4 først og fremst handler om å at Innovasjon Norge skulle styrke sin evne og kapasitet til å formidle kunnskap om utviklingen i norsk næringsliv og hvordan virkemiddelporteføljen best bør innrettes for økt måloppnåelse for selskapet som er økt verdiskaping. Rådgivningsoppgaven leses som at en underliggende fagenhet skal fremskaffe kunnskap og gi råd til overordnet myndighet.

At Innovasjon Norge skal være en *tydelig innovasjonspolitisk rådgiver* kan forstås som at selskapet skal være en rådgiver som departementene og fylkeskommunene i større grad kan lene seg på enn tidligere.

I eierforventningsbrevet står det «*Eierne forventer at Innovasjon Norge inntar en tydeligere rolle som rådgiver for oppdragsgivere og eiere i spørsmål knyttet til næringsutvikling og utvikling og forvaltning av egne virkemidler.*»

Innovasjon Norge på sin side har lagt stor vekt på den av delen av eiermålet som handler om å løfte innovasjonspolitiske temaer (og råd) i det offentlige ordskiftet. Innovasjon Norge tok umiddelbart fatt i oppgaven med å løfte fram problemstillinger i offentligheten ved å lansere INsats, sin pådriverstrategi

og Innovasjonstalen. At den delen av eiermålet som handler om offentlig deltagelse har fått stor oppmerksomhet i Innovasjon Norge tydeliggjøres også i intervju med nåværende og tidligere ansatte i Innovasjon Norge.

Det kan se ut til at Innovasjon Norge har tolket eiermålet som at de skulle være tydeligere på den måten at de skulle gi klare anbefalinger i offentligheten. Våre intervju tyder også på at flere sentrale personer i Innovasjon Norge opplever at eiermålet gir selskapet et mandat til å utfordre gjeldende vurderinger av innovasjonsbehov eller -politikk.

Det at selskapet opplever å ha en slik utfordrerrolle kan vanskeliggjøre dialog om faglige råd og innovasjonspolitiske og næringspolitiske dilemmaer.

Det er særlig tydelig i forbindelse med Drømme- løftsrapportene og Innovasjonstalene hvor selskapet offentlig har fremsatt anbefalinger til prioriteringer for den samlede nærings- og innovasjonspolitikken. Manglende forankring av viktige offentlige utspill kan svekke tilliten mellom eier/oppdragsgiver og Innovasjon Norge.

Den innovasjonspolitiske rådgiverrollen er klart formulert som en rådgiverrolle hvor underliggende fagmyndighet gir råd til overordnet politiske myndighet. Rådgiverrollen vil da normalt ikke omfatte debatt om regjeringens prioriteringer i offentligheten.

Etter vår vurdering har ikke Innovasjon Norge fulgt sløyfen fra kunnskapsgrunnlag til analyse, rådgivning og deltagelse i offentlig debatt i måten de har tilnærmet seg oppgaven, noe som har gjort eierne usikre på om rådene de har fått har vært tilstrekkelig

forankret i lyttepost og uavhengige og faglige analyser.

Eiernes oppfatning av Innovasjon Norge er ikke uten videre fasit. De har ikke full innsikt i den gradvise kunnskapsoppbyggingen i Innovasjon Norge. Asymmetrisk informasjon er en generell utfordring i relasjonen mellom prinsipaler og agenter.⁶⁰ Fordi analysekompetansen ennå ikke er fullt ut realisert i offentliggjorte analyser og råd, framstår den som mindre «tung». Slike oppfatninger kan ta tid å endre.

I tildelingsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet brukes begrepet «premissleverandør» i omtalen av departementets forventninger til Innovasjon Norge. Begrepene er ikke entydig definert. Selskaps bruk av begrepet «utfordrerrolle» er tilsvarende uklart og kan være en medvirkende årsak til at enkelte i selskapet har tolket eiermål 4 som at selskapet skal bidra til politikktutvikling og -koordinering i større grad enn det mandatet som eiermålet gir («*gi råd som grunnlag for politikktutvikling*»).

Sterke sektorinteresser og spesialisering i norsk næringsliv kan virke konserverende og gjøre det vanskelig for Innovasjon Norge å utforme anbefalinger til en innovasjonspolitikk som er sektorovergripende. Utfordringen gjelder både for forsknings- og innovasjonspolitikken og er blant annet pekt på i OECDs Technology report on Norway (2017).

Selv om Innovasjon Norge inviteres til eller på eget initiativ kommer med innspill til en enhetlig og framtidsrettet nærings- og innovasjonspolitikk, så er det Nærings- og fiskeridepartementet som har det koordinerende ansvaret. De ulike sektordepartemen-

⁶⁰ Prinsipal-agent-teori er en samfunnsøkonomisk teori om hvordan en ved hjelp av ulike insentiver kan få samsvar mellom målene til eieren (prinsipalen) og den ansatte (agenten), se for Arrow, K.J. (1985). The Econom-

ics of Agency. I J.W. Pratt og R.J. Zeckhauser (red.), Principals and Agents; The Structure of Business. Harvard Business School Press.

tene har ansvar for innovasjon i egen politikkutvikling og innen egen sektor.

Dersom Innovasjon Norge skal kunne gi adekvate råd i en slik større sammenheng vil det stille ekstra store krav til at det er etablert dialogarenaer hvor Innovasjon Norge og eventuelt andre rådgivningsaktører kan reflektere sammen om behov for eventuelle politikkendringer. Offentlig debatt mellom ulike statlige aktører vil neppe fremme en mer helhetlig eller sektorovergripende politikk.

Utfordring av eiere og oppdragsgivers prioriteringer betinger særlig aktsomhet i forhold til at selskapets vurderinger er innenfor deres faglige mandat (økt verdiskaping i næringslivet) og er faktabasert. Vi opplever ikke at Innovasjon Norge tolker at rådgiverrollen gir selskapet mandat til å «utfordre for å utfordre», eller ha meninger om spørsmål selskapet ikke har kunnskap om. Men bruk av begrepet utfordrerrolle kan skape uklarhet om hvilken forståelse av rådgiverrollen selskapet har.

Ulike semantiske tolkninger av rådgiverrollen er alene ikke grunnen til ulik rolleforståelse hos Innovasjon Norge og eiere og oppdragsgivere. Vi er kjent med at eiere og oppdragsgivere har kommunisert at de har opplevd at Innovasjon Norge ikke har tilnærmet seg rådgivningsoppgaven i henhold til intensjonen, men at justering har tatt tid.

En mulig forklaring kan ha vært at Innovasjon Norge har sett på oppgaven som en mulighet for å tydeliggjøre selskapets profil og bygge omdømme gjennom å få gjennomslag for deres saker. Dersom oppdragsgivere og eiere opplever at underliggende organer søker «gjennomslag», utvikles det normalt skepsis til all rådgivning, også den som er faglig forankret.

En annen forklaring kan være at selskapet av eiere og oppdragsgivere tidlig i evalueringsperioden opp-

levde å bli invitert til å komme med råd som går utover de oppgaver som selskapet selv har ansvar for. Enkelte omtaler dette som at selskapet skal gi råd knyttet til den «brede» innovasjonspolitikken sammenlignet med den «smale» innovasjonspolitikken som er de oppgaver og virkemidler som selskapet forvalter. Utover i perioden har det imidlertid vært en gjensidig justering i form av at selskapet først og fremst legger vekt på analyser og råd knyttet til problemstillinger og oppgaver som selskapet har ansvar for.

Man kan godt forstå at eiere og oppdragsgivere ønsker seg en uhilda analyse og råd av høy faglig kvalitet på en rekke områder, samtidig som det kan være attraktivt for Innovasjon Norge å få rollen som en rådgiver på et bredt spekter av problemstillinger, men i praksis kan det være vanskelig for Innovasjon Norge imøtekomme slike forventninger.

Samtidig er det en risiko for at organisasjonen da ikke prioriterer de analyser og kunnskapsområder det er størst behov og som Innovasjon Norge er best tilpasset for å svare på.

En slik justering ansees som hensiktsmessig og i tråd med vår drøfting i kapittel 7.3. Justeringen er naturlig nok ikke til hinder for at eiere eller oppdragsgivere også ber om råd på andre områder, men uansett leser vi eiermålet som at selskapets oppgave er å fremskaffe faglige kunnskapsgrunnlag knyttet til de oppgaver de har ansvar for (økt verdiskaping).

Eierne og oppdragsgiverne er opptatt av at råd gjenspeiler at det er en krevende balansegang mellom faglige anbefalinger og politikk. Det synes imidlertid som det er klar aksept blant eiere og oppdragsgiver for at Innovasjon Norge kan gi faglige råd som går utover hva som er gjeldende politikk. Anbefalingene bør være godt forankret før de tas ut i offentligheten, for å unngå at råd får preg av å være partsinnlegg eller kampanjerettet.

Forankring handler slik mer om prosess og valg av retorikk og kanaler for formidling av råd enn om innhold i faglige rådgivningen.

En annen og relatert svakhet ved måten Innovasjon Norge har tilnærmet seg oppgaven på handler om den rollen Innovasjon Norge har som en del av det norske myndighetsapparatet.

Innovasjon Norge er organisert som et særlovsselskap, som innebærer at eierdepartement ikke har instruksjonsmyndighet. Grunnen til at Innovasjon Norge ble opprettet som et særlovsselskap var å sikre en viss avstand mellom saksbehandling og politisk ledelse i finansieringssaker. Selskapsstrukturen gir selskapet noe autonomi, men selskapet er fortsatt en del av det norske myndighetsapparatet.

Selskapets «råd til norske myndigheter» - en ordlyd som blant annet brukes i Drømmeløftsrapportene vurderes som kunstig all den tid Innovasjon Norge også er en del av myndighetsapparatet.

Det bør være helt legitimt å bruke tid på å bygge opp kompetanse og kapasitet til å fylle rollen, samt eksperimentere med form og innhold. Like fullt er det et problem at Innovasjon Norge og eiere og oppdragsgivere ikke har funnet fram til en felles forståelse av rådgivningsoppgaven i perioden.

Etter vår vurdering har den ulike forståelsen av hva som ligger i Innovasjon Norges rådgiverrolle svekket Innovasjon Norges mulighet til å utøve rollen.

I perioder har den ulike forståelse også hindret eiere og oppdragsgivere i å se den kunnskapsoppbyggingen som faktisk skjer innenfor Innovasjon Norge og at til seg råd som nettopp råd og at Innovasjon Norge har brukt ressurser på i imøtekomme antatte forventninger fra eierne.

Rådgivningsfunksjonen må som tidligere omtalt betraktes som en ledelsesoppgave. Det er ledelsen

som er avsenderen av rådene og ledelsen som har ansvar for at forståelsen og ivaretagelsen av oppgaven er forankret i organisasjonen.

Eiere og oppdragsgivere kunne imidlertid ha hjulpet mer til ved å utvikle ulike typer tillitsbaserte og dialogbaserte møter på ledelsesnivå, hvor rådgiverrollen og faktiske råd ble drøftet.

Som vi omtalte innledningsvis formidles rådgivning hovedsakelig gjennom de samme kanaler som brukes for styring av Innovasjon Norge. Departementer og fylkeskommunene bruker ressurser på eier- og oppdragsstyringen, men møtene er i liten grad tilrettelagt for mer inngående oppfølging på denne konkrete oppgaven og heller ikke for mer strategiske diskusjoner om virkemiddelbruken framover.

Vi er også kjent med at det har vært uformell «coaching»-basert dialog mellom ledelsen i Innovasjon Norge og Nærings- og fiskeridepartementet, samtidig som departementet har ledet et Samarbeidsforum for koordinering av styringssignaler mellom ulike oppdragsgivere. Heller ikke disse arenaene synes å ivareta behovet for den typen dialog som rådgiverfunksjonen krever. Vår datainnhenting peker i retning av behov for tettere dialog om så vel rådgivningsoppgaven, som faktisk rådgivning.

Det er vanskelig å se for seg at Innovasjon Norge skal bli en betrodd rådgiver for sine eiere og oppdragsgivere uten en avklaring av rolle og forventninger. Vår hovedanbefaling er derfor at det initieres egne dialogarenaer for avklaring av rolle- og forventninger til rådgivningsoppgaven.

8.2 Stort antall oppdragsgivere kan oppleves som krevende, men også gi kunnskapsmessige synergier

Innovasjon Norge skal gi faglige råd basert tilgjengelig kunnskap til flere mottakere samtidig. Departementene skal ivareta ulike funksjoner og hensyn,

samtidig som kultur og begrepsapparat kan variere mellom departementene. Fylkeskommunene er ei heller likeartede. Også innad i et departement eller fylkeskommunene kan den sammenhengen rådgivningen skal inngå i være forskjellig.

I og med at Innovasjon Norge har så pass mange oppdragsgivere, er det ikke opplagt at alle oppdragsgivere har behov for samme type råd. Ulike eiere og oppdragsgivere kan også ha svært ulike forventninger til hva Innovasjon Norge kan levere av kunnskapsgrunnlag og råd.

Særlig kan det oppleves som en utfordring for selskapet dersom eiere og oppdragsgiverne har ulike målsetninger som ikke lar seg oppfylle samtidig.

Det å ha mange eiere og oppdragsgivere er etter vår vurdering først og fremst et ressurs- og koordineringsspørsmål da et stort antall eiere og oppdragsgivere tilsier at selskapet må sette av ressurser til å følge opp og bistå samtlige, men mange eiere og oppdragsgivere trenger ikke påvirke selve forståelsen av rådgiverrollen.

Etter vår forståelse vil det alltid skal være en sammenheng mellom premiss og rådene som gies. Formidling av kunnskap og råd betinger tydeliggjøring av eget kunnskapsgrunnlag (det man vet og ikke vet) og under hvilket premiss rådene er gitt.

Innovasjon Norge må påse at innspillene som leveres er faglig funderte, premissene er tydelige og at råd og innspill leveres i en nøytral språkdrakt.

Det at innovasjon Norge har mange bestillere av kunnskap og råd kan sees på som en styrke og legge til rette for kontinuerlig kunnskapsutvikling nettopp fordi rådgivning til flere krevende «kunder» også gir mulighet for å utvikle kunnskapsmessige synergier internt og bidra til å bevege kunnskaps-

fronten. Som igjen kan gjøre selskapet til en bedre rådgiver på sikt.

Mange eiere og oppdragsgivere legger også til rette for at data, analyseverktøy og kompetanse som selskapet opparbeider seg kan utnyttes bredt.

For å være en god rådgiver trenger Innovasjon Norge kunnskap om hvilke behov deres eiere og oppdragsgivere har og vi anbefaler at Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere initierer en tettere dialog om brukernes kunnskapsbehov.

Tettere dialog om brukerbehov vil kunne legge til rette for en diskusjon om hvilke typer råd det er naturlig å etterspørre fra Innovasjon Norge og så ledes også identifisering av behov for (og prioritering av) kompetanseoppbygging framover.

For eksempel kan det å invitere eiere og oppdragsgivere til å komme med innspill til utformingen av selskapets analyse- og evalueringsstrategi også lette prioritering av analyseoppgaver- og ressurser framover.

8.3 Anbefalinger framover

Våre anbefalinger til Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere er av både strategisk og operativ karakter.

Våre anbefalinger er omtalt underveis, men også sammenstilt avslutningsvis.

Anbefaling: Rolle- og forventningsavklaring

Vi anbefaler at Innovasjon Norge og deres eiere og oppdragsgivere inngår i en tett dialog om rolle- og forventningsavklaring.

En tydeliggjøring av roller og forventninger vil forenkle Innovasjon Norges ressursprioritering og oppbygging av kompetanse i organisasjonen.

Våre evalueringer peker i retning av at Innovasjon Norge ikke har tilstrekkelig kunnskap om de dilemmaer, arbeidsformer og som eiere og oppdragsgivere opererer innenfor. For å stryke relevansen og kvaliteten på rådgivningen kan det være en fordel om ledelsen eller sentrale ressurspersoner også omfatter personer som har erfaring fra et av de sentrale oppdragsgivende departement og/eller fylkeskommunen.

Eiere og oppdragsgivere må også ha realistiske forventninger til hva slags råd de kan få fra Innovasjon Norge.

Departement og fylkeskommuner har generelt behov for kunnskap om utfordringer og muligheter for norsk næringsliv, nasjonalt, regionalt og internasjonalt. Innovasjon Norges virkemiddelbruk er relevant for å utvikle potensielle muligheter. Ulike myndigheter trenger kunnskap om hva som kan oppnås med virkemiddelbruk. Innovasjon Norge kan bidra til dette. Det er likevel ikke sikkert Innovasjon Norge kan dekke alle eiere og oppdragsgivere kunnskapsbehov. Det heller ikke opplagt at det er hensiktsmessig.

Innovasjon Norge på sin side bør også ha realistiske forventninger og ambisjoner for hva de kan levere av faglige råd. Trolig er det behov for mer åpenhet om egen usikkerhet, egne analytiske styrker og premisser som en del av rådgivningen.

Det er et klart behov for dialog mellom Innovasjon Norge og eiere og oppdragsgivere som kan tydeliggjøre hvilken kunnskap og type råd ulike myndigheter forventer fra Innovasjon Norge og på hvilken form rådene skal gis.

Formen på rådgivningen vil nødvendigvis avhenge av hva det er behov for råd om. Noen ganger vil råd arte seg som skriftlig innspill i budsjettprosesser eller lignende, andre ganger i form av faglige betrakt-

ninger om hvordan næringspolitikken kan adressere utfordringer eller muligheter i næringslivet.

Tilegnelse av rett rolleforståelse og kompetanse og påfølgende styring, er til syvende og sist Innovasjon Norges ansvar. Dialog og felles refleksjon vil imidlertid hjelpe.

Anbefaling: Etablere arenaer for dialog for strategiske diskusjoner om virkemiddelbruken

Rådgivning blir best om de gis i en tillitsfull kontekst. Evalueringen har synliggjort at det er i liten grad etablert møteplasser hvor ledelsen i Innovasjon Norge møter eiere og oppdragsgiveres ledelse.

Det bør utvikles noen dialogarenaer hvor Innovasjon Norges ledelse sammen med eiere og oppdragsgivere kan reflektere faglig om framtidig innretting på innovasjons- og næringspolitiske virkemidler.

En slik arena vil også kunne gi Innovasjon Norge sin ledelse innsikt i hvilke dilemmaer departementet står ovenfor og utvikle en «fingerspitzegefühl» for utøvelsen av rådgiver-funksjonen.

Ansaret for å utvikle slike arenaer vil til syvende og sist hvile på eier eller oppdragstaker. Det er kun når eier eller oppdragstaker ønsker uformelle møteplasser, at slike lar seg realisere. At Innovasjon Norge har samme forståelse av egen rådgiverrolle som eier og oppdragsgivere er imidlertid en grunnleggende forutsetning for utviklingen av en tillitsbasert dialog.

Anbefaling: Systematisk kartlegging av brukerbehov blant eiere og oppdragsgivere

Som en utvidelse av det ovenstående anbefaler vi at Innovasjon Norge selv tar initiativ til regelmessig kartlegging og vurdering av brukerbehov blant sine oppdragsgivere. En systematisk kartlegging kan gi innspill til selskapets prioriteringer for framtidige analyse- og evalueringsoppgaver og avdekke i hvil-

ken grad eiere er tilfreds og eventuelle forbedringspunkter.

En slik kartlegging kan dekke mer operative sider ved rådgivningen, eksempelvis innhold og form på rapporteringsdokumenter, satsingsforslag og kuttforslag slik at disse kan utarbeides mer effektivt og samtidig dekke eiere og oppdragsgiveres kunnskapsbehov.

Anbefaling: Styrke lytteposten

Selv om vi vurderer måloppnåelsen for perioden samlet sett som lavere enn forventet mener vi at selskapet har et bedre utgangspunkt for å være en relevant rådgiver fremover enn selskapet var ved inngangen til evalueringsperioden.

Vi anbefaler Innovasjon Norge å bygge videre på regionale og sentrale initiativene igangsatt mot slutten av evalueringsperioden.

Innovasjon Norge har gjennom perioden ikke systematisk utnyttet den erfaringsbaserte kunnskapen som de regionale og internasjonale kontorlederne besitter. Vi forventer imidlertid at nye rutiner bedre vil legge til rette for at kunnskapen anvendes for analyseformål og rådgiving framover, også for en kunnskapsbasert forvaltning av de oppgavene som Innovasjon Norge har ansvar for.

Vi vil likevel anbefale å inkludere lederne for distriktskontorene mer aktivt inn i innhenting av kunnskap om næringsmuligheter, utfordringer og virkninger av virkemiddelbruk. Dette bør gjøres på en systematisk måte hvor kunnskap formidles «nedenfra og opp» for senere å bli supplert med annen informasjon.

Selskapet bruker og deler historiske data med forsknings- og analysemiljøer for evalueringer og analyser. Vi anbefaler at Innovasjon Norge fortsetter å utvikle egen kompetanse og verktøy for denne typen

analyser og også bruker samarbeid med eksterne miljøer til å stryke egen analysekompetanse.

Anbefaling: Utvikle instrumenter for dimensjonering av egne råd

Vår vurdering er at flere departement og fylkeskommunene ønsker at Innovasjon Norge i større grad ser seg selv og egen virkemiddelbruk som en del av et hele og at analysene gir grunnlag for å forstå hvordan og hvorfor Innovasjon Norge kan bidra til økt verdiskaping.

Innovasjon Norge må antas å være det offentlige organet som har mest kunnskap om hvordan norske virksomheter tilpasser seg endringer i økonomien og hvordan politiske visjoner kan omsettes til praktisk politikk. De må forventes å ha god kunnskap om egne data og kunne bruke og se disse i sammenheng med andre datakilder og kunnskapsutvikling.

Det er særlig på to områder hvor vi mener at Innovasjon Norge kan tilføre politikktutviklere betydelig merkunnskap.

For det første, vil hyppig og tett dialog med ulike deler av næringslivet gi muligheter til tidlig å identifisere nye næringsmuligheter og utfordringer som norsk næringsliv står ovenfor. For det andre, kan Innovasjon Norge historiske data, kontaktnett og lange erfaring med å forvalte virkemiddelbruk kunne sannsynliggjøre virkninger av eventuelle nye virkemidler eller justeringer i eksisterende virkemidler.

Slik bruk av Innovasjon Norge forutsetter at det er dialog om innovasjonspolitiske eller næringspolitiske veivalg mellom Innovasjon Norge og overordnede departement. Forutsetningen er at det er et til-litsforhold mellom departement og Innovasjon Norge, basert på åpenhet om hva man har kunnskap om og ikke.

Det er også behov for at Innovasjon Norge evner å sette egen virkemiddelbruk inn i en nasjonal eller regional sammenheng, slik at overordnede departement og fylkeskommuner får bedre grunnlag for å vurdere hvordan Innovasjon Norges virkemidler fungerer alene og sammen med annen politikk. Det er derfor både legitimt og ønskelig at Innovasjon Norge vurderer hvordan Innovasjon Norge inngår i en samlet innovasjons- eller næringspolitikk.

Innovasjon Norge arbeider med å styrke egen kunnskap i denne retningen. Vi anbefaler at dette arbeidet forsterkes.

9 Referanser

- Agenda Kaupang. (2015). *Evaluering av DIFI*.
- Christensen, & Velarde. (2019). *The role of advisory bodies in the emergence of cross-cutting policy issues: compar-ing innovation policy in Norway and Germany*. *European Politics and Society*, 20:1, 49-65.
- Dan Breznitz, D. O. (2018). *Mission critical: the ends, means, and design of Innovation Agencies*. *Industrial and Corporate Change*, 2018, Vol. 0, No. 0, 1–14.
- DIFI. (2008). *Direktoratenes faglige rolle, Difi rapport 2008:14*.
- Edler, J., & Fagerberg, J. (2017). *Innovation Policy: what, why and how*. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 33, Number 1, 2017, pp 2-23.
- Hittel, H., & Webber, M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Science* 4:2.
- Innst. O. nr. 30 (2003–2004). (2003). *Innstilling fra næringskomiteen om lov om Innovasjon Norge*. Næringskomiteen.
- Innst. S. nr.345 (2008–2009). (u.d.). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2010*. 2009: kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Ipsos. (2018). *Profilundersøkelsen norske etater og organisasjoner*.
- Lov 2009-01-09-4. (2009). *Lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lov av 19. desember 2003 nr. 130 . (2003). *Lov om Innovasjon Norge*. Lovdata.
- Meld. St. 22 (2011-2012). (2011). *Verktøy for vekst*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Menon. (2018). *Insentiver for kommersialisering av forskning*.
- NESTA. (2016). *How does Innovation Agencies Work*.
- NOU 2006: 14 . (2006). *Gransking av Utlendingsdirektoratet*.
- Nærings- og fiskeridepartementet . (2010). *Oppdragsbrev 2011*. Daværende Nærings- og handelsdepartementet .
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2014). *Hva er innovasjonspolitik?*
<https://www.regjeringen.no/no/tema/naring/sliv/forskning-og-innovasjon/hva-er-innovasjonspolitik-fulltekst/id527568/>.
- Næringskomiteen. (2003). *Innst. S. nr. 283 (2002-2003)*.
- Pöyry m.fl. (2010). *Evaluering av Innovasjon Norge*.
- Riksrevisjonen. (2008). *Dokument nr. 3:4 (2008–2009) Riksrevisjonens undersøkelse av Innovasjon Norge som statlig uteviklingsaktør*.
- Schwaag Serger, S., Wise, E., & Arnhold, E. (2015). *National Research & Innovation Councils - Characteristics & challenges*. VINNOVA 2015:07.
- SSB. (2017). *Innovasjonsundersøkelsen*. Statistisk Sentralbyrå.

Steine m.fl. (1995). *SNDs regionale forvaltningsapparat - rapport fra arbeidsgruppe.*

Weresa. (2017). *The role of scientific advice in innovation policy making.* Ekonomista, 2017, 569-581.

Wildson et al. . (2014). *Science advice to governments.* Briefing paper. International Council for Science (ICSU) / Office of the PM's Chief Science Adviser, Auckland, New Zealand.

Vedlegg 1 Referansegruppe

Etternavn	Fornavn	Organisasjon
Bull	Hans Henrik Bull	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Eggen Hermansen	Bjørn	Nærings- og fiskeridepartementet
Kopperud	Kristian	KS, sekretariat for den fylkeskommunale arbeidsgruppen
Lothe	Siri	Landbruks- og matdepartementet
Seip	Nicolai	Nærings- og fiskeridepartementet
Stabæk	Terje	Nordland Fylkeskommune
Even	Ystgard	Trøndelag Fylkeskommune

Vedlegg 2 Informanter

Etternavn	Fornavn	Stilling	Organisasjon
Andenæs	Arvid	Styremedlem Innovasjon Norge	IN
Berg	Sonja	Rådgiver for innovasjonsavdelingen	NHO
Bergmann	Kjetil Svorkmo	Nestleder i Kommunikasjonsavdelingen	IN
Bovim	Gunnar	Styreleder Innovasjon Norge	IN
Brandal	Marit Karlsen	Direktør Innovasjon Norge Rogaland	IN
Camerer	Eva	Leder for innovasjonspolitisk avdeling	IN
Edwardsen	Helene	Seniorrådgiver (REGA)	KMD
Ellingsen	Bernt	Tidligere ansatt i Kommunikasjonsavdelingen	IN
Engh	Christian Endløv	Direktør Innlandet, Hedmark og Oppland	IN
Fahlvik	Anne Kjersti	Divisjonsdirektør	Forskningsrådet
Fladmark	Helene Falch	Styremedlem Innovasjon Norge	IN
Fleischer	Vincent	Avdelingsdirektør	KMD
Flesvik	Wenche	Næringssjef	Aust Agder Fylkeskommune
Foshaug	Rune	Leder for innovasjonsavdelingen	NHO
Hambro	Ellen	Administrerende direktør	Miljødirektoratet
Holmberg	Annika	Deputy Director, Division for Innovation and Research	Näringsdepartementet, Sverige
Hugnes	Pål	Innovasjonspolitisk avdeling	IN
Johnsrud	Amund	Seniorrådgiver i næringspolitisk avdeling	Norges Bondelag
Jørgenssen	Øystein	Seniorrådgiver	NFD
Kjær-Madsen	Karin Kjær-Madsen,	Chefkonsulent og leder af sekretariatet for Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd	Uddannelses- og Forskningsministeriet Danmark
Koch	Per	Redaktør/spesialrådgiver	NIFU
Kopperud	Kristian	Sekretariat Fylkeskommunenes eiergruppe	KS
Kristiansen	Merethe Nygaard	Styremedlem Innovasjon Norge	IN
Køhn	Espen	Assisterende fylkessjef	Hedmark Fylkeskommune
Lillelien	Per Annar	Direktør Oslo, Østfold og Akershus (Oslo og Viken)	IN
Lund	Cathrine Pia	Divisjonsdirektør Merkevaren Norge	IN
Lunde	Jørund Ødegård	Nestleder i styret til Innovasjon Norge	IN
Lothe	Siri	Seniorrådgiver	LMD
Løking	Jan	Styremedlem Innovasjon Norge	IN
Meland	Cathrine	Ekspedisjonssjef	NFD
Misund	Kristin	Styremedlem Innovasjon Norge	IN
Niederbach	Per	Divisjonsdirektør Regioner	IN
Næss	Pål T.	Divisjonsdirektør Gründere og oppstartsbedrifter	IN
Prestkværn	Iver Grøtting	Seniorrådgiver (REGA)	KMD

Orlund	Kristin	Avdelingsdirektør	LMD
Seip	Nicolai	Avdelingsdirektør	NFD
Senneseth	Knut	Innovasjonspolitisk avdeling	IN
Skaret	Mona	Divisjonsdirektør Privat og offentlig innovasjon	IN
Solberg	Inger	Divisjonsdirektør Bærekraft Norge	IN
Spjøtvoll	Kjerstin	Nåværende administrerende direktør for SIVA, tidligere ansatt i Nærings- og fiskeridepartementet	SIVA
Stabæk	Terje	Spesialrådgiver Nordland Fylkeskommune	Fylkeskommunenes eiergruppe
Sunde	Knut E.	Direktør Norsk Energi	NHO
Søgner	Randi	Direktør	Forskningsrådet
Traaseth	Anita Krohn	Administrerende direktør (t.o.m. 2018)	IN
Vikdal	Hans Martin	Divisjonsdirektør Finans og virksomhetsstyring Konstituert administrerende direktør (f.o.m.2019)	IN
Welle-Strand	Kristin	Leder av kommunikasjonsavdelingen	IN
Wikborg	Mette	Departementsråd	NFD
Wærness	Eirik	Styremedlem Innovasjon Norge	IN

Vedlegg 3 Gjennomførte evalueringer

År	Evalueringer
2012	Marint verdiskapingsprogram. Måloppnåelse etter 6 år. Pöyry.
2012	IFU/OFU-programmet 2006-2011. Oxford Research.
2012	Kompetansenettverket for småskala matproduksjon "Kunnskapsspredning i nettverk". Vista Analyse og Oxford Research.
2012	NCEene – de seks første etter seks år. Menon og Damvad.
2012	I hvilken grad bidrar Innovasjon Norge til Innovasjon. En nærmere undersøkelse av årgangene 2003-2006 fire år etter. Oxford Research.
2013	NCE: Treårsevaluering av Turisme, NODE og Smart Energy Markeds. Oxford.
2013	NCE etter 6 år: Culinology, Oslo Cancer Cluster og Aquaculture. Oxford.
2013	Maritim satsing 2007-2012. Effekter av "utvidet" maritim satsing. Menon.
2013	Miljøteknologiordningen. Menon.
2013	Bedriftsnettverk 2009-2012. Damvad.
2013	IPR. Samarbeidsprosjekt med Patentstyret. Oxford og Leogriff.
2014	Miljøteknologiordningen. Menon Economics.
2014	FRAM. Damvad.
2014	Mentortjenesten fro grundere. Oxford Research.
2014	Samfunnseffekter siste årganger. Oxford Research/Møreforskning.
2015	Evaluerings av investeringsfondene for Norvest-Russland og tilskuddsfondet for Nordvest-Rusland . Menon Economics.
2015	Evaluerings av Inn på tunnet-Løftet. Agenda Kaupang.
2015	Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljø. Oxford Research.
2016	Evaluerings av fire Arena-prosjekter og to NCE-prosjekter innenfor Norwegian Innovation Clusters. Menon.
2016	Etablerertjenesten i Akershus. Analyse og Strategi/Norconsult.
2016	Evaluerings av bærekraftig reiseliv. Vista Analyse AS.
2016	Evaluerings av Global Entrepreneurship-tjenesten (GE-tjenesten). Oxford Research.

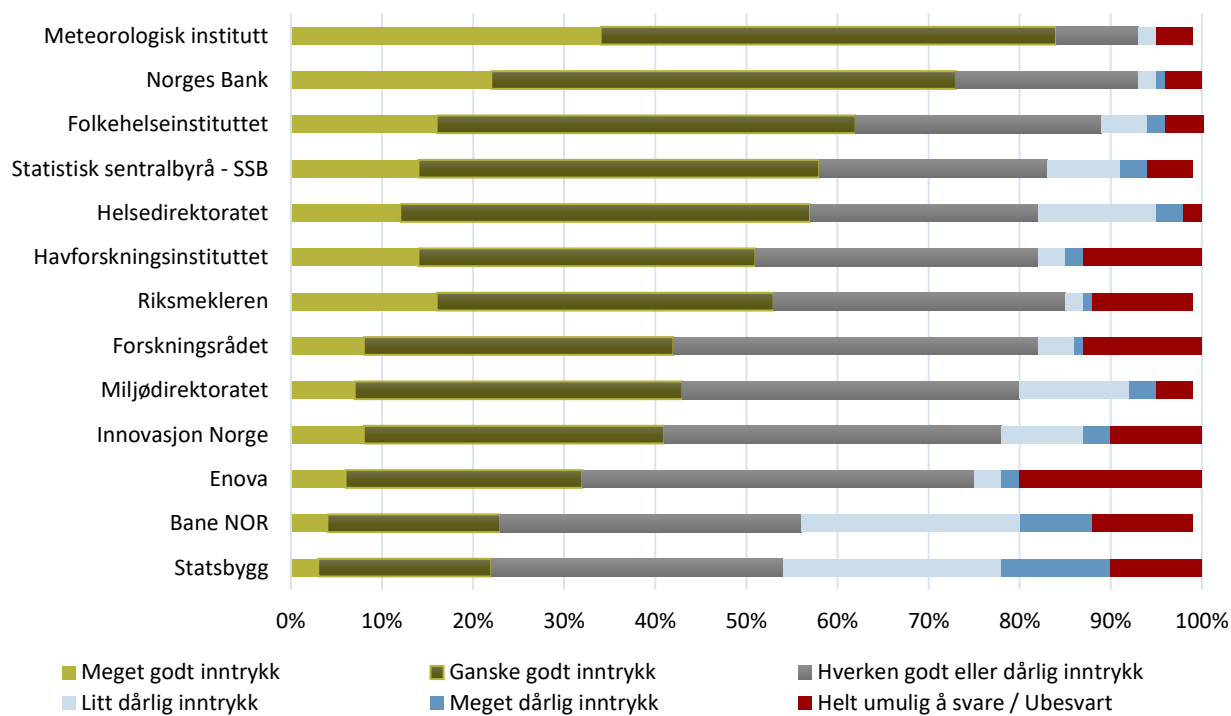
2016	Evaluering av finansieringstiltaket vekstsatsingen i tilknytning til Innovasjon Norges Utviklingsprogrammet for landbruks- og reindriftsbasert vekst og verdiskaping. Oxford Research
2016	Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljø. Oxford Research.
2017	Regional omstilling. Oslo Economics og Agenda Kaupang.
2017	Programevaluering Arena og NCE. Samfunnsøkonomisk Analyse. Ferdigstilt.
2017	Trebasert innovasjonsprogram. Samfunnsøkonomisk Analyse. Ferdigstilt.
2017	Bedriftsnettverks-ordningen. Pågående. Oxford Research.
2017	Vekstgarantiordningen. Foranalyse og pågående følgeevaluering. Menon Economics.
2018	Kompetansetjenestene og Matmerk som del av Utviklingsprogrammet for landbruk og rein. Oxford
2017	Mentortjenesten. Menon
2018	Pre-så Korn. Før evaluering. Menon
2018	Regional omstilling – evaluering av ferdige enkeltområder. Ny rammeavtale.
2018	Evaluering av nye ferdige Arenaer og NCEer.
2018	Strategisk reisemålsutvikling.

Vedlegg 4 Innspill til oppnevnte utvalg, stortingsmelding mv.

År	Innspill	Mottaker
2012	Innspill i forb. Strategi for mineralnæringen	NFD
2012	Innspill i forb. Handlingsplan for kreative næringer	KMD
2012	Høringsuttalelse i forbindelse med NOU 2011:11, Innovasjon i Omsorg	HOD (utvalg)
2014	Deltaker i arbeidsgruppen for Regjeringens strategi for forsknings- og innovasjonssamarbeidet i EU	KD
2015	Høringsuttalelse NOU Sjømatindustrien 2014:16 og innspill til arbeidet med St. melding	NFD (utvalg)
2015	Høringsuttalelse i forbindelse med utarbeidelsen av en internasjonal strategi for Vertskapsattraktivitet	UD
2015	Innspill til ny stortingsmelding om reiseliv	NFD
2015	Innspill til NOU 2016:03 fra vendepunkt (produktivitetskommisjonens andre rapport)	NFD (utvalg)
2015	Innspill til Stortingsmelding om Svalbard	NFD
2015	Innspill til Regjeringens Stortingsmelding om landbruksnæringen	LMD
2015	Innspill Regjeringens havstrategi	NFD
2016	Høringsuttalelse NOU 2016:03 fra vendepunkt (produktivitetskommisjonens andre rapport)	NFD (utvalg)
2016	Høringsuttalelse NOU 2016:26 et fremtidsrettet kvotesystem	NFD
2017	Innspill til Regjeringens eksportstrategi	NFD
2017	Innspill til Regjeringens industrimelding	NFD
2018	Innspill til regjeringens strategi for reiseliv og kultur	NFD
2018	Høringsuttalelse - NOU 2018:7 Statistikklovutvalget	NFD (utvalg)
2018	Høringsuttalelse -NOU 2018:5 Kapital i omstillingens tid	NFD (utvalg)
2018	Høringsuttalelse – ekspertutvalg for desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene	KMD (utvalg)
2018	Høringsuttalelse Digital 21	NFD

Vedlegg 5 Omdømme utvalgte

Figur 9.1 Totalinntrykk 2018 for offentlige aktører som inngår i IPSOS sin kategori for «uavhengig kunnskapsmiljø og statsforetak»



Kilde: Ipsos, profilundersøkelsen norske etater og organisasjoner 2018



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE