

RAPPORT

EVALUERING AV INNOVASJON NORGES OPPSTARTSFINANSERING





Forord

Menon Economics har på oppdrag for Innovasjon Norge gjennomført en evaluering av deres finansieringstjenester særlig rettet mot oppstartsbedrifter. Innovasjon Norge tilbyr en rekke virkemidler til oppstartsselskaper. I denne evalueringen fokuserer vi særskilt på de tre virkemidlene Markedsavklaringstilskudd, Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån. Formålet med evalueringen er å gi en vurdering av om dagens finansieringstilbud til oppstartsbedrifter er optimal for å nå Innovasjon Norges delmål "Flere gode gründere". I dette ligger en analyse av hvorvidt Innovasjon Norge treffer oppstartsbedriftenes behov for kapitalstøtte og kompetanse, samt om dagens tjenestetilbud er den mest kostnadseffektive løsningen. Basert på vår vurdering av ordningenes relevans, effekt og effektivitet arbeider vi frem konkrete anbefalinger om innretning av Innovasjon Norges finansieringstilbud til oppstartsbedrifter.

Evalueringen har vært ledet av Leo Grünfeld, med Kristina Wifstad som operativ prosjektleder og Per Fredrik Forsberg Johnsen og Henrik Motrøen Foseid som prosjektmedarbeidere.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom bedriftsøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Innovasjon Norge for et spennende oppdrag. Vi vil også takke referansegruppen for gode diskusjoner og innspill underveis i evalueringsprosessen, samt Samfunnsøkonomisk analyse, Oxford Research og SSB for deling av datagrunnlag fra henholdsvis Effektanalysen, Kundeeffektundersøkelsen og Virkemiddeldatabasen. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill og deres vilje til å dele sine erfaringer. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Juni 2022

Leo A. Grünfeld

Prosjektansvarlig

Juni 2022

Kristina Wifstad

Operativ prosjektleder

Innhold

SAMMENDRAG	4
Kort om ordningene	4
Noen sentrale utfordringer i forvaltningen av tidligfasevirkemidler	6
Sentrale funn i evalueringen	7
Hvor stor er markedssvikten og er ordningene relevante for å løse svikten	7
Nærmere om ordningenes effekt	8
Nærmere om ordningenes effektivitet	8
Våre anbefalinger på veien videre	10
Anbefalinger knyttet til Markedsavklaringstilskuddet	10
Anbefalinger knyttet til Kommersialiseringstilskuddet	10
Anbefalinger knyttet til Oppstartlån	11
Anbefalinger knyttet til saksbehandling og kompetansestyring	12
Anbefalinger om tettere koblinger til innovasjonsmiljøene/selskapene	13
Anbefalinger om styring av rammer over tid	13
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	15
1.1. Om oppstartsbedrifter og hvorfor vi trenger dem	15
1.1.1. Hva er en oppstartsbedrift?	15
1.1.2. Hvorfor trenger vi oppstartsbedrifter?	17
1.1.3. Oppstartsbedrifter og entreprenørskap i Norge	18
1.1.4. Norge sammenlignet med andre land	19
1.2. Mandatet for evalueringen	21
1.2.1. Temaene som vektlegges i evalueringen og utfordringer særlig knyttet til oppstartsvirkemidler	21
1.2.2. Fokus på anbefalinger	23
1.3. Tidligere evalueringer	23
1.3.1. Hva sier virkemiddelgjennomgangen om oppstartsfinansiering	24
1.4. En kort leseveiledning	25
2. OM INNOVASJON NORGES TILBUD AV OPPSTARTSFINANSIERING	27
2.1. Innovasjon Norges mål med oppstartsfinansiering	27
2.2. Ordningene vi fokuserer på i evalueringen	27
2.2.1. Etablerertilskudd	29
2.2.2. Oppstartlån	30
2.3. Utvikling av virkemidlene fra 2009 og frem til i dag	30
2.4. Utvikling i overordnede rammer og antall tilsagn	34
2.4.1. Utvikling i totalrammer og fordelt på de ulike ordningene	34
2.4.2. Utvikling antall tilsagn	35
2.4.3. Øvrige karakteristikk blant mottakerne	37
2.5. Øvrige tilbud fra Innovasjon Norge som også tilbys bedrifter i tidlig fase	40
2.5.1. Øvrige finansieringstjenester	40
2.5.2. Rådgivningstjenester	43
2.5.3. Kurs og kompetansetjenester	43
2.5.4. Klyngeprogrammet	44
2.6. Kundereisen i og utenfor Innovasjon Norge	44
2.6.1. Kundenes kontakt med virkemiddelapparatet før de tar imot oppstartsvirkemidler	45
2.6.2. Inndeling i ulike typer kundereiser	46
2.6.3. Nærmere om videre bruk av andre virkemidler i og utenfor	49

3. METODE	51
3.1. Evalueringsmodell	51
3.2. Nærmere om OECDs evalueringsmodell og Heums kriterier for god virkemiddelutforming	52
4. RELEVANS: OPPSTARTSBEDRIFTENES BEHOV FOR TIDLIGFASEFINANSERINGEN	55
4.1. Kapitalmarkedssvikt som berører bedrifter i oppstartsfasen	55
4.1.1. Om Regionale variasjoner i markedssvikt og kapitaltilgang	56
4.2. Tilbudet av ekstern kapital til oppstartsbedrifter i Norge	56
4.2.1. Tilførsel av egenkapital	57
4.2.2. Regionale forskjeller i tilgang på kapital	59
4.2.3. Tilgang på kapital fra aktive investeringsmiljøer	61
4.2.4. Fra hvilket nivå kommer denne veksten i investeringer?	64
4.2.5. Omfang av lånefinansiering	65
4.3. Etterspørsel etter Innovasjon Norges tjenester	66
4.4. Relevans oppsummert	70
5. EFFEKT: BIDRAR ORDNINGENE TIL Å NÅ FLERE GODE GRÜNDERE?	72
5.1. Hva sier den internasjonale forskningslitteraturen	72
5.2. Mottakernes tilbakemeldinger om addisjonalitet og effekt	75
5.2.1. Addisjonalitet og innovasjonsadferd	75
5.2.2. Mottakernes tilbakemeldinger om bedriftsøkonomiske effekter	78
5.3. Utløsende effekt på privat kapital	79
5.3.1. Mikroøkonomisk analyse av alle oppstartsbedrifter i Norge	79
5.3.2. Eierstruktur før og etter virkemiddel	80
5.3.3. Utenlands eierskap i kjølvannet av oppstartsvirkemidler	80
5.4. Virkemidlene og bedriftenes faktiske utvikling og grad av suksess	81
5.4.1. Gruppering av bedrifter grad av suksess fem år etter	82
5.4.2. Overordnede utviklingstrekk for alle oppstartsbedrifter	83
5.4.3. Utviklingstrekk for bedrifter med Etablerertilskudd	84
5.4.4. Utvikling for oppstartsbedrifter med ulik kundereise	85
5.4.5. Våre funn sett i lys av Innovasjon Norges effektanalyse i MRS-systemet	86
5.5. Bedriftenes tilbakemelding om effekt og faktisk utvikling: Er det noen sammenheng?	87
5.6. Oppsummering og diskusjon av resultater	88
6. EFFEKTIVITET: ER DAGENS INNRETNING DEN BESTE?	90
6.1. Kriterier for virkemiddelutforming mot bedrifter i tidlig fase	90
6.1.1. Selskapenes preferanser for ulike finansieringsalternativer	90
6.1.2. Statens og Innovasjon Norges finansieringsalternativer	92
6.1.3. MATIL: Er 100 000 kr å anse som helikopterpenge?	93
6.1.4. KOTIL: Egner virkemiddelet seg egentlig til et kommersialiseringsløp?	94
6.1.5. Oppstartlån: Er lån egnet som virkemiddel for tidligfasebedrifter?	94
6.2. Er Innovasjon Norges seleksjon treffende og effektiv?	96
6.2.1. Om søknadsprosessen	97
6.2.2. Styrker og svakheter ved seleksjonskriteriene	100
6.2.3. Er seleksjonen treffsikker med tanke på tiltenkte målgrupper	102
6.2.4. Fungerer seleksjonskriteriene som suksesskriterier	109
6.3. Organisering av INs innsats og kompetanse	110
6.3.1. Overordnet organisering – hvem har ansvar for hva?	110
6.3.2. Organisering og oppfølging av kundedialogen	112
6.3.3. Samarbeid internt og eksternt	113
6.3.4. Kobling til Innovasjon Norges rådgivningstjenester	114
6.4. Dimensjonering og fleksibilitet i tilbudet	115

6.5.	Administrasjonskostnader – dagens virkemiddel	115
6.5.1.	Administrasjonskostnader for oppstartfinansiering, sett opp mot øvrige ordninger	116
6.5.2.	Innovasjon Norges administrasjonskostnader sammenlignet med øvrige land	117
6.6.	Oppsummering og diskusjon av vurderinger	119
7.	OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER	121
7.1.	Oppsummering av funn	121
7.1.1.	Hvor stor er markedssvikten og er ordningene relevante for å løse svikten	121
7.1.2.	Nærmere om ordningenes effekt	122
7.1.3.	Nærmere om ordningenes effektivitet	122
7.2.	Anbefalinger på veien videre	124
7.2.1.	Anbefalinger knyttet til Markedsavklaringstilskuddet	124
7.2.2.	Anbefalinger knyttet til Kommersialiseringstilskuddet	124
7.2.3.	Anbefalinger knyttet til Oppstartlån	125
7.2.4.	Anbefalinger knyttet til saksbehandling og kompetansestyring	126
7.2.5.	Anbefalinger om tettere koblinger til innovasjonsmiljøene/selskapene	127
7.2.6.	Anbefalinger om styring av rammer over tid	127
	REFERANSER	129
	VEDLEGG 1: INTERVJUOVERSIKT	133
	VEDLEGG 2: OPPSTARTSFINANSIERING I ANDRE LAND	134
7.3.	Business Finland	134
7.4.	Vækstfonden	136
7.5.	Innovationsfonden	138
7.6.	Sverige	140
7.6.1.	Vinnova	140
7.6.2.	Startup Sweden	141
7.7.	BPIFrance	142
	VEDLEGG 3: UTFYLLENDE ANALYSER OG FIGURER TIL VURDERING AV EFFEKT	144
	Sammenheng mellom bedriftsøkonomiske bidrag, veiledning og støtte flere ganger	144
	Nærmere analyse av oppstartsselskapene som har blitt kjøpt opp (Fusjonert)	145
	VEDLEGG 4: FREMGANGSMÅTE FOR Å IDENTIFISERE OPPSTARTSBEDRIFTER	150

Sammendrag

I denne rapporten presenteres en evaluering av Innovasjon Norges finansieringstilbud til bedrifter i tidlig oppstartsfase. Dette er bedrifter som er yngre enn fem år gamle og som ikke har større operative selskaper som morselskaper. Innovasjon Norge tilbyr en rekke virkemidler til slike selskaper. I denne evalueringen fokuserer vi særskilt på de tre virkemidlene Markedsavklaringsstilskudd, Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån.

Innovasjon Norges mål med oppstartsfinansieringen er å bidra til å nå Innovasjon Norges delmål om flere gode gründere. Med gode gründere menes selskaper som evner å realisere sine ambisjoner om å skape betydelige verdier og vokse. Videre vises det til at Innovasjon Norge også skal påta seg rollen om å pushe oppstartsbedriftene ambisjonsnivå med tanke på markedsmuligheter. Forenklet kan vi si at de gode gründerne er de med potensial for å bli vekstbedrifter. Målsetting om flere gode gründere har således sterke koblinger til Innovasjon Norges delmål om flere vekstkraftige bedrifter.

Entreprenørskap er en sentral kilde til nyskaping og vekst i økonomien. Det er særlig de innovative oppstartsselskapene med vekstambisjoner som drar lasset i dette bildet. Skal innovasjonsfokusede entreprenører lykkes, trengs det påfyll med både kompetanse, nettverk, kapital og ikke minst tid. Det er i denne erkennelsen at de aller fleste høyinntektsland tilbyr et offentlig finansiert virkemiddelapparat som skal stimulere til og støtte opp om flere innovasjonsorienterte oppstartsvirksomheter. Dvouletý m.fl. (2021) viser i sin nye oversiktsartikkel om støtteordninger til oppstartsbedrifter i Europa at denne typen virkemidler som oftest – men ikke alltid – har en positiv effekt på bedriftenes evne til å overleve og vokse. Virkemidlene som tilbys i Norge inngår ikke i denne studien.

I mange år har omfanget av vekstorientert entreprenørskap vært lavt i Norge. Tilgang på egenkapital til innovative tidligfasebedrifter har også vært lav i Norge sammenlignet med andre høyinntektsland, og især andre nordiske land, UK og USA. Siden 2015 har tilførselen av risikokapital til tidligfasebedrifter i Norge endret seg ganske så markant. Antallet investormiljøer som stiller kapital til rådighet har nærmest eksplodert. Det har også blitt langt mer populært å starte noe for seg selv og rollen som entreprenør har fått en kraftig status-boost. En evaluering av Innovasjon Norges oppstartsvirkemidler må ta høyde for disse endringene.

Evalueringen tar i bruk OECDs rammeverk for evaluering av offentlige finansielle virkemidler, der man evaluerer virkemidlenes

- **Relevans:** Om de egner seg for å løse problemet man står overfor (sikter på riktig målskive)
- **Effekt:** Om de bidrar til faktisk oppnå målsettingen man har etablert (treffer målskiven)
- **Effektivitet:** Om de er utformet slik at de på best og rimeligst vis bidrar til effekt

Kort om ordningene

Etablerertilskudd består av **Markedsavklarings- og Kommersialiseringstilskudd**. Formålet med Etablerertilskudd er å bidra til å utvikle en effektiv forretningsmodell rundt forretningsidéen, samt å lansere et produkt eller en tjeneste i markedet. Innovasjon Norge definerer målgruppen for Etablerertilskudd som innovative prosjekter med stort potensial for vekst og verdiskaping i Norge. Løsninger som retter seg mot internasjonale markeder og har potensial for å være konkurransedyktige internasjonalt, prioriteres høyt.

Tilskudd til **markedsavklaring** har som formål å teste om det finnes et marked for løsningen det søkes støtte om. Tilskuddet skal gis til innovative prosjekter med betydelig potensiale for verdiskaping og vekst i det internasjonale markedet, eller i distriktene. Innovasjon Norge presiserer at tilskuddet skal brukes til å teste om det eksisterer et

betalingsvillig marked for løsningen, og delfinansierer aktiviteter som videreutvikler forretningsmodellen fra en grov skisse til en økonomisk bærekraftig modell. I 2019 ble det satt av ca. 35 millioner kroner til denne ordningen som tilbyr maksimalt 100.000 kroner til hver enkelt søker.

Kommersialiseringstilskuddet er rettet mot fasen etter markedsavklaring. Dette tilsier at søkeren må kunne dokumentere et tilstrekkelig markedsvolum, et markedsbehov og en betalingsvillighet for løsningen som skal kommersialiseres. Formålet med Kommersialiseringstilskuddet er å utvikle en skalerbar og økonomisk bærekraftig forretningsmodell for forretningsidéen/løsningen. For Landsdekkende kommersialiseringstilskudd ser man spesielt etter prosjekter med betydelig vekstpotensial i det internasjonale markedet. For Distriktsrettede vektlegges prosjektets bidrag til vekst og betydning regionalt. Tilskuddsordningen kan finansiere videreutviklingsprosjekter, beskyttelse av immaterielle rettigheter, utviklingsaktiviteter, kompetanseheving eller andre mindre nødvendige investeringer for å kommersialisere løsningen. Kommersialiseringstilskuddet leveres gjennom alle Innovasjon Norges Regionkontor. I 2019 ble det satt av 100 millioner kroner til den landsdekkende ordningen, og om lag 40 millioner kroner til den distriktsrettede. Det opereres med en maksimumsgrense på 700.000 kr per søknad (inkludert eventuelt Markedsavklaringstilskudd)

Oppstartlån ble lansert i 2017 som følge av Innovasjon Norges ønske om å dreie sin finansieringsstøtte mot mer bruk av lån også i tidlige faser. Oppstartlån leveres gjennom alle Innovasjon Norges regionkontor. Oppstartlånet skal finansiere etablering og forberedelser til vekst. Utover at kostnadene som dekkes ikke skal være direkte rettet mot bedriftens eksportaktiviteter, stilles det ikke konkrete krav til hvilke aktiviteter lånet kan brukes til. Oppstartlånet kan dekke inntil 60 prosent av total prosjektfinansiering, og forutsetter at de resterende 40 prosentene dekkes av ny egenkapital som tilføres bedriften samtidig som lånet. Innovasjon Norge krever her at selskapet kan synliggjøre innfrielse av lånet etter fire år. Frem til 2020 var Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån gjensidig ekskluderende. Det vil si at en oppstartsbedrift kun kunne motta støtte fra én av ordningene. Det ble satt av 195 mill. kroner til denne ordningen i 2019, men her forventes det et tap på 50 prosent, slik at tilskuddselementet utgjør knappe 100 mill. kroner.

Rammene innenfor henholdsvis landsdekkende og distriktsrettede mandater er nokså fleksible, noe som tilsier at Innovasjon Norge selv kan avgjøre hvor mye som skal tilføres bedrifter gjennom de ulike ordningene innenfor hvert mandat. I 2020 ble rammene mer enn tredoblet som følge av Koronakrisen. I 2021 var samlede rammer tilbake på nivåer før krisen.

Kundereisen er et begrep som ofte benyttes blant ansatte i Innovasjon Norge. Begrepet fanger på mange måter en overordnet strategi knyttet til hvordan Innovasjon Norge skal bidra til å skape internasjonalt rettede vekstbedrifter over tid. Man gjør dette gjennom å guide de rette bedriftene gjennom det arsenalet av relevante virkemidler som Innovasjon Norge har tilgjengelig for ulike typer bedrifter. Slik sett utgjør oppstartsvirkemidlene de første komponentene i en slik reise.

Virkemiddel	Markedsavklarings- tilskudd	Kommersialiserings- tilskudd	Oppstartlån
Markedsavklaringstilskudd	100 %	18 %	34 %
Kommersialiseringstilskudd	9 %	100 %	28 %
Oppstartlån	1 %	2 %	100 %

Vi ser at selskapene gjerne benytter en kombinasjon av oppstartsvirkemidlene. 21 prosent av bedriftene som har fått Kommersialiseringstilskudd har først fått Markedsavklaringstilskudd. Tilsvarende tall for Oppstartlån er 33

prosent. Nærmere en av tre med Oppstartlån har fått Kommersialiseringstilskudd tidligere. Andelen er stort sett preget av et stort antall saker i 2020. Retningslinjene tillater denne kombinasjonen først fra og med 2020.

En kundereise bygges over tid. Vi har derfor sett nærmere på tilførsel av virkemidler etter at en bedrift har fått oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge. Nesten halvparten av mottakerne i perioden 2009-2019 har kun det initiale tilskuddet (MATIL, KOTIL eller Oppstartlån). Sju prosent har fått en kombinasjon av flere oppstartsvirkemidler fra Innovasjon Norge, men ingen andre virkemidler. Videre har drøyt 30 prosent blitt fulgt opp med andre virkemidler fra Innovasjon Norge, og 16 prosent reiser videre i virkemiddelapparatet. Vi konkluderer med at omfanget av slike kundereiser etter bruk av oppstartsvirkemidler er omfattende.

Kundereise	Antall selskap	Andel
MATIL-reisen	1587	22 %
KOTIL-reisen	1716	24 %
Oppstartlån-reisen	90	1 %
Kombi-reisen	529	7 %
Innovasjon Norge-reisen	2121	30 %
Den brede virkemiddelreisen	1134	16 %
Total	7177	100 %

Noen sentrale utfordringer i forvaltningen av tidligfasevirkemidler

En særskilt utfordring for de som skal forvalte virkemidler som retter seg mot de aller yngste bedriftene er mangelen på relevant informasjon om bedriftene som kan hjelpe saksbehandlerne i sitt arbeid med å plukke ut bedrifter som har et særlig stort potensial for å vokse. Jo tidligere bedriftene er i sitt utviklingsløp, jo vanskeligere er det å identifisere fremtidige «suksessbedrifter». Det er av denne grunn at mange er skeptiske til å benytte statlig subsidierte lån til de yngste bedriftene. De kan vanligvis ikke stille sikkerhet og risikoen knyttet til bedriftens fremtidige utvikling er også stor.

Fra faglig hold er det mange som trekker frem at tilskudd i aller tidligste fase like gjerne kan tildeles automatisk basert på noen predefinerte kriterier som må dokumenteres av søker. Argumentet er tuftet på at seleksjon må baseres på så usikre kjennetegn at man like godt kan operere med noen enkle tommelfingerregler. I Innovasjon Norges forvaltning av Markedsavklaringstilskuddet har man valgt å samle saksbehandlingen ett sted, dels for å effektivisere seleksjonsarbeidet og dels for å sikre at kompetansen finnes på samme sted, noe som øker saksbehandlerne produktivitet.

En relatert utfordring knytter seg til om saksbehandlerne bør besitte teknologi og forretningsrelevant kompetanse eller om det holder med mer generisk kompetanse knytte til tidlig fase. For Innovasjon Norge er dette viktig fordi organisasjonen er såpass geografisk distribuert. Denne problemstillingen dukker også opp igjen i arbeidet med kundereisen. Dersom man ønsker å følge opp bedriften over tid, hvilken type kompetanse egner seg best for oppfølging og rådgivning?

Sentrale funn i evalueringen

Hvor stor er markedssvikten og er ordningene relevante for å løse svikten

Tilbud av subsidiert kapital til de yngste bedriftene med et innovasjonsbasert prosjekt har en samfunnsøkonomisk basis i forekomsten av markedssvikt. Dels handler dette om svikt i markedet for risikokapital til gründerbedrifter som følge av at investor sitter på usikker informasjon, og dels handler dette om at prosjekter som er innovasjonsbasert gjerne sprer kunnskap ut i samfunnet som gir positive eksterne effekter. Vi finner at virkemidlene retter seg eksplisitt mot denne typen prosjekter og er derfor på et overordnet plan relevante.

Relevansvurderingen har også en empirisk side knyttet til faktisk tilbud av risikokapital til slike bedrifter. Vi konkluderer med at tilgangen på ny og ekstern egenkapital til bedrifter i oppstartsfasen har bedret seg markant de siste fem årene. Basert på data for alle oppstartsbedrifter i Norge finner vi at innskutt egenkapital, både fra gründerne selv og fra eksterne og nye eier har økt kraftig siden 2015. Videre viser vi at antallet større emisjoner over 1 million og 10 millioner har økt særlig kraftig. Det tilsier at kapitalmarkedet i dag er villig til å ta mer risiko. Vi har også gjennomført en grundig og unik kartlegging av investormiljøer og fond som retter seg mot bedrifter i oppstartsfasen (preseed, seed og tidlig venture). Vi har identifisert 60 nye slike miljøer og fond i Norge med en samlet forvaltningskapital på opp mot 20 milliarder. Sett opp mot emisjonsvolumene for alle oppstartsbedrifter er dette et stort tall. Samtidig finner vi at investeringer i tidligfasefond gjennom mer etablerte fondsstrukturer fortsatt er noe lavere i Norge enn i våre naboland. Dette kan indikere at vi fortsatt har et kapitalbehov å fylle som markedet ikke håndterer på egenhånd. I et velfungerende kapitalmarked vil mangel på kapital fort reflekteres i avkastningen på investeringene. Slik sett skulle man forvente at kapitalavkastningen i det norske tidligfasesegmentet er større enn i våre naboland, men det har vi ingen indikatorer på at er tilfellet.

Ordningenes relevans må også vurderes ut fra etterspørselssiden. Vi konkludere med at etterspørselen etter virkemidlene viser lav vekst. Dette til tross for at antallet oppstartsbedrifter øker jevnt år for år. Økningen i antall søknader til ordningene er ikke like sterk, og Innovasjon Norge har en avslagsrate som gjennomgående er lavere enn i sammenlignbare land.

Et svært viktig element i vurderingen av markedssvikten omfang er betydningen av konjunktursvingninger i dette markedet. Vi viser at etterspørselen etter kapital er kraftig økende i nedgangsperioder uten at kvaliteten på prosjektene nødvendigvis faller. Investeringer i tidligste fase er den første formen for investeringer som kappes i vanskelige økonomiske perioder. Dog synes ikke dette mønsteret å gjelde under Koronakrisen, da det ble hentet inn mye kapital til disse investorene.

Vår vurdering er at oppstartsvirkemidlene er særlig relevante i nedgangsperioder der antall nystartede foretak er høyt og kapitaltilgangen er lav. Fra et strukturelt perspektiv ser vi tegn til at markedssvikten har blitt mindre de senere år og at mangelen på tidligfasekapital under Koronakrisen ikke var like stor som under tidligere nedgangsperioder. Dette trekker i retning av at behovet for offentlig kapitaltilførsel til dette segmentet er blitt lavere. At det likevel fortsatt er behov for tilførsel av kapital til oppstartsbedrifter er vi relativt trygge på. Dette følger særlig av at vi fortsatt ligger bak sammenlignet med andre land. Men denne tilførselen bør være markant større i vanskelige økonomiske perioder ettersom kapitaltilgangen tørker inn, samtidig som antall etableringer øker.

Nærmere om ordningenes effekt

Et helt sentralt spørsmål i denne evalueringen er om virkemidlene bidrar til å skape flere gode gründere som omsetter innovasjoner og nyskaping til lønnsom verdiskaping og arbeidsplasser. Vi ser nærmere på hvordan bedriftene selv opplever betydning av tilskuddene og lånene, slik de blir rapportert gjennom Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse. Derne st vurderer vi effekten disse virkemidlene har på senere tilførsel av egenkapital. Tilskudd og lån kan for mange oppleves som et signal om kvalitet på prosjektet, noe som kan øke eksterne investorers vilje til å bidra med kapital. Deretter følger vi opp med en analyse av hvordan bedrifter med og uten oppstartsvirkemidler har gjort det fem år etter at tilskuddet ble tildelt.

Vi viser at de som kun har fått Markedsavklaringstilskudd eller Kommersialiseringstilskudd gjør det gjennomgående dårligere enn referansepopulasjonen (alle syv år gamle oppstartsbedrifter). Det er også langt flere som er døde. Bildet endres markant dersom vi ser på bedrifter som har fått begge tilskuddene. Da er suksessraten nærmere dobbelt så høy som bedrifter uten tilskudd. Vi ser et tydelig mønster i retning av at bedrifter som gjennomfører en lengre virkemiddelreise, i og utenfor Innovasjon Norge, gjør det langt bedre fem år etter første tildelte tilskudd. Over 25 prosent av bedriften i kategorien for den brede virkemiddelreisen, er vurdert som suksesser. Samlet sett finner vi at bedriftene med oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge gjør det markant bedre enn alle andre (både 5, 7 og 9 åringene), men resultatene varierer altså kraftig med type reise. Det kan se ut til at suksess korrelerer sterkt med kundereisens lengde og bredde.

Det er viktig å få frem at statistiske effektvurderinger av stimulerende tiltak rettet mot bedrifter i tidligste fase, er særdeles vanskelig å utføre. Dette handler i hovedsak om at det er vanskelig å isolere kjennetegn ved oppstartsbedriften som er relevante for sammenligning. Vi ønsker derfor å være tydelige på at våre analyser både kan preges av seleksjon inn til virkemidlene og virkninger av virkemidlene. Gjennom våre funn knyttet til ulike kundereiser, mener vi å se tydelige tegn til at kunder med suksesspotensial selekteres videre inn i virkemiddelapparatet. Vi mener derfor at gode resultater kommer både som følge av seleksjon og av virkemiddelbruk. Enkelte økonomer er kritiske til denne typen resultater, men vi ser det ikke som problematisk at effekten av Innovasjon Norges virkemidler dels kommer som følge av seleksjon. Dels er jo dette selve oppgaven til Innovasjon Norge; å velge ut egnede bedrifter. Det er heller ikke skadelig for samfunnet at gode penger kastes etter gode prosjekter. Det er først når addisjonaliteten er svært lav at man må stille spørsmål om ordningens rasjonale dersom tilskuddene går til gode prosjekter. Våre analyser viser at addisjonaliteten er like høy i både gode og dårlige prosjekter. Basert på en tidligere analyse (Menon, 2018) finner vi nokså tydelige tegn til at tildeling av virkemidlet til oppstartsselskaper følges av mer egenkapital i tiden etterpå. Det kan indikere at tilskudd i oppstartsfasen fungerer som et kvalitetssignal til kapitalmarkedet.

Nærmere om ordningenes effektivitet

Etter vår vurdering ser de tre virkemidlene ut til å være godt tilpasset oppstartsbedriftenes behov og samfunnsøkonomisk effektivitet i ulike faser. Vi ser likevel konturene av enkelte svakheter som det er behov for å justere virkemidlene bort fra:

- **Markedsavklaringstilskuddet:** Det tildeles mindre tilskudd uten krav til matchingkapital i en fase hvor selskapets risiko er stor, og potensialet for vekst og overlevelse er krevende å vurdere. Her har man tatt høyde for de store vanskelighetene med å vurdere prosjektenes kvalitet, og effektivisert forvaltningen gjennom å sentralisere seleksjonen og veiledningen. Markedsavklaring kan være så mangt, avhengig av type produkt og tjeneste, og ikke minst hva slags marked man skal inn i. Det er derfor argumenter som taler for å kunne tilby noe større tilskudd enn 100.000 kroner. Ulempen med en slik åpning er at saksbehandlingskostnadene da blir høyere.

- **Kommersialiseringstilskudd:** Det tilbys større tilskudd i neste fase, men med tydelige krav om matching for at Innovasjon Norge skal dele risiko med, og stimulerer til involvering av, privat kapital. Her retter man seg særlig mot selskaper med behov for videreutvikling av løsninger for å redusere teknologisk risiko. I realiteten er ikke dette tilskuddet et Kommersialiseringstilskudd. Effektanalysene våre viser at bedriften i liten grad klarer å oppnå kommersialisering i en femårs periode etter tildeling av tilskudd. Vi får et nokså tydelig inntrykk av at de fleste bedriftene må inn i en langt mer omfattende periode med oppkapitalisering og utvikling for å nå kommersiell suksess. Det bør påvirke fremtidig utforming av dette tilskuddet.
- **Oppstartlån:** Til selskaper med lavere teknologisk risiko, og kortere vei til markedet eller større kapitalinnhentingsfaser, tilbys det mer kapital, men da i form av lån. Lånet forutsetter deling av risiko med gründer og privat kapital gjennom kausjonskrav og matchingkrav. Våre analyser av status på de første låntakernes tilbakebetalingsevne, viser at lån er egnet virkemiddel selv for selskaper i tidlig fase.

Analysen av porteføljen av bedrifter som mottar de ulike virkemidlene indikerer at Innovasjon Norges seleksjon i stor grad treffer med tanke på ulike bedriftsfaser. De ulike ordningene fremstår dermed som relativt komplementære.

Hva gjelder søknads- og seleksjonsprosessen fremstår denne som god. Vi ser et forbedringspotensial med tanke på tydeliggjøring av krav og kriterier som omtales på nettsidene. Dette for å gjøre det lettere for søkere å forstå Innovasjon Norges prioriteringer og hvilket nivå som forventes i de ulike ordningene. Webinarene som tilbys er et godt tiltak, men forutsetter at oppstartsbedriftene faktisk melder seg på disse. Av seleksjonskriteriene som benyttes ser vi heller ingen åpenbare mangler. Intervjuer fremhever viktigheten av gjennomføringsevne og erfaringer. Det er derfor viktig at Innovasjon Norge vektlegger søkerens tilgang til erfaring, for eksempel kan tilkobling til inkubatorer eller eksterne investorer være en større del av seleksjonskriteriet. Sett opp mot lignende ordninger i andre land, ser det ut til at Innovasjon Norge kan være strengere, eller i det minste tydeligere, med tanke på krav om at selskapet skal ha fastsatte mål og milepæler som skal nås gjennom prosjektet som de søker støtte til.

Sentralisering av Markedsavklaringstilskudd til Vekst og gründercenteret fremstår som en effektiv og naturlig forlengelse av deres rolle som førstelinjetjeneste. Forvaltningen av Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån er derimot spredd utover Innovasjon Norges Regionkontor. Utover eget fagnettverk ser det ut til å være begrenset erfaringsoverføring og utnyttelse av kompetanse på tvers av Regionkontor. Videre er det ingen formalisert rutine for oppfølging av oppstartsbedriftene, noe flere saksbehandlere også oppgir at de savner. Dette tillater variasjoner mellom de ulike Regionkontorene. Videre viser Kundeeffektundersøkelsen at de fleste oppstartsbedrifter som får oppfølging, også er fornøyd med oppfølgingen. Kobler vi disse opp mot suksesskategoriseringen av bedriftene fem år etter tilsagn, ser vi en tendens til at de mest suksessfulle også har benyttet/mottatt veiledning/oppfølging i større grad. Særlig for Oppstartlån anser vi det som viktig at Innovasjon Norge formaliserer oppfølging på tilsvarende måte som i andre land. For tilskuddsmottakerne er en slik formalisering også hensiktsmessig for at tilbudet skal være så likt som mulig, uavhengig av saksbehandler.

Vår vurdering er at dagens oversikt over administrasjonskostnadene fremstår som uoversiktlig. Særlig for Oppstartlån ser vi et behov for å skille ut timebruken i en egen timekode. Tilsvarende er vår vurdering at Innovasjon Norge vil være tjent med å legge til rette for en mer detaljert oppfølging av ressursene som er tilknyttet innsatsen mot gründerne generelt, og forvaltning av Etablerertilskudd spesielt. Sammenlignet med øvrige tilskuddsordninger hos Innovasjon Norge, og i andre land, fremstår administrasjonen og forvaltningen av finansieringsordningene til oppstartsbedrifter som dyr. Det kan dels være et resultat av at tilskuddene er relativt små slik at forvaltingskostandene per tilskudds – og lånekroner blir høye. Det kan også være et resultat av

effektivitetsproblemer i forvaltningen. Ordningenes fremtidige utforming bør ta høyde for effektiviseringspotensialet.

Våre anbefalinger på veien videre

Vår overordnede vurdering av markedet for tidligfasekapital er at det er behov for den typen oppstartsvirkemidler som Innovasjon Norge forvalter. Med utgangspunkt i målet om flere gode grundere, ser vi et potensial for et bedre og mer helhetlig design av virkemidlene. Dette for at de lettere kan bidra til at bedriftene faktisk når en kommersiell fase med betydelig oppskaleringspotensial. De siste årene har Innovasjon Norge rettet fokus mot skalering og internasjonalisering av norske bedrifter. Denne dreiningen er konsistent med anbefalinger som ble presentert i Områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet (Deloitte, Menon Economics og Oxford Research, 2019). Vi tror det er klokt å utforme oppstartsvirkemidlene slik at de tydelig leder bedriftene inn mot en skalerings- og internasjonaliseringsfase. Det innebærer etter vårt syn at virkemidlene må kunne følge bedriftene lenger enn de gjør i dag, særlig med tanke på tilførsel av kapital. Erfaringene fra Finland og Danmark trekker i retning av at dette er nødvendig for å sikre at gode prosjekter får tilstrekkelig finansiering og handlingsrom i utviklingsfasen. EUs statsstøtteregulativ tillater større tilskudd og lån i denne fasen enn det som tilbys i dag, og dette støtter opp under denne anbefalingen. Innovasjon Norge utgjør en viktig brikke i et større system for utvikling av nye bedrifter. Det raskt voksende innovasjonssystemet rundt disse bedriftene, herunder inkubatorer, akseleratorer, coworking-spaces, næringshager, preså Kornfond, TTOer og lignende, tilbyr i økende grad kompetanse som er høyrelevant for de yngste bedriftene. Det er naturlig å knytte Innovasjon Norges virkemiddelapparat i oppstartsfasen tett opp til disse miljøene, for å binde systemet tettere sammen. Dette er noe både bedrifter, innovasjonsselskaper og saksbehandlere peker på som viktig.

Anbefalinger knyttet til Markedsavklaringstilskuddet

Vi opplever at forvaltningen av **Markedsavklaringstilskuddet** er relativt effektiv, men fordi tilskuddene er små kan man ikke unngå at forvaltningskostnadene per tildelt krone blir høye. Organiseringen av Vekst- og grundersenteret i Førde har ledet til høyere produktivitet, og vi får et klart inntrykk av at senteret oppleves som kompetent i utøvelsen av sin saksbehandling og som første dør inn til Innovasjon Norge.

Effektanalysene bekrefter det man allerede kjenner godt til fra litteraturen: Det er vanskelig å skille gode fra dårlige prosjekter i aller tidligste fase. En viss kontroll i form av saksbehandling før tilskudd er nødvendig, men ellers bør den grunnleggende screeningen gjennomføres så rutinebasert som mulig. Miljøet i Førde bør konstant søke etter mer effektive seleksjonsløsninger, blant annet gjennom økt digitalisering av arbeidet, eksempelvis gjennom økt bruk av «rask avklaring». Dette er miljøet allerede i full gang med.

Vi ser et behov for å kunne tilby noe større rammer enn 100.000 kroner for markedsavklaring. Avklaringsarbeidet kan kreve svært ulik innsats avhengig av teknologi, konsept og marked. Vi anbefaler derfor at man vurderer å legge inn et vurderingsnivå nummer to der man kan øke rammen til 200.000 kroner, men at de ytterligere midlene da må følges med en betydelig andel egenfinansiering. Med dette forslaget følger det nok noe mer seleksjonsarbeid, noe som kan redusere effektiviteten.

Anbefalinger knyttet til Kommersialiseringstilskuddet

Kommersialiseringstilskuddet har i dag en øvre grense på 700 000 kroner. Vi mener at dette er for rigid. Tilbakemelding fra saksbehandlerne viser tydelig at det kan være behov for mer, samt at kravet til 50 prosent egenfinansiering ofte viser seg å bli krevende. Det er et viktig poeng at tilskuddet skal støtte opp om et

kommersialiseringsløp, men det er bare sjelden at disse bedriftene tas helt inn i den kommersielle fasen med disse tilskuddene. Det vises godt i effektanalysene. Vi anser på sett og vis at navnet på virkemiddelet er feil. Dette er et utviklingstilskudd der bedriftene har nokså ulike behov.

I Danmark og Finland opererer man med tilskudd og lån i denne fasen som har større rammer. Det gjør det mulig å følge bedriftene mye lenger på veien mot kommersialisering. Erfaringene fra venturemiljøene er at prosjektenes risiko faller markant over tid dersom bedriftene klarer å følge milepælsplaner med tungt fokus på kommersiell introduksjon av varer og tjenester. Det er med dette som bakgrunn at vi anbefaler at rammen for Kommersialiseringstilskudd utvides markant, men at tilskuddene utbetales i transjer eller runder, betinget på oppnådde milepæler. Med dette mener vi at oppstartsbedriften må utforme en slik plan for fremdrift i sin søknad i første runde. Ved tildeling av tilskudd legger man da opp til en forventning om at prosjektet skal tildeles ytterligere tilskudd ved oppfyllelse av milepælene. EN måte å dosere tilskuddene på er å dele dem inn i tre transjer:

Første transje: Max. 700.000 kroner

Andre transje: Max. 1.300.000 kroner

Tredje transje: Max. 2.000.000 kroner

I vår analyse av kundereiser ser vi at en stor andel av de som blir tildelt oppstartsvirkemidler får tildelt andre virkemidler på et senere tidspunkt; eksempelvis Miljøteknologiordning, Innovasjonslån, Innovasjonskontrakter, BU-midler etc. Alle disse virkemidlene stiller imidlertid særskilte krav som gjør at en stor andel av oppstartsbedriftene ikke kvalifiserer til disse ordningene. Et eksempel på dette er IT-bedrifter med en generiske teknologi/løsning som ikke nødvendigvis har en kunde som er villig til å ta en stor andel av utviklingskostnaden. I lys av dette tror vi at et mer fleksibelt Kommersialiseringstilskudd kan bane veien for flere gode gründere og flere sterke vekstbedrifter.

En slik omlegging vil innebære at man satser på færre bedrifter enn i dag. Avslagsratene i dag er nokså lave og vi tror man kan få mye igjen for å drive enda strengere seleksjon inn til et slikt virkemiddel. Vår anbefaling knyttet til en mer selektiv forvaltning av dette virkemiddelet innebærer at man inn til første transje finansierer færre prosjekter. Hvor mange færre avhenger av hvor mange av disse som klarer å møte milepælene inn mot andre og tredje transje. Det er grunn til å forvente at mange faller fra mellom trinnene. I starten vil det kreves noe prøving og feiling, men i sum vil vi anta at om lag 20 prosent av casene vil få tildeling i tredje transje. Det er også naturlig å se til den finske løsningen der man plukker ut 30 bedrifter for et slikt løp. Fordelen med en slik praksis er at man kutter ned på saksbehandlingskostnadene.

En annen fordel med et slikt virkemiddel er at man får systematisert oppfølgingen av bedriftene fordi de må etablere en grundig dialog med saksbehandlere inn mot nye transjer. Som nevnt i oppsummeringen over er nettopp ulikhet i oppfølging av oppstartsbedriftene, ansett som et problem. Dette løses implisitt gjennom en milepælsplan og tilhørende oppfølgingsrutiner.

Anbefalinger knyttet til Oppstartlån

Våre analyser av de første mottakerne av **Oppstartlån** ser ut til å bekrefte at lån er et egnet virkemiddel for oppstartsselskaper. Videre støtter vi en forlengelse av låntakernes tilbakebetalingstid til seks år, ved å åpne for muligheten til en omgjøring av lånet til et toårig nedbetalingslån, etter fire år. Dette bør annonseres ved etablering av lånet. At forlengelsen forutsetter en innbetaling på 20 prosent av lånebeløpet, og en forlengelse av

kausjonsansvaret bør også videreføres. Etter hvert som Innovasjon Norge får mer erfaring med oppstartsbedriftenes betjeningsevne, kan man vurdere om erfaringene tilsier at man kan ta mer risiko enten i form av lavere kausjonsverdi eller lengre nedbetalingstid. Erfaringene fra den første, og til nå minste, kohorten av låntagere, er etter vår vurdering ikke nok til å innføre disse endringene allerede nå.

Det har nylig oppstått en debatt i media om bruk av lån som offentlig virkemiddel rettet mot bedrifter i oppstartsfasen. Særlig har dette handlet om at gründer stiller en sikkerhet gjennom å kausjonere for 20 prosent av lånebeløpet. Det finnes løsninger med helt usikrede lån, men da opererer man ofte med langt høyere renter for å kompensere for den høye risikoen. Både eksterne investorer og private tilbydere av fremmedkapital ønsker normalt at gründeren skal dele risiko med dem. Dels for å sikre at man sitter med de samme insentivene, og dels for å ansvarliggjøre gründeren. Når gründeren må ta risiko får man også igangsatt en selvseleksjonsprosess der gründerne som ikke har tilstrekkelig tro på eget prosjekt, heller velger bort finansieringen. I sakene som har blitt trukket frem i media har man primært vist til hvor ødeleggende det er for gründeren å dekke inn 20 prosent fra egen bok, om oppstartsbedriften ikke lykkes. Men dette er noe gründeren burde ha vært forberedt på ved inngåelse av lånet. Det kan tenkes at staten bør ta en mer paternalistisk rolle ved tildeling av slike lån, men erfaringene fra første kohort med Oppstartslån tilsier at tapene er som forventet. Det er da Innovasjon Norges oppgave å fortelle gründerne at det kan være en relativt høy sannsynlighet for at de må benytte kausjonen. Eksempelvis har Innovasjon Norge selv lagt til grunn en tapsavsetning på 50 prosent for Oppstartslån. I debatten er det også løftet frem at oppstartsvirkemidlene bør inneholde en fordelingspolitisk ingrediens. Her må man være oppmerksom på at det finnes en lang rekke andre politiske verktøy som er langt mer effektive for å oppnå fordelingspolitiske mål, herunder skatte- og trygdesystemet.

Rammen for Oppstartslån må ses i lys av rammen for et reformert Kommersialiseringstilskuddet. Vi anbefaler at man viderefører muligheten til først å tildele et Kommersialiseringstilskudd og deretter et Oppstartslån (et løp i motsatt rekkefølge er ikke aktuelt). Det innebærer at man i milepælsoppfølgingen av prosjektet kan tilby et tilskudd i transje 2 eller alternativt et lån. For at et lån skal være attraktivt må det da tillate en større ramme for lånet (eksempelvis 2,6 millioner kroner). Benytter man et større lån, fremfor et tilskudd, i transje to, vil man ikke kunne returnere til tilskudd i tredje transje. Etter et lån i transje to, bør man da heller bli guidet mot større og mer potente innovasjonsvirkemidler som Innovasjonslån eller Vekstgarantier. Fordelen med en reise som kan ta flere retninger, er at finansieringsplanen blir mer fleksibel og lettere lar seg skreddersy til bedriftens behov.

Anbefalinger knyttet til saksbehandling og kompetansestyring

Organiseringen og forvaltningen av finansieringstilbudet til oppstartsbedrifter bærer preg av at innsatsen er distribuert ut på ulike regionkontor, inkludert Vekst- og gründercenteret. Om Innovasjon Norges organisering og oppfølging av kundene er effektiv, og hvorvidt det er behov for en tettere oppfølging fra Innovasjon Norge er avhengig av Innovasjon Norges evne til å ha en verdiøkende rolle for oppstartsbedriftene. Det vil si om Innovasjon Norge kan fylle en rolle som kompetent «ressurs»? Her snakker vi gjerne om fire verdiøkende roller:

- seleksjon – evnen til å velge investeringer som matcher investorens/ressursens profil og kompetanse,
- investeringskapital – mulighet til å følge opp kapitalbehovet utviklingen av teknologien krever,
- komplementære ressurser – eksempelvis i form av nettverk og kompetanse som bedriften ikke har tilgang til selv
- styring – evne til å sette tydelige mål og sørge for at ledelse, eiere og de ansatte jobber i samme retning.

Med et mer selektivt og fleksibelt Kommersialiseringstilskudd og Oppstartslån er det tydelig for oss at Innovasjon Norge bør dedikere saksbehandlere til prosjektet som har kjennskap til teknologiområdet/domenet/næringen.

Det innebærer at vi anbefaler at saksbehandleransvaret frikobles fra det regionkontoret som bedriften sogner til. Med en tettere oppfølgingsplan mener vi at domenekunnskap får en mer sentral funksjon. En kunnskap man gjerne kan etablere i tett samarbeid med aktører utenfor Innovasjon Norge. Vår anbefaling bryter med mye av den praksis man har lagt opp til i dagens Innovasjon Norge, der man i stor grad hviler på generalistkompetansen til saksbehandlerne og interne og eksterne fagnettverk som omslutter dem med kryssfunksjonelle team. Vår erfaring er at bruken av slike team varierer kraftig mellom saksbehandlere. Generalisttilnærmingen skal ivareta behovet for saksbehandlers geografiske nærhet til bedriften. Vi tror at nærhetskompentansen kan ivaretas på annet vis og at saksbehandlers domenekompetanse blir stadig viktigere jo lenger man beveger seg ut mot faser for oppskalering og internasjonalisering. En tettere kobling til kompetansen i innovasjonsmiljøene vil ytterligere styrke saksbehandlingskompetansen, noe vi kommer tilbake til i anbefalingen nedenfor.

Timekoden for Etablerertilskudd omtales som en sekkepost. Dette gjør det vanskelig å si om endringene over tid skyldes mer/mindre tid brukt på kundeoppfølging, generell innsats tilknyttet oppstartsbedrifter eller saksbehandlingen. Det gjør det også vanskelig å sammenligne ressursbruken på tvers av kontorer, da forskjellene også kan skyldes ulik praksis for hvordan timene føres. Oppstartlån har ikke en egen timekode, men inngår som en del av Innovasjonslån. Oppstartlån er en såpass stor ordning nå at vi mener ressursbruken bør skilles ut i en egen timekode. Det er også hensiktsmessig å kunne sammenligne ressursbruken på tvers av de ulike ordningene. En mer detaljert oversikt over tidsbruken vil videre være nyttig for å vurdere virkningene av nye digitaliseringsløsninger som «prosjekthjelpen», hvor ett av formålene er mer sparring og dialog med kunden underveis i søknadsprosessen.

Anbefalinger om tettere koblinger til innovasjonsmiljøene/selskapene

Innovasjon Norge utgjør en viktig brikke i et større system for utvikling av nye bedrifter. Det er naturlig å knytte Innovasjon Norges virkemiddelapparat i oppstartsfasen tett opp til øvrige deler av innovasjonssystemet (inkubatorer, akseleratorer, coworking-spaces, næringshager, preså Kornfond, TTOer og lignende) for å binde systemet tettere sammen. Dette er noe både bedrifter, innovasjonsselskaper og saksbehandlere peker på som viktig.

Vi mener at det er et behov for enda tettere samarbeid med innovasjonsselskaper og startup-miljøer. Som vist i analysene i kapittel 2 kommer mange av oppstartsbedriftene fra innovasjonsselskapene, og en enda større andel vil være knyttet til et startup-miljø. Enkelte Regionkontor har allerede tette koblinger med slike aktører, men andre steder er kontakten mer sporadisk. Vi mener at dette samarbeidet kan formaliseres i søknads- og oppfølgingsarbeidet rundt tildeling av Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån. En måte å gjøre dette på er å anvende/invitere en ressursperson fra det innovasjonsmiljøet som bedriften er en del av, inn i søknadsbehandlingsarbeidet. Slike aktører vil sannsynligvis sitte på viktig detaljinformasjon om selskapet. De vil naturligvis ofte innta en promoterende rolle for selskapet, men kanskje i varierende grad. At denne typen aktører ikke er nøytrale er ikke nødvendigvis et problem så lenge Innovasjon Norges saksbehandler har den endelige beslutningsmyndigheten. Dersom representanten fra innovasjonsmiljøet ikke ønsker å stille, vil saksbehandlingen løpe uten dennes deltakelse. Fordelen med en slik kobling til miljøene er at man får tilgang på mer innsikt.

Anbefalinger om styring av rammer over tid

Det er behov for et tidligfasetilbud fra Innovasjon Norge som har **tilstrekkelig fleksible totalrammer** til å justere for endringer i behov over tid. Dette er viktig fordi tilbudet av kapital varierer kraftig mellom oppgangs- og nedgangstider. Akkurat i dag er det ikke sikkert at behovet for kapital er tilstrekkelig stort til å forsvare de rammer

som man opererer med. Dette fordi tilgangen på risikokapital til tidligfasebedrifter har bedret seg kraftig. Men i nedgangsperioder vil det kunne være behov for langt større rammer. Til nå har dette blitt direkte styrt fra departementet gjennom tilleggsbevilgninger (finanskrisen, oljebrems, Koronakrisen). Ved en slik praksis løper det fort en risiko for at ressursene tilføres for sent eller med feil innretning. Det kan derfor være et poeng at Innovasjon Norge bygger opp tilskuddskapital som man kan trekke på i ulikt omfang etter behov, litt på samme vis som tapsfondet for låneengasjementer i Innovasjon Norge. Til en viss grad gjør man dette allerede i dag, men det kan være behov for å gi enda større frihetsgrader enn det man har i dag med henhold til totalramme. Dette vil skape større fleksibilitet i forvaltningen av offentlige midler og samtidig ansvarliggjøre ledelsen i Innovasjon Norge. Erfaringene fra bankvirksomheten i Innovasjon Norge de siste tiårene trekker i retning av at dette er noe ledelsen klarer å håndtere på egenhånd. Forvaltning av midlene som i større grad hviler på fondering, er en mulig måte å oppnå økt fleksibilitet på.

1. Innledning og bakgrunn

Entreprenørskap er en sentral kilde til nyskaping og vekst i økonomien. Det er særlig de innovative oppstartsselskapene med vekstambisjoner som drar lasset i dette bildet. Skal innovasjonsfokusede entreprenører lykkes trengs det påfyll med både kompetanse, nettverk, kapital, samt en god porsjon tålmodighet. Det er i denne erkjennelsen at de aller fleste høyinntektsland tilbyr et offentlig finansiert virkemiddelapparat som skal stimulere til og støtte opp om flere innovasjonsorienterte oppstartsvirksomheter. I noen land satser man mest på tilførsel av tilskudd (ofte kalt soft money), mens andre land satser tyngre på tilførsel av egenkapital. I den senere tid har vi også sett at et økende antall virkemiddelaktører i Europa benytter seg av lånevirkemidler med subsidieelement og eventuelle løsninger for konvertering av lån til egenkapital.

I denne rapporten presenteres en evaluering av Innovasjon Norges tilbud til bedrifter i tidlig oppstartsfase. Dette er bedrifter som er yngre enn fem år og som har et betydelig vekstpotensial nasjonalt eller internasjonalt. Innovasjon Norge tilbyr både kapital og rådgivning til sine kunder, herunder oppstartsbedrifter. I denne evalueringen fokuserer vi særlig på de tre virkemidlene Markedsavklaringstilskudd, Kommersialiseringstilskudd (både landsdekkende og distriktsrettet) og Oppstartlån.

Som utgangspunkt for evalueringen starter vi med en gjennomgang av hva vi legger i begrepet oppstartsbedrifter, hvorfor vi trenger dem og hvordan utviklingen i antall oppstartsbedrifter har vært i Norge de siste ti årene. Deretter går vi nærmere inn på mandatet for evalueringen, og hvilke temaer vi har vektlagt. Vi gjengir også kort funn fra tidligere evalueringer av oppstartsvirkemidlene til Innovasjon Norge.

1.1. Om oppstartsbedrifter og hvorfor vi trenger dem

1.1.1. Hva er en oppstartsbedrift?

Oppstartsbedrifter er som fenomen tett koblet til entreprenørskap. Oppstartsbedriften er entreprenørens organisering av ny aktivitet. Det er vanlig å definere en entreprenør som en person som starter en bedrift med mål om å utføre en inntektsgivende aktivitet. Entreprenører spenner fra de som starter den lille salgsvirksomheten man har på si, via selvstendig næringsdrivende rådgivere til industrieiere med hundrevis eller kanskje tusenvis av ansatte. Et fellestrekk ved entreprenører er at de i utgangspunktet ønsker å skape seg en jobb. Et annet fellestrekk er at de kan sies å ta større inntektsrisiko enn vanlig ansatte. Det er vanlig å definere en oppstartsbedrift eller en entreprenør som

Den som starter en virksomhet gjennom å etablere en offisielt registrert bedrift, eller å oppgi næringsinntekt til skatteetaten. Det kan være snakk om eierskap i et AS, etablering av et enkeltpersonforetak, et ansvarlig selskap eller lignende.

Innovasjon Norges virkemidler rettet inn mot entreprenører og oppstartsbedrifter stiller krav til fokus på innovasjon. Her tenker man ofte på entreprenøren som starter opp med en god idé og store ambisjoner om forretningsmessig suksess, gjerne basert på en teknologisk innsikt. Veien til vekst og realisering av innovasjoner er dessverre lang og de aller fleste av denne typen entreprenører feiler. Man må skaffe finansiering og slå seg fram i markeder med stor konkurranse. Ser man på slike selskaper som blir vurdert av såkorn- og venturefond, finner man at om lag fem prosent av de bedriftene som blir vurdert får investeringer (se evaluering av norske såkornfond (Menon Economics, 2009)). Om lag ti prosent av disse igjen oppnår en betydelig suksess i form av salgsinntekter eller selskapsverdsetting. Vi snakker med andre ord om en suksessrate på under en halv prosent. Altså er det et trangt måløyne å oppnå innovasjonsbasert vekst.

Innovasjon Norge har ikke en streng definisjon av hva de legger i begrepet oppstartsbedrift. For å identifisere en oppstartsbedrift er det likevel vanlig å ta utgangspunkt i bedriftens alder. I Innovasjon Norges rapportering av innsats og effekt for gründere er det også selskaper under tre år, som benyttes som definisjon på gründere. Alder er også et viktig kriterie for å definere målgruppen til deres finansieringsvirkemidler for oppstartsbedrifter. Her legges det til grunn at oppstartsbedrifter er selskaper yngre enn fem år. For tilskuddsordningene prioriteres de aller yngste, det vil si selskaper som er yngre enn 3 år.

Innovasjon Norges finansieringsvirkemidler vurderes hovedsakelig under gruppeunntak GBER art 22 i EØS' Statsstøtteregulativ, støtte til etablering og oppstart. Denne er rettet mot nyetablerte små, ikke børsnoterte bedrifter i de første 5 årene etter bedriftens registreringsdato, som oppfyller disse kriteriene:

- Ikke har tatt over aktiviteten til et annet selskap,
- Ikke har delt ut utbytte/konsernbidrag, og
- Ikke er etablert gjennom en fusjon

Små bedrifter følger av EUs definisjon, det vil si selskaper som har under 50 ansatte og en omsetning eller balanse under EUR 10 millioner.

Statsstøtteregulativets begrensninger knyttet til størrelse og hvordan selskapet er etablert, bidrar til å snevre inn omfanget av hva som defineres som en oppstartsbedrift. Et selskap skal altså ikke betraktes som en oppstartsbedrift dersom den for eksempel i all hovedsak er en videreført del av en eksisterende bedrift, skilt ut som et eget selskap. For selskap som er en del av et konsern, er det også morselskapets alder og størrelse som skal legges til grunn. Formelt sett kan nyetableringer i etablerte virksomheter motta oppstartsfinansiering dersom forretningsidéen skiller seg vesentlig fra morselskapets kjernevirksomhet og etableringen er forretningsmessig uavhengig av morselskapet. I tillegg må eierstruktur i det nye selskapet gi rom for andre investorer.¹ Mange selskap som etableres, er ikke tiltenkt drift, men har som formål å eie andre selskap. I tillegg er det selskap som etableres for å forvalte eierskap av infrastruktur som ikke regnes som oppstartsselskap.

I denne studien har vi operasjonalisert en definisjon av oppstartsbedrifter som er brukt for å identifisere alle norske oppstartsbedrifter i perioden 2009 til 2017. I Boks 1 er definisjonen nærmere forklart.

Boks 1: Definisjon av oppstartsbedrift

Definisjon av oppstartsbedrift i denne studien

Oppstartsbedrifter er definert som bedrifter som nyetablert virksomhet som er inntil fem år og som har driftskostnader og/eller omsetning over 100 000 kroner i ett av de fem første årene. Nyetableringer som har til hensikt å ikke ha drift er ekskludert, som holdingselskap for andre virksomheter eller eiendeler som e.g. infrastruktur, er ekskludert. Eiendomsselskap er ekskludert. Nyetablert virksomhet inkluderer *ikke* nyetableringer som er en videreføring av drift i et annet selskap. For å ekskludere nyetableringer som er en videreføring av drift fra en annen virksomhet er det anvendt en rekke regler. Se vedlegg 4 for detaljert beskrivelse av kriterier for å ekskludere selskap som faller utenfor definisjonen.

¹ Minst 15 prosent av aksjene i det nye selskapet må kunne tilbys andre enn morselskapet og dets aksjonærer.

1.1.2. Hvorfor trenger vi oppstartsbedrifter?

Nye bedrifter bidrar til dynamikk og nyskaping i økonomien, som igjen skaper grunnlag for økonomisk vekst over tid. Det finnes en lang rekke studier som analyserer entreprenørskapets bidrag til økonomisk vekst. Noen analyserer og sammenligner entreprenørskapsrater og økonomisk vekst i ulike land. Andre analyserer dette på et regionalt nivå, og atter andre ser på dette i et mikroperspektiv der de analyserer entreprenørenes vekstrater i forhold til større bedrifters vekstrater. En god del av studiene analyserer også sysselsettingsvirkningene av entreprenørskap.

Makrostudiene fokuserer gjerne på ulike forklaringsfaktorer. Noen studerer sammenhengen mellom andelen oppstartsbedrifter i forhold til økonomisk vekst, noen ser på den relative andelen SME, og andre igjen ser på andelen sysselsatte som er selvstendig næringsdrivende. Thurik & Wennekers (1999), Audretsch (2002) og Carree og Thurik (1999) analyserer koblingen mellom entreprenørskap og økonomisk vekst på nasjonalt nivå. De sammenligner OECD land og finner en klar positiv sammenheng mellom entreprenørskap og økonomisk vekst. Reynolds (1999) analyserer data fra 1990-tallet i USA, og viser at entreprenørskap har en positiv effekt på økonomisk vekst. Studier fra Tyskland (Audretsch & Fritsch, 2002) fra 1980-tallet viser imidlertid at stor dynamikk med oppstart og nedleggelser av bedrifter, ser ut til å korrelere med lavere, ikke høyere, økonomisk vekst i et område. Audretsch (2002) viser til at andre studier fra Europa også støtter denne siste litteraturen, og at resultatene er robuste og konsistente.

En kan også analysere entreprenørenes bidrag til økonomisk vekst i et mikroperspektiv. En lang rekke studier analyserer forholdet mellom bedrifters vekstrater og størrelsen på bedriftene. Resultatene fra USA viser at vekstratene er høyere for små bedrifter, for yngre bedrifter og at vekstratene er spesielt høye for små og yngre høyteknologi bedrifter. Sutton (1997), Caves (1998) og Geroski (1995) gir en oversikt over denne litteraturen, og resultatene er gjennomgående robuste og konsistente. Resultatene fra Europeiske studier viser noe av det samme bildet, men der er resultatene ikke så entydige. Studier fra Portugal (Mata, Portugal, & Guimaraes, 1995), Tyskland (Wagner J. A., 1994), Norge (Eide og Tveterås (2000) og Klette og Mathiassen (1996)), og (Audretsch, Santarelli, & Vivarielli, 1999) viser lignende resultater som de amerikanske studiene. Enkelte studier fra Tyskland viser imidlertid at bedrifters størrelse og vekst er ukorrelert (Wagner J. , 1992).

Empiriske studier om små bedrifters sysselsettingsvirkninger i USA og Europa er også overbevisende og robuste: de finner at små og nyopprettede bedrifter fungerer som en motor for jobbskaping. Davis mfl. (1996) studerer hvilke bedrifter som skaper ny sysselsetting i USA i perioden 1972-1988. Deres analyser viser at store bedrifter sto for 65 prosent av sysselsettingen, men at de bare skapte 53 prosent av de nye arbeidsplassene. 56 prosent av arbeidsplassene som gikk tapt, kom også fra store bedrifter. Konklusjonen var dermed at SME bidrar betydelig til nye arbeidsplasser og uproporsjonalt mye sammenlignet med større foretak. Konings (1995) studerer dynamikken i sysselsetting i UK og kobler dette til størrelsen på selskapene. Han finner at små bedrifter skaper, relativt til antall sysselsatte i disse bedriftene, flere arbeidsplasser enn store bedrifter. Han finner også at de minste bedriftene har en lavere andel av tapte arbeidsplasser. Studier fra Sverige (Heshmati, 2001), Finland (Hohti, 2000), Nederland (Gautier & Broersma, 1997) og Norge (Klette & Mathiassen, 1996) viser samme trend.

Oppsummert kan vi vise til Van Praag og Versloot (2008) som har gått gjennom 57 empiriske studier av entreprenørskapets bidrag til økonomien. De har valgt ut studier av høy kvalitet, som er publisert i gode journaler. Van Praag og Versloot (2008) konkluderer med at entreprenører har en svært viktig – og spesifikk – funksjon i økonomien. De står bak relativt mye sysselsetting og produktivitetsvekst, og de produserer og kommersialiserer høykvalitets innovasjoner. De har også mer fornøyde ansatte, og de har en indirekte positiv påvirkning på sysselsettingsveksten i regionen på lang sikt.

I det store bildet er selskapenes evne til å vokse viktig for den langsiktige økonomiske veksten og verdiskapingen i samfunnet. At små bedrifter vokser er både et tegn på at aktiviteten i økonomien øker og at det finner sted konkurranse og innovasjon. Skal de nye selskapene klare seg på de store internasjonale markedene er de også avhengig av størrelse.

1.1.3. Oppstartsbedrifter og entreprenørskap i Norge

Basert på definisjonen av oppstartsbedrifter, slik oppgitt i Boks 1, har vi kartlagt hvor mange oppstartsbedrifter vi har hatt i Norge år for år fra 2009 og frem til 2020. Videre har vi kartlagt oppstartsbedriftenes bidrag til sysselsetting og verdiskaping.

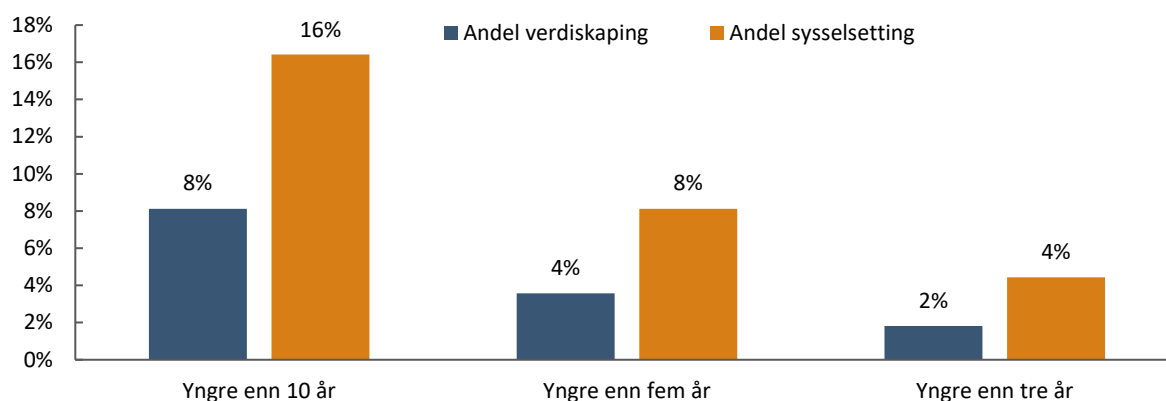
Som vist i tabellen under var antall oppstartsbedrifter relativt stabilt på rundt 50 000 selskap i perioden fra 2009 til 2012. Fra og med 2012 ble terskelen for å etablere aksjeselskap redusert gjennom redusert krav til aksjekapital. Antallet oppstartsbedrifter økte også markant i perioden 2012-2016, opp til et nivå på i underkant av 80 000 selskap. Antallet oppstartsbedrifter holdt seg omtrent på dette nivå frem til 2020, hvor vi ser et fall ned til om lag 65 000 selskap. Fallet i 2020 kan trolig tilskrives Koronakrisen. Antall ansatte og verdiskapingen til oppstartsbedrifter har dels fulgt antallet bedrifter. Antall ansatte i oppstartsbedriftene var om lag 111 000 i 2011, mens de i 2019 sysselsatte 172 000. Dette utgjorde 6,3 prosent av alle sysselsatte i Norge i 2019. Verdiskapingen til oppstartsbedriftene har også økt over perioden 2009 til 2020, men i en lavere takt enn antall selskap og antall ansatte. I 2020 falt også verdiskapingen til oppstartsbedrifter.

Tabell 1-1: Oppstartsbedrifter i Norge over tid. Antall, antall ansatte og verdiskaping. Kilde: Menon Economics

År	Antall	Ansatte	Verdiskaping (mrd. Kr)
2009	46 000	135 000	60
2010	46 000	127 000	60
2011	45 000	111 000	57
2012	51 000	113 000	58
2013	58 000	120 000	62
2014	66 000	142 000	68
2015	73 000	191 000	71
2016	79 000	192 000	73
2017	78 000	189 000	73
2018	77 000	177 000	74
2019	74 000	172 000	75
2020	65 000	151 000	71

For å se på oppstartsbedrifters relative bidrag til jobb- og verdiskaping i Norge har vi undersøkt hvor stor andel som kan tilskrives oppstartsbedrifter som er etablert henholdsvis de siste ti, fem eller tre årene. Resultatet er vist i Figur 1-1 nedenfor.

Figur 1-1: Andel av næringslivets verdiskaping og sysselsetting i 2019 i identifiserte oppstartsbedrifter yngre enn henholdsvis 10, 5 og 3 år. Kilde: Menon Economics



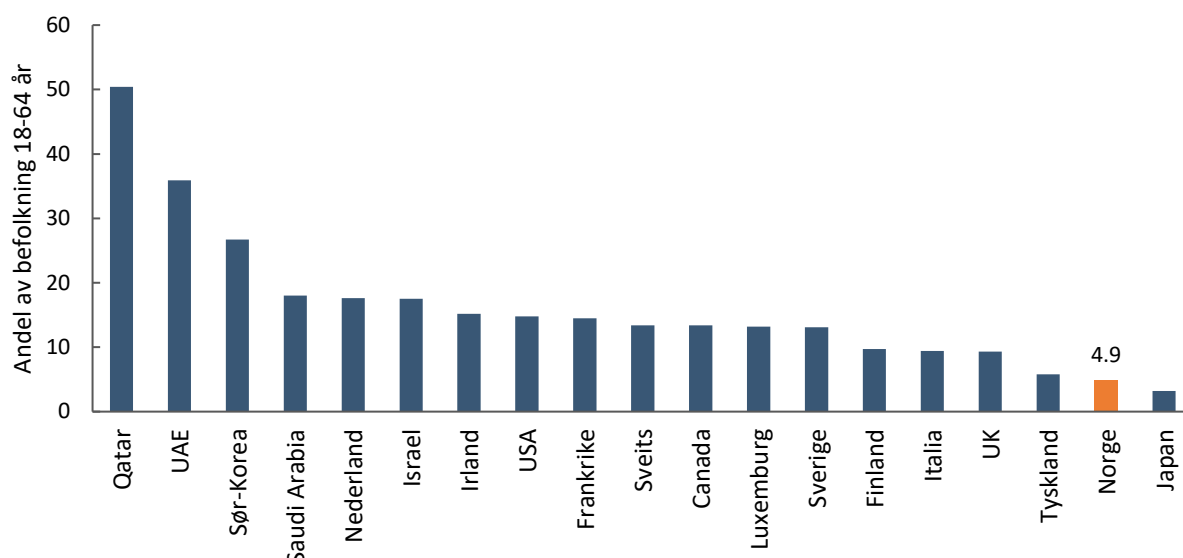
Oppstartsbedrifter etablert etter 2009 stod for åtte prosent av verdiskapingen i Norge i 2019 og 16 prosent av sysselsettingen. Når vi ser på bedriftene yngre enn fem år i 2019 halveres andel av norsk verdiskaping og sysselsetting. Tilsvarende halveres andelen igjen når vi ser på bedrifter yngre enn tre år, som står for 2 prosent av verdiskaping og fire prosent av sysselsettingen i 2019. Uavhengig av hvilken terskel vi bruker for alder på oppstartsbedriftene, er bidraget til sysselsetting dobbelt så stort som bidraget til verdiskaping. Større modne bedrifter har vanligvis høyere produktivitet og større bidrag til verdiskaping per ansatt, sammenlignet med unge bedrifter. Samtidig ser vi at en betydelig andel av både verdiskaping og sysselsetting kommer fra oppstartsbedrifter etablert det siste tiåret.

1.1.4. Norge sammenlignet med andre land

I en undersøkelse utført av Ipsos MMI i 2015 på vegne av DNB om gründerdrømmer i den norske befolkningen kommer det frem at 13 prosent av Norges befolkning drømmer om å starte sin egen bedrift, noe som utgjorde omtrent 500 000 personer i yrkesaktiv alder.

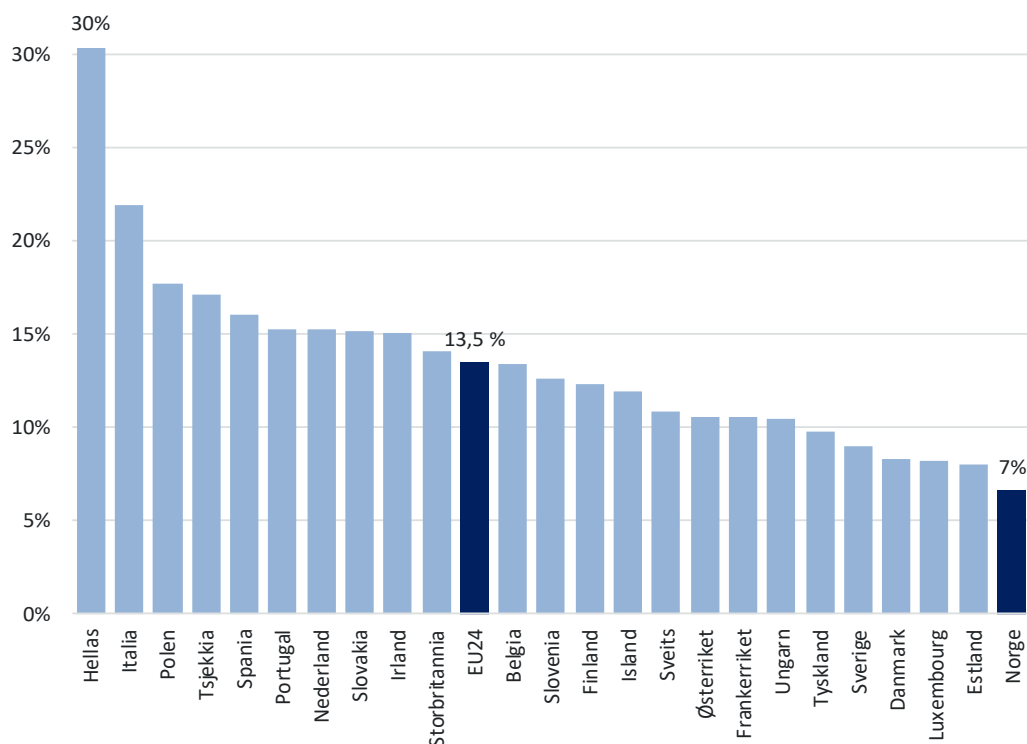
Global Entrepreneurship Monitor (GEM) er et internasjonalt forskningsprosjekt som kartlegger årlig omfang av og forhold til entreprenørskap i ulike land. I GEM benytter man spørreundersøkelser og litt andre definisjoner av entreprenørskap, noe som gjør at tallene ikke er helt sammenlignbare med norske registerdata. GEM finner at Norge scorer betydelig under gjennomsnittet på andel av befolkning med intensjon om bedriftsetablering. I Global Entrepreneurship Monitor (2021) svarer om lag fem prosent av de norske respondentene at de forventer å starte sin egen bedrift i løpet av de neste tre årene. Til sammenligning er tilsvarende andelen i Finland og Sverige henholdsvis 10 og 14 prosent. Blant land med BNP per innbygger på over 40 000 USD, er det kun i Japan det er en lavere andel som forventer å etablere en bedrift.

Figur 1-2: Andel av befolkningen med intensjoner om å etablere en bedrift i løpet av de kommende tre årene. Kilde: GEM Adult Population survey 2021, (Global Entrepreneurship monitor, 2022)



Eurostat samler inn tall for antall entreprenører og selvstendig næringsdrivende fra medlemslandene hvert år. Av disse ser vi at 13,5 prosent av den europeiske arbeidsstyrken drev egen virksomhet i 2014. Samtidig er variasjonen på tvers av land svært høy. I figuren under presenterer vi andelen for ulike land. Norge er registrert med en andel på 7 prosent. Norge har den laveste andelen med selvstendig næringsdrivende blant de landene som er kartlagt.

Figur 1-3 Selvstendig næringsdrivende som andel av total sysselsetting i europeiske land (2014). Kilde Hatfield (2015) og Eurostat

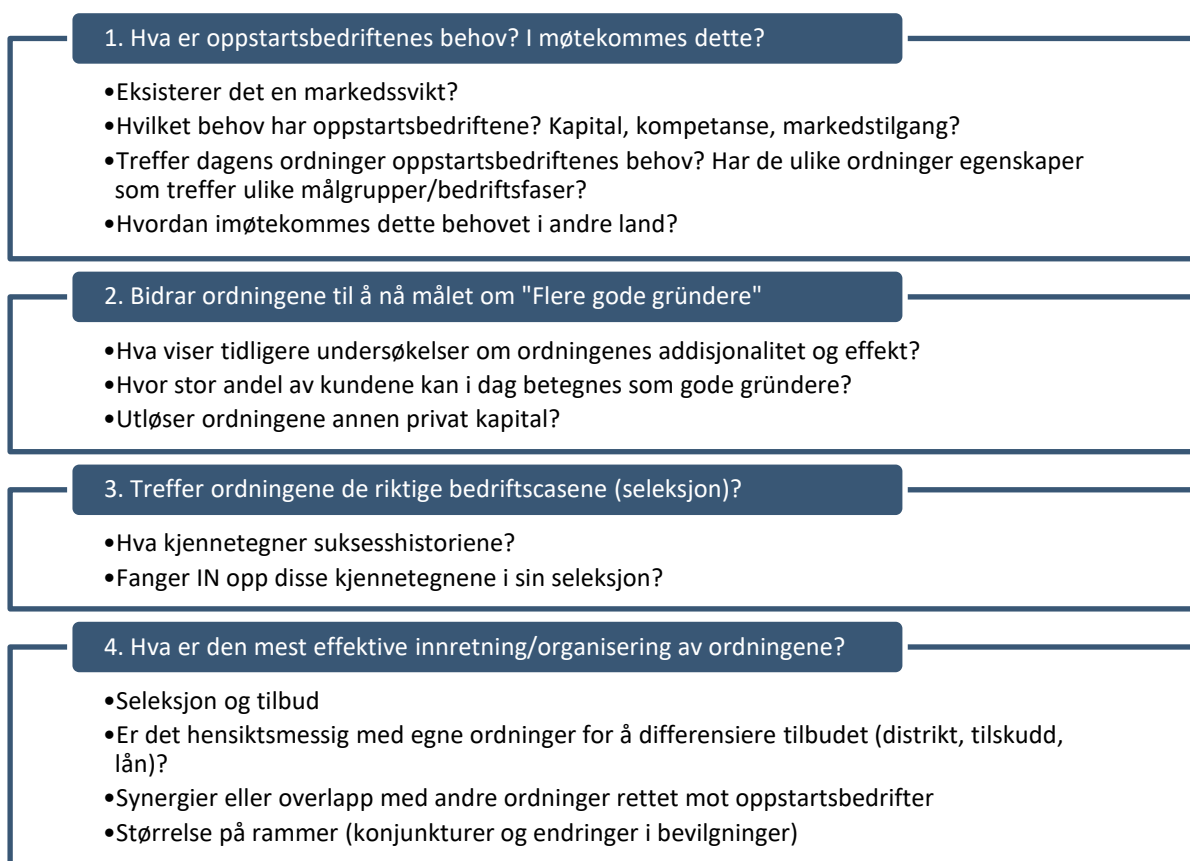


Ifølge Hatfield (2015) har det tradisjonelt vært et nord/sør-skille i Europa når det kommer til den rollen selvstendig næringsdrivende spiller for økonomien. Flere av de sør-europeiske landene, eksempelvis Hellas, Italia, Portugal og Spania, har tradisjonelt hatt en høy andel selvstendig næringsdrivende ettersom økonomien i disse landene i stor grad har vært basert på primærnæringer. Videre er flere av disse landene preget av mer rigide arbeidsmarkeder der den formelle økonomien får spille en mindre rolle. For mange er entreprenørskap en viktig vei ut av arbeidsledighet i disse landene. I den andre enden av skalaen finner vi Norge og andre nordiske land, der arbeidsmarkedet i større grad har hvilt på et regulært arbeidstaker/giver-forhold.

Det er en tydelig positiv sammenheng mellom arbeidsledighet og entreprenørskap. Jo høyere arbeidsledighet, jo høyere er andelen entreprenører.

1.2. Mandatet for evalueringen

I figuren under har vi komprimert og sammenstilt temaene som oppdragsgiver vil ha belyst gjennom oppdragets mandat. Vi har sortert dette i fire overordnede evalueringsspørsmål, som igjen har en rekke mer detaljerte underspørsmål. Evalueringsspørsmålene danner rammeverket og strukturen for løsningsforslaget og hvordan vi vil gjennomføre evalueringen. En nærmere beskrivelse av temaene som er særlig vektlagt i evalueringene er beskrevet under.



1.2.1. Temaene som vektlegges i evalueringen og utfordringer særlig knyttet til oppstartsvirkemidler

Innovasjon Norges virkemidler samspiller i stor grad med andre tjenester som Innovasjon Norge så vel som andre virkemiddelaktører tilbyr. Vi har derfor rettet mye oppmerksomhet mot dette samspillet. Denne kundereisen i virkemiddelapparatet for oppstartsbedriftene er kartlagt ved hjelp av virkemiddeldatabasen til SSB. Mange av

bedriftene som mottar oppstartsfinansiering er i kontakt med andre kompetansemiljøer i samme tidsperiode som de mottar oppstartsfinansiering. Dette gjelder både kompetansemiljøer som er deleid av Siva som inkubatorene og TTOene, men også private kompetansemiljøer som bistår oppstartsbedrifter med rådgivning, kompetanse, arealer mv.. Vi er opptatt av at ulike aktører som støtter opp om oppstartsbedriftene samspiller best mulig. Innovasjon Norge bør stimulere til nettopp dette.

I mange år har omfanget av entreprenørskap vært lavt i Norge. Sammenlignet med andre land etableres det mange foretak i Norge hvert år, men dette bildet domineres sterkt av selskaper som ikke har noe vesentlig aktivitet. Som vist over er andelen i befolkningen som har startet og driver aktivt virksomhet er fortsatt svært lav i Norge. Det viser både tall fra Eurostat og Global Entrepreneurship Monitor. Tilgang på egenkapital til innovative tidligfasebedrifter har også vært lav i Norge sammenlignet med andre høyinntektsland, og især andre nordiske land, UK og USA. Siden 2015 har dette bildet derimot endret seg markant. Antallet investormiljøer som stiller kapital til rådighet til bedrifter i tidlig fase har økt kraftig. Samtidig har det dukket opp et stort antall gründermiljøer og fellesskap som legger til rette for oppstartsbedrifter. I denne evalueringen kartlegger og diskuterer vi de siste årenes kapitaltilførsel både mer detaljert og mer helhetlig enn det tidligere analyser har kunnet tilby. Deretter kobler vi disse trekkene opp mot behovet for Innovasjon Norges virkemidler og vurderer om det er behov for justeringer av dagens ordninger i lys av endret kapitaltilgang.

I forlengelsen av dette er vi også opptatt av at oppstartsbedriftenes behov for, og tilgang på, kapital varierer over tid. Mengden gode oppstartsbedrifter/prosjekter varierer med konjunkturer og strukturelle sjokk. I nedgangstider starter flere en bedrift, men det er ikke nødvendigvis formelen for suksess, for samtidig strammer tilbyderne av kapital inn tilgangen på penger. Et velegnet tilbud av tidligfasekapital bør derfor være rigget for store variasjoner i tilbudet avhengig av økonomiske konjunkturer. I den perioden vi studerer (2009-2021) har regjeringene valgt å skalere opp tilbudet av slik kapital i nedgangsperioder gjennom ekstraordinære tildelinger, men et viktig spørsmål er om Innovasjon Norge selv kan og bør styre denne variasjonen over tid.

Endringene i antall oppstartsbedrifter, deres tilgang kapital og øvrig støtte fra oppstartsmiljøene gjør det også krevende å evaluere oppstartsvirkemidlene. Mange vil hevde at veksten fra 2014 i stor grad var drevet av en svekket oljenæring som åpnet slusene for verdifull kompetanse til andre deler av næringslivet. Samtidig mener mange at det kom et mentalitetsskifte. Det ble rett og slett mer trendy og ga mer status å være gründer. Å vurdere relevans, seleksjon og effekter av virkemidler inne blant disse større trendene er krevende fordi trendene i stor grad kan prege populasjonen av bedrifter. Da blir det ikke lett å slå fast om det er økt tilbud av tjenester til entreprenører eller trender fra år til år som forklarer utviklingstrekk.

Det er gjennomgående vanskelig å utforme et velrettet virkemiddelapparat som retter seg mot tidligfasebedrifter. Den største utfordringen knytter seg til mangel på innsikt i oppstartsbedriftenes kjennetegn. Ettersom bedriftene per definisjon er nye, har man lite informasjon om hvor godt egnet gründeren er til å gjennomføre prosjektet. Det er også vanskelig å stadfeste gründerens egentlige intensjon og ikke minst er det komplisert å vurdere ideens potensial, særlig dersom det handler om innovative foretak. Da blir det vanskelig å selekttere. Det er nettopp denne mangelen på informasjon som er den viktigste kilden til markedssvikt og fravær av tilbydere av kapital. I egenkapitalmarkedet ser vi hvordan dette informasjonsproblemet skaper lav avkastning i såkornfond (se f. eks. (Menon Economics, 2009)). Investorene og bankene vil gjerne se lettere tolkbare tegn på suksess og venter til det har gått noen år.

I lys av dette er det mange som taler for et virkemiddelapparat som ikke er alt for tungt tuftet på seleksjon. Eksempelvis når den amerikanske SBA-ordningen relativt bredt ut til bedriftene. Det samme gjør SkatteFUNN-ordningen i Norge. Innovasjon Norges Markedsavklaringstilskudd tilbyr også små midler til et betydelig antall

aktører uten å kreve omfattende runder med informasjonsinnhenting. I denne evalueringen drøfter vi nettopp spørsmålet om aktiv seleksjon er en bedre vei å gå enn en mer rettighetsbasert løsning for tilskudd i aller tidligste fase.

Mangelen på relevant informasjon, og med dette høy usikkerhet knyttet til bedriftenes mulighet for suksess, er også grunnen til at mange er skeptiske til å benytte statlig subsidierte lån til de yngste bedriftene. Vurderingene knyttet til om lån egner seg som virkemiddel til oppstartsbedrifter er derfor et viktig tema i denne evalueringen.

Lønnsom næringsutvikling oppnås gjerne gjennom bedrifters oppskalering, ekspansjon inn i nye markeder og internasjonalisering. Både private investorer og det offentlige virkemiddelapparatet er derfor særlig opptatt av å dyrke frem slike bedrifter. Denne typen løp krever ofte store investeringer og tålmodig kapital. Det kan være krevende å finne frem til sine første kunder og deretter jobbe seg inn i nye markeder med stadige justeringer og utvidelser av produktene. Oppstartsvirkemidlene vi evaluerer har til hensikt å bistå bedriftene i første del av disse fasene ved å fokusere på prosessen mot kommersialisering. Deretter må andre tre inn med kapital, enten i form av privat kapital eller andre offentlige virkemidler. Et sentralt tema i denne evalueringen er om det kan være hensiktsmessig å la oppstartsvirkemidlene følge prosjektene noe lenger langs denne reisen for å sikre bedriftene noe mer støtte inn i mer kapitalkrevende løp.

1.2.2. Fokus på anbefalinger

Basert på vår vurdering av ordningen ut fra disse evalueringsspørsmålene arbeider vi frem konkrete anbefalinger om innretning av Innovasjon Norges finansieringstilbud til oppstartsbedrifter, i tiden fremover. Vi går litt bredere ut med tanke på mulig utforming og organisering av tilskudd til oppstartsbedrifter enn det som er vanlig. Kan man i større grad operere med mer rutiniserte kriterier for tildeling, eller en mer strukturert inndeling av foretak etter hvilken fase de opererer? Bør man gjøre trakten av virkemidler bredere i bedriftenes tidlige fase og deretter noe smalere, eller bør man tenke motsatt?

Innovasjon Norge er opptatt av kundereisen. Bør man mer systematisk vurdere finansieringsløp heller enn separate tilskudd? Kan man tenke annerledes i samspillet med innovasjonsselskapene, gründermiljøene og aktørene som forvalter preså Kornmidler for å styrke seleksjonsevnene?

I virkemiddelgjennomgangen ble det lagt sterk vekt på at virkemiddelapparatet må gjøres mer tilgjengelig og lettnavigerbart.

1.3. Tidligere evalueringer

I 2006 gjennomførte Nordlandsforskning **en evaluering av Innovasjon Norges stipendordninger** særlig rettet mot gründere. Evaluering omfattet fire stipendordninger, Etablererstipend, BU-etablererstipend, Inkubatorstipend og Oppfinnerstipend, særlig rettet mot etablerere og oppfinnere for perioden 1995-2005. Evalueringen fant at stipendmottakernes forventninger til Innovasjon Norge i størst grad var innfridd for primæroppgavene (reduere finansiell risiko, bidra til å dekke kapitalbehov og rådgi i forbindelse med stipendsøknad). En relativt høy andel oppga at IN ikke har bidratt til å redusere den finansielle risikoen ved prosjektet. Ifølge evalueringen opplevde INs saksbehandlere at de har et forbedringspotensial med tanke på oppfølging. Mottakerne var derimot delt om i hvilken grad de har behov for systematisk oppfølging. 1/3 av stipendmottakerne oppga at de ikke hadde satt i gang prosjektet uten støtte fra IN, ytterligere 1/3 var usikre. Hovedkonklusjonen i evalueringen var at stipendordningene synes å fungere etter hensikten og at måloppnåelsen var rimelig god. Evalueringen anbefalte i utgangspunktet ikke en sammenslåing av stipendordningene, med at det burde vurderes om Inkubatorstipendet kunne frigjøres fra kravet om lokalisering

hos et inkubatormiljø og kan inkluderes i Etablererstipendet. Videre ble det anbefalt at det ble gjort en vurdering om målet for kvinneandel bør utvides til en nasjonal målsetning. Det anbefales også en styrking av samarbeidet mellom IN og førstelinjetjenesten i kommunene.

Før- og følgeevalueringen av Oppstartlån ble gjennomført av Menon henholdsvis i 2018 og 2019. Evalueringene konkluderer med at ordningen har et potensial til å være et relevant, effektivt og addisjonelt virkemiddel for å utløse innovative oppstartsselskapers vekstpotensial. Evalueringen ble gjennomført før noen av mottakerne hadde nådd tilbakebetalingsfristen, og kunne derfor ikke konkludere rundt hvorvidt lån er et godt virkemiddel for denne målgruppen.

Analysen av karakteristikken ved bedriftene som mottok Oppstartlån viste at disse typisk var noe mindre, yngre og hentet inn mindre kapital i samme runde, sammenlignet med de som fikk støtte fra Preså Kornfondet. Forskjellen blant de som mottok Oppstartlån og Kommersialiseringstilskudd var derimot mindre tydelig året lån/tilskudd ble innvilget. Året etter var det derimot en liten tendens til at selskapene med Oppstartlån hadde vokst noe mer, men lite datagrunnlaget og kort tidsserie ga ikke et godt nok grunnlag for å kunne konkludere rundt hvorvidt dette var tilfelle. På tidspunktet evalueringen ble gjennomført var det ikke tillatt å motta både Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån.

Ifølge mottakernes tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen gjennomført i følgeevalueringen i 2019 har Oppstartlån en relativt høy finansiell addisjonalitet, og er også delvis utløsende for øvrig kapital fra private finansieringskilder.

Evaluering av Globale Entrepreneurship-tjenesten (Oxford Research, 2016): Evaluering av syv programmer rettet mot selskaper med internasjonale vekstmuligheter. Evalueringen konkluderer med at GE-tjenesten fungerer godt. Både kvalitet på programmets innhold og gjennomførelse vurderes som god, samme gjelder rekrutteringen av bedrifter selv om det kommenteres at det her er skjevheter med tanke på geografi og næringstilhørighet. Det vises derimot til et behov for en sterkere kobling mellom programmene, øvrige tjenester i Innovasjon Norge og privat og offentlig risikokapital.

En statlig redningsbøye: Innovasjon Norges rolle under finanskrisen (Menon Economics, 2010): Oppstartsvirkemidler egner seg dårlig som konjunkturdempende tiltak, men samtidig er kapitalkrevende tidligfasebedrifter særlig utsatt for kapitaltørke i lavkonjunkturer. Det tilsier at man bør skalere opp denne typen tilskudd i lavkonjunkturer.

Kapitaltilgangsutvalget (2018): mente at det har skjedd mye positivt i Innovasjon Norge de siste årene gjennom forenklinger og økt satsing på målrettede enkle ordninger. De fremhevet at søknadsprosessene har blitt forenklet og at Innovasjon Norge støtter seg på kompetente miljøer, samt at det nå er større grad av forutsigbarhet enn det var tidligere. Det fremheves at Innovasjon Norge spiller en viktig rolle i å tilføre støttemidler og kapital i en svært tidlig fase, hvor det private kapitalmarkedet ofte svikter grunnet informasjonsasymmetri, hvor det er mangel på langsiktig privat risikokapital, eller på områder hvor det er få kompetente langsiktige private eiermiljøer. Utvalgets anbefaling er at arbeidet med å spisse Innovasjon Norges rolle og mandat bør videreføres. Det bør særlig legges vekt på bedrifter som kan skape arbeidsplasser og fremtidig vekst.

1.3.1. Hva sier virkemiddelgjennomgangen om oppstartsfinansiering

I områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet ble det viet noe oppmerksomhet til oppstartsvirkemidlene. Hovedvekten i analysen av disse virkemidlene omhandlet hvorvidt de egner seg for regionalt eller nasjonalt oppdragsgiveransvar og regional eller nasjonal forvaltning.

Som en innledning til dette problemkomplekset ble det anbefalt at Innovasjon Norge får et utvidet ansvar som en førstelinjetjeneste for hele virkemiddelapparatet, med breddekompetanse om hele virkemiddelapparatet og henvisningslogikk til de øvrige aktørene. Dette fordi Innovasjon Norge allerede har en utbredt førstelinjetjeneste i form av regionkontor og ikke minst Gründersenteret i Førde.

Gjennomgangen pekte på at **Markedsavklaringstilskuddet** kan tjene på nærhetskompentanse, men er samtidig så standardisert i formen at man har betydelige stordriftsfordeler i en felles forvaltning av dette virkemiddelet. Dette er en av grunnene til at Innovasjon Norge har lagt mye av forvaltningen av dette virkemiddelet til ett felles kontor for hele landet – lokalisert i Førde. Markedsavklaringstilskuddet har tradisjonelt både hatt et landsdekkende og et distriktsrettet mandat. Tilskuddet er nå såpass lite at dette skillet ikke nødvendigvis er så viktig lenger. Det knytter seg nå primært til om det er KMD eller NFD som tildeler midlene. Det ble argumentert med at regionene bør tar oppdragsgiveransvar for dette virkemiddelet, all den tid noen regioner har større behov for å stimulere til nyetableringer enn andre regioner (se for eksempel en ny analyse av entreprenørskap i Nord-Norge (Menon Economics, 2019)). Samtidig ble det vektlagt at forvaltningen egner seg for sentralisering til en enhet, slik det er i dag.

Videre pekte gjennomgangen på at lavrisikolån, risiko- og innovasjonslån, vekstgarantier og **Oppstartlån** forvaltes relativt effektivt regionalt opp til et gitt låne- og garantibeløp, og at det er hensiktsmessig låne- og garantibeløp over det angitte nivået krever kredittkomiteen eller hovedstyrets beslutning.

Gjennomgangen viet ikke eksplisitt omtale til Kommersialiseringstilskuddet, men arbeidsdelingen mellom Innovasjon Norge og Forskningsrådet i tilknytning til forvaltning av forskningsdrevne innovasjonsvirkemidler og forretningsdrevne innovasjonsvirkemidler. Grensdragningen mellom disse to typene virkemidler er overlappende og uklar. Det ble derfor anbefalt at man startet en prosess med å flytte de mest innovasjonsfokuserede virkemidlene i Forskningsrådet over til Innovasjon Norge, herunder StudENT. Tanken var her at man først kunne ta virkemidler som er knyttet til oppstartselskaper og som tillater finansiering av prosjekter som har klatret relativt langt opp på TRL-stigen. Det ble derfor også drøftet muligheten for å flytte hele FORNY over til Innovasjon Norge.

I områdegjennomgangens del IV ble det pekt på at de Landsdekkende etablerertilskuddene i Innovasjon Norge legger beslag på relativt store forvaltningsressurser, med en forvaltningskostnad på om lag 20 prosent av tilskuddenes ramme. Det ble fremhevet at Innovasjon Norge gjennomgående har høye forvaltningskostnader sett i lys av sammenlignbare virkemiddelaktører i andre land (bortsett fra Vinnova) og at man har et stort potensial for kostnadseffektivisering, uten at dette potensialet ble nærmere konkretisert. Det ble heller ikke utført eksplisitte vurdering av effektivitet i tilknytning til virkemidler i oppstartsfasen.

1.4. En kort leseveiledning

Resten av evalueringsrapporten er organisert på følgende måte.

I kapittel 2 presenterer vi Innovasjon Norges tilbud av oppstartsfinansiering, målene ved tilbudet og utvikling og endringer i finansieringstilbudet i perioden 2009 og frem til i dag. Øvrige av Innovasjon Norges tjenester som kan være relevant for oppstartsbedrifter beskrives kort. Sist i kapittelet presenterer vi våre analyser av oppstartsbedriftenes kundereise. Det vil si omfang av andre virkemidler, hos Innovasjon Norge og i resten av virkemiddelapparatet, de benytter seg av både før og etter de mottar oppstartsfinansiering.

I kapittel 3 presenterer vi vår evalueringsmetodikk, og hvilke data og informasjonskilder vi har benyttet for å gjennomføre evalueringen.

I kapittel 4 til 6 omtales vår evaluering av oppstartsfinansierings relevans, effekt og effektivitet. I hvert kapittel er vår vurdering oppsummert og drøftet i siste delkapittel.

Kapittel 4 omhandler vår vurdering av relevans. Vi oppsummerer rasjonale for offentlige finansieringsordninger til oppstartsbedrifter (kapitalmarkedssvikt), presenterer våre analyser av oppstartsbedriftenes tilgang til ekstern kapital de siste 10 årene, og av etterspørselen av tilbudet over tid.

Kapittel 5 omhandler effekt. Her gjengir vi resultater fra tidligere studier om effekten av oppstartsvirkemidler. Vi presenterer deretter våre analyser av resultatet fra gjennomførte kundeeffektundersøkelser for Innovasjon Norges oppstartsvirkemidler og vurderer ordningenes påvirkning på utløsning av annen privat kapital. Vi har deretter analysert ordningens effekt ved å kategorisere mottakerne basert på deres aktivitet, vekst og evnen til å hente inn kapital fem år etter tilsagnsåret.

Kapittel 6 omfatter vår vurdering av effektivitet. Her beskriver vi fordeler og ulemper ved de ulike virkemiddeltypene, og drøfter i hvilken grad disse er egnet for oppnå målet om «flere gode gründere» på en effektiv måte. Vi gjør videre en vurdering av seleksjonsprosessen og seleksjonskriteriene som benyttes, også sett opp mot andre land. Tilsvarende gjør vi også i vår vurdering av organisering av tjenestene og vurderingen av ordningens administrasjonskostnader. Som en del av kapittelet drøfter vi også alternative tilnærmeringer til finansieringstilbudet (organisering, rammer og fleksibilitet) som vi anser som effektivitetsforbedrende.

I kapittel 7 oppsummerer vi våre konklusjoner og anbefalinger.

I forbindelse med evalueringen har vi også sett på lignende ordninger rettet mot oppstartsbedrifter i Finland, Danmark, Sverige og Frankrike. En oppsummert beskrivelse av disse er gjengitt i Vedlegg 2. Beskrivelser av disse og sammenligninger opp mot Innovasjon Norges tjenester er også omtalt i de øvrige kapitelenes.

Som tidligere nevnt fokuserer vi her på virkemidlene Markedsavklaringstilskudd, Kommersialiseringstilskudd, Oppstartlån. I tekst og figurer er tilskuddsordningene gjerne forkortet til MATIL (Markedsavklaringstilskudd) og KOTIL (Kommersialiseringstilskudd). Disse har både en landsdekkende og distriktsrettet dimensjon. Der vi har skilt virkemidlene ut fra denne dimensjonen omtales de landsdekkende ordningene som henholdsvis MATIL og KOTIL, mens de distriktsrettede som MATIL-Distrikt og KOTIL-Distrikt. Tilsvarende er tilskuddsordningen samlet omtalt som Etablerertilskudd, eller ETIL.

2. Om Innovasjon Norges tilbud av oppstartsfinansiering

I dette kapittelet beskriver vi Innovasjon Norges tilbud til oppstartsbedrifter. Vi beskriver først Innovasjon Norges mål med ordningene. Deretter ser vi nærmere på krav, kriterier og målgruppe for de virkemidlene som er hovedfokus i evalueringen, de viktigste endringene av disse virkemidlene i perioden fra 2009 og frem til i dag og utviklingen i rammer, antall saker og hva som karakteriserer mottakerne. Vi gir også en kort beskrivelse av øvrige av Innovasjon Norges tjenester som kan være relevant for oppstartsbedrifter. Sist i kapittelet presenterer vi våre analyser av oppstartsbedriftenes kundereise. Det vil si omfang av andre virkemidler, hos Innovasjon Norge og i resten av virkemiddelapparatet, de benytter seg av både før og etter de mottar oppstartsfinansiering.

2.1. Innovasjon Norges mål med oppstartsfinansiering

Innovasjon Norges målsetning med oppstartsfinansieringen er å bidra til at Norge får flere gode gründere, som på sikt kan bli vekstbedrifter.

Innovasjon Norges mål med oppstartsfinansiering er at den skal bidra til å nå Innovasjon Norges delmål 1: Flere gode gründere. At gründerne skal være «gode», understreker at Innovasjon Norge først og fremst skal satse på oppstartsbedrifter som kan mer enn å «bare overleve». Det er altså ikke et mål i seg selv å etablere flest mulig bedrifter. Men hva legger Innovasjon Norge i begrepet «gode gründere»?

I årsrapporten for 2013 vises det til at man under delmål 1 skal prioritere tre innsatsområder:

- Flere globale gründere
- Flere levedyktige oppstartsbedrifter
- Mer attraktivt å være gründer

I policydokumentet for Etablerertilskudd revidert juni 2021 er begrepet «gode gründere» nærmere definert. Her beskrives gode gründere som selskaper som evner å realisere sine ambisjoner om å skape betydelige verdier og vokse. Videre vises det til at Innovasjon Norge også skal påta seg rollen om å pushe oppstartsbedriftene ambisjonsnivå med tanke på markedsmuligheter. Som kjennetegn på disse selskapene eller prosjektene vises det til at disse gjerne har gode team, høye vekstambisjoner og godt ressursgrunnlag. Policydokumentet viser videre til at det for Etablerertilskudd skal prioriteres prosjekter med internasjonalt vekstpotensial, og prosjekter innenfor næringer hvor Norge har særlig gode forutsetninger for å lykkes.

Forenklet kan vi si at de gode gründerne er de med potensial for å bli vekstbedrifter. Målsetning om flere gode gründere har således sterke koblinger til Innovasjon Norges delmål 2: Flere vekstkraftige bedrifter.

2.2. Ordningene vi fokuserer på i evalueringen

Evalueringens hovedfokus er Innovasjon Norges finansieringstjenester særlig rettet mot oppstartsbedrifter, det vil si Markedsavklaringstilskudd, Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån.

I denne evalueringen fokuserer vi på de finansieringsordningene som er rettet mot oppstartsbedrifter i en tidlig utviklingsfase spesielt, herunder Etablerertilskudd og Oppstartlån.

Etablerertilskudd består igjen av to ulike tjenester: Markedsavklaringstilskudd og Kommersialiseringstilskudd, som begge har både en landsdekkende og distriktsrettet dimensjon. I de senere årene er det den landsdekkende dimensjonen av tilskuddene som er størst målt i antall tilskudd og rammer. Fra og med 2017 har Innovasjon

Norge også hatt et låneinstrument rettet mot oppstartsbedrifter, Oppstartlån. Både Oppstartlån og Kommersialiseringstilskudd forutsetter at selskapet kan dokumentere et betalingsvillig marked. Tilskudd brukes oftest i de tilfellene hvor samfunnsøkonomisk nytte av prosjektet er betydelig og teknisk risiko er høy. Oppstartlån er i større grad rettet mot selskaper som har noe mindre teknisk risiko, og dermed kortere vei til kommersialisering av løsningen. Dette følger naturlig av krav om rentebetalinger etter to år, samt tilbakebetaling etter fire år.

Som en del av saksbehandlingen tilknyttet sine finansieringsordninger, vil Innovasjon Norges saksbehandlere også bistå med veiledning. Denne veiledningen består av å sparre med bedriftene for å forstå behov, for å kvalifisere prosjektet og kapitalen, samt for å sikre gode (nøytrale) koblinger til kompetanse og nettverk som selskapene trenger for å lykkes.

I tabellen under har vi oppsummert de overordnede betingelsene ved de tre tjenestene som er hovedfokus i evalueringen.

	Markedsavklaringstilskudd	Kommersialiseringstilskudd	Oppstartlån
Geografisk prioritering	Både landsdekkende og distriktsrettet	Både landsdekkende og distriktsrettet	Landsdekkende
Finansierende departement	Landsdekkende NFD, Distriktsrettet KMD. Fra og med 2020 finansieres ordningen av fylkeskommunene	Landsdekkende NFD, Distriktsrettet KMD.	NFD
Årlige rammer	2019: Ca. 35 MNOK	2019: ca. 140 MNOK 100 MNOK i landsdekkende + ca. 40 MNOK i distriktsrettede	2019: 195 MNOK
Ramme per sak	Inntil 100 000 kroner	Inntil 700 000 kroner, inkludert evt. Markedsavklaringstilskudd.	Lånebeløp 0,5-1,5 mill. kr
Målgruppe/ Seleksjonskriterier	Bedrifter yngre enn 3 år. Innovasjonshøyde: Nasjonalt eller Internasjonalt. For de distriktsrettede midlene tillates et lavere innovasjonsnivå.	Bedrifter yngre enn 5 år. Bedrifter yngre enn 3 år prioriteres. Kan dokumentere et betalingsvillig marked Innovasjonshøyde: Nasjonalt eller Internasjonalt. For de distriktsrettede midlene tillates et lavere innovasjonsnivå.	Bedrifter yngre enn 5 år. Kan dokumentere et betalingsvillig marked Innovasjonshøyde: Nasjonalt eller Internasjonalt Må sannsynliggjøre betalingsevne i forhold til renter i år 3 og 4, samt innfrielse etter fire år.
Betingelser	Tilskuddet kan dekke inntil 100 prosent av <u>godkjente kostnader</u> . Tilskuddet kan bare finansiere eksterne kostnader knyttet til markedsavklaringsaktiviteter	Kan dekke inntil 50% av <u>godkjente kostnader</u> til aktiviteter som videreutvikler forretningsmodellen.	Kan dekke inntil 60% av kapitalbehovet. Ingen betingelser for hva Oppstartlånet skal brukes til. Lånebetingelser: Avdragsfritak i 4 år, så full innfrielse Rentefritak i 2 år, deretter normal rente. Kausjon på 20%, solidaransvar. Fra 2021 er det åpnet opp for mulighet til konvertere lånet til et 2-årig nedbetalingslån etter fire år.

2.2.1. Etablerertilskudd

Etablerertilskudd består av Markedsavklarings- og Kommersialiseringstilskudd. Formålet med Etablerertilskudd er å bidra til å utvikle en effektiv forretningsmodell rundt forretningsidéen, samt å lansere en vare eller en tjeneste i markedet. Etablerertilskuddet er et aktuelt virkemiddel i bedriftenes tidlige fase, det vi si på et tidspunkt hvor det uten Innovasjon Norges medvirkning normalt sett vil være vanskelig å tiltrekke seg privat kapital.

Innovasjon Norge definerer målgruppen for Etablerertilskudd som innovative prosjekter med stort potensial for vekst og verdiskaping i Norge. Løsninger som retter seg mot internasjonale markeder og har potensial for å være konkurransedyktige internasjonalt, prioriteres høyt. Etablerertilskudd kan gis til bedrifter inntil fem år, men selskaper under tre år prioriteres. Unntaksvis kan det gis støtte til eldre bedrifter dersom dette er i tråd med formålet for ordningen.

Etablerertilskudd vurderes under gruppeunntak GBER art 22 i EØS-regelverket (Støtte til etablering og oppstart). Bagatellstøtte kan vurderes om prosjektet ikke kvalifiseres etter GBER art 22.

I tråd med føringer og signaler fra oppdragsgiver, anvendte Innovasjon Norge handlingsrommet i Det alminnelige gruppeunntaksregelverket (GBER) i 2020 for å yte økt støtteintensitet. Blant annet ble det foreslått endringer i etablerertilskuddet hvor støtteintensiteten ble økt betraktelig i forbindelse økt støtte til oppstartsbedrifter under Koronakrisen.

Markedsavklaringstilskudd

Tilskudd til markedsavklaring har som formål å teste om det finnes et marked for løsningen det søkes støtte om. Tilskuddet er finansiering av innovative prosjekter med betydelig potensiale for verdiskaping og vekst i det internasjonale markedet, eller i distriktene. Innovasjon Norge presiserer at tilskuddet skal brukes til å teste om det eksisterer et betalingsvillig marked for løsningen, og delfinansierer aktiviteter som videreutvikler forretningsmodellen fra en grov skisse til en økonomisk bærekraftig modell. I tillegg til de overordnede kravene for Etablerertilskudd, stilles det krav til at søkeren har avgrenset og kan formidle problemet deres idé skal løse, samt at de har en tydelig og klar målsetning med markedsavklaringen. Markedsavklaringstilskuddet leveres av Vekst- og gründersenteret i Førde.

Markedsavklaringstilskuddet er enklere innrettet enn Kommersialiseringstilskuddet når det kommer til kommunikasjon. I all hovedsak foregår sparring per telefon og digitalt, mens det for Kommersialiseringstilskuddet avhenger av hvilke prosjekt man går videre med, før de som går videre får sparring på forretningsutvikling fra sitt regionkontor.

Fra 2020 er oppdraget for Markedsavklaringstilskudd flyttet til fylkeskommunene. Ordningen forvaltes fortsatt av Innovasjon Norges Vekst og gründersenter.

Landsdekkende kommersialiseringstilskudd

Kommersialiseringstilskuddet er rettet mot fasen etter markedsavklaring. Dette tilsier at søkeren må kunne dokumentere et tilstrekkelig markedsvolum, et markedsbehov og en betalingsvillighet for løsningen som skal kommersialiseres. Formålet med Kommersialiseringstilskuddet er å utvikle en skalerbar og økonomisk bærekraftig forretningsmodell for forretningsidéen/løsningen. For Landsdekkende kommersialiseringstilskudd ser man spesielt etter prosjekter med betydelig vekstpotensial i det internasjonale markedet. Tilskuddsordningen kan finansiere videreutviklingsprosjekter, beskyttelse av immaterielle rettigheter, utviklingsaktiviteter,

kompetanseheving eller andre mindre nødvendige investeringer for å kommersialisere løsningen. Kommersialiseringstilskuddet leveres gjennom alle Innovasjon Norges regionkontor.

Frem til 2020 var Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån gjensidig ekskluderende. Det vil si at en oppstartsbedrift kun kunne motta støtte fra én av ordningene. Denne begrensningen ble derimot lettet i forbindelse med tiltakspakken i 2020. Fra og med 2021 er policyen endret, slik at det nå er mulig å motta Oppstartlån etter å ha mottatt Kommersialiseringstilskudd. Det er fremdeles ikke mulig å motta Kommersialiseringstilskudd etter Oppstartlån, da hensikten hovedsakelig er at lån tilbys til bedrifter i en senere fase enn målgruppen for Kommersialiseringstilskudd.

Distriktsrettet etableringstilskudd (markedsavklarings- og Kommersialiseringstilskudd)

Innovasjon Norge stiller med særskilte midler til innovative prosjekter rettet mot bedrifter og prosjekter i distriktene. Distriktsrettede Etablerertilskudd har muligheten til å finansiere innovative prosjekter med vekstpotensial i et regionalt eller nasjonalt marked. Kravet til innovasjonshøyde og vekstambisjoner er dermed mildere enn ved den landsdekkende delen av Etablerertilskudd. For at et prosjekt eller selskap kan motta distriktsrettede midler, må det være etablert i en kommune hvor slik støtte er tillatt. Kommunene som kan motta distriktsrettede midler er listet på Innovasjon Norges hjemmesider. Selv om kravene til innovasjonshøyde og vekstambisjoner er mildere for de distriktsrettede etablerertilskuddene, er det et krav at potensialet for verdiskaping er betydelig, men da sett i et lokalt/regionalt perspektiv.

Utover dette er rammevilkår, krav og forvaltningen av de Distriktsrettede etableringstilskuddene de samme som for de landsdekkende.

2.2.2. Oppstartlån

Formålet med Oppstartlån er å dekke opp for kapitalsvikt i privatkapitalmarkedet i tidlig fase, og utløse privat kapital til finansiering av vekst i innovative oppstartsbedrifter. Sammen med investorkapital vil lånet kunne gi mer kapital til selskapet enn hva tilskuddene gjør. Lansering av Oppstartlån følger også av Innovasjon Norges ønske om å dreie sin finansieringsstøtte mot mer bruk av lån også i tidlige faser. Oppstartlån leveres gjennom alle Innovasjon Norges regionkontor.

Oppstartlånet skal finansiere etablering og forberedelser til vekst. Utover at kostnadene som dekkes ikke skal være direkte rettet mot bedriftens eksportaktiviteter, stilles det ikke konkrete krav til hvilke aktiviteter som støttes. Oppstartlånet kan dekke inntil 60 prosent av total prosjektfinansiering, og forutsetter at de resterende 40 prosentene dekkes av ny egenkapital som tilføres bedriften samtidig som lånet. Innovasjon Norge krever her at selskapet kan synliggjøre innfrielse av lånet etter fire år.

2.3. Utvikling av virkemidlene fra 2009 og frem til i dag

Gjennom lanseringen av Landsdekkende etableringstilskudd i 2009, fikk Innovasjon Norge et eget finansieringstilbud til ambisiøse gründere, uavhengig av geografisk tilhørighet. Fra og med 2014 ble tilskuddsordningen delt i to faser. Året etter styrkes satsingen på oppstartsbedrifter gjennom Innovasjon Norges ansvar tilknyttet gründerplanen. Samme året etableres Vekst og gründercenteret, som får ansvar for forvaltningen av Markedsavklaringsstilskuddet. I 2017 ble Oppstartlån lansert som et alternativ til Kommersialiseringstilskudd. Som del av tiltakspakken i 2020, får Innovasjon Norge igjen et ekstra ansvar for og ekstra rammer til å følge opp oppstartsbedriftene. Fra og med 2021 kan ambisiøse gründere motta støtte gjennom alle tre ordningene, gitt at lånet innvilges etter innvilget tilskudd.

Landsdekkende etableringstilskudd ble innført i 2009 som en del av tiltakspakken fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)² i forbindelse med Finanskrisen. Før dette var etablererfinansieringen primært ivaretatt gjennom regionale virkemidler fra fylkeskommunene via Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD)³. Innovasjon Norges oppdragsgiverrapport for 2009 viser til stor etterspørsel etter den nye tilskuddsordningen. Særlig styrket den finansieringstilbudet til etablerere i mer sentrale byområder. I lanseringsåret var rammene for Landsdekkende etablerertilskudd på 150 millioner kroner, omtrent tilsvarende samlet ramme for de distriktsrettede etablererstipendordningene. Den landsdekkende ordningen representerte også en vesentlig økning i rammene per søker. I 2009 var gjennomsnittlig tilsagnsbeløp på 670 000 kroner for det Landsdekkende etablererstipendet, mot mellom 100 000 -200 000 kroner i de distriktsrettede⁴.

En oppsummering av de største hendelse i Innovasjon Norges finansieringstilbud til oppstartsbedrifter er gjengitt i figuren under.

² *Daværende Nærings- og handelsdepartementet*

³ *Daværende Kommunal og regionaldepartementet*

⁴ *Stipend finansiert av KRD og LMD, herunder fylkeskommunenes etablererstipend, BRDs nettverkskreditt og LMDs BU-midler.*

Figur 2-1: Oversikt over større endringer i utvikling i Innovasjon Norges finansieringstilbud til oppstartsbedrifter fra 2009 til i dag. Kilde: Innovasjon Norges årsrapporter og oppdragsgiverrapporter 2009-2021



Det Landsdekkende etablerertilskuddet ble videreført i påfølgende år, men med lavere rammer. De Distriktsrettede tilskuddsordningene utgjør derfor hovedvekten av etablerertilskuddene i perioden fra 2010-2014. Fra og med 2011 kommuniseres de Distriktsrettede og Landsdekkende etablerertilskuddene derimot som

en felles ordning utad, selv om tilskuddene fortsatt finansieres av henholdsvis fylkeskommunene (via KMD) og NFD. Etterspørselen etter det landsdekkende tilskuddet er derimot høy. Ifølge Innovasjon Norges oppdragsgiverrapporter, omdisponerer Innovasjon Norge derfor midler til ordningen for å imøtekomme etterspørselen utover det opprinnelige rammer fra NFD tilsier.

Høy etterspørsel og ønsket om å hjelpe flere gründere gjør at Innovasjon Norge innfører en ny policy for Etablerertilskudd i 2014. Tilskuddsordningen deles nå inn i to faser: Fase 1 «Markedsavklaring» hvor tilskuddet er mellom 50 000 og 150 000 kroner, og Fase 2 «Kommersialisering» hvor tilskuddet er opptil 800 000 kroner. For å bidra til lik oppfølging og praktisering av ordningene på tvers av regionkontor etablerer det også et fagnettverk for «Flere gode gründere». Som et tiltak for å øke kvaliteten på prosjektene, og redusere antall avslagssaker og med dette saksbehandlingstiden brukt på Etablerertilskudd, blir kompetansekurset «Fra idé til marked» innført i alle fylkene i 2015. Som følge av en økt pågang av saker samme året, blir også maks-beløpene for tilsagn per bedrift redusert i 2015, fra 150 000 kroner til 100 000 kroner for fase 1, og fra 800 000 kroner til 500 000 kroner i fase to. Samme året opprettes Vekst- og gründersenteret i Førde. Kontoret i Førde har allerede ansvar for drift av Gründertelefonen (lansert i slutten av 2013), og i løpet av 2016 overføres ansvaret for saksbehandling av søknadene tilknyttet Etablerertilskudd fase 1.

I forbindelse med Solberg-regjeringens gründerplan *Gode idéer – fremtidens arbeidsplasser*, fikk Innovasjon Norge en rekke nye oppdrag i 2016, i tillegg til styrking av eksisterende tjenester. Herunder ble Etablerertilskuddsordningen styrket fra og med 2015. Gründerplanen la også til rette for styrking av øvrige eksisterende ordninger som Preså Kornordningen, Mentortjenesten for gründere og Global entrepreneurship-programmer, samt nye oppdrag som tilskuddsordningen Økosystem for kapital. I 2016 revideres også policyen for etablerertilskuddene. Fase 1 og Fase 2 endrer navn til henholdsvis Markedsavklaringstilskudd (MATIL) og Kommersialiseringstilskudd (KOTIL) dels for å tydeliggjøre hensikten med tilskuddene, men også for å unngå forventninger om at tilsagn av fase 1 automatisk gir rett til tilsagn av fase 2. I tillegg reduseres maksbeløpet til MATIL ned til 100 000 kroner og KOTIL ned til 700 000 kroner for internasjonalt rettede prosjekter og 500 000 kroner for nasjonal rettede prosjekter.

I 2017 lanserte Innovasjon Norge et nytt finansieringstilbud til oppstartsbedrifter, Oppstartlån. Oppstartlån ble opprettet som et alternativ til Kommersialiseringstilskuddet. Frem til 2020 var det derfor ikke mulig å motta begge deler. I forbindelse med tiltakspakken i 2020 tilknyttet Koronakrisen, ble denne begrensningen midlertidig lettet. Videre ble både Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån styrket med høyere rammer totalt, og i form av økte rammer per mottaker. For Kommersialiseringstilskudd ble det innført en fase 2. Denne tillot ytterligere 800 000 kroner i tilskudd for oppstartsbedrifter som allerede hadde mottatt Kommersialiseringstilskudd, eller 1,5 millioner kroner for nye kunder. Oppstartlånets øvre låneramme ble også midlertidig økt til 2,4 millioner kroner.

De økte lånerammene for Oppstartlån og Kommersialiseringstilskudd fase 2 er ikke videreført i 2021. Muligheten til å motta Oppstartlån etter å ha mottatt Kommersialiseringstilskudd er derimot videreført i revidert policyen for Oppstartlån og Etablerertilskudd fra og med 2021.

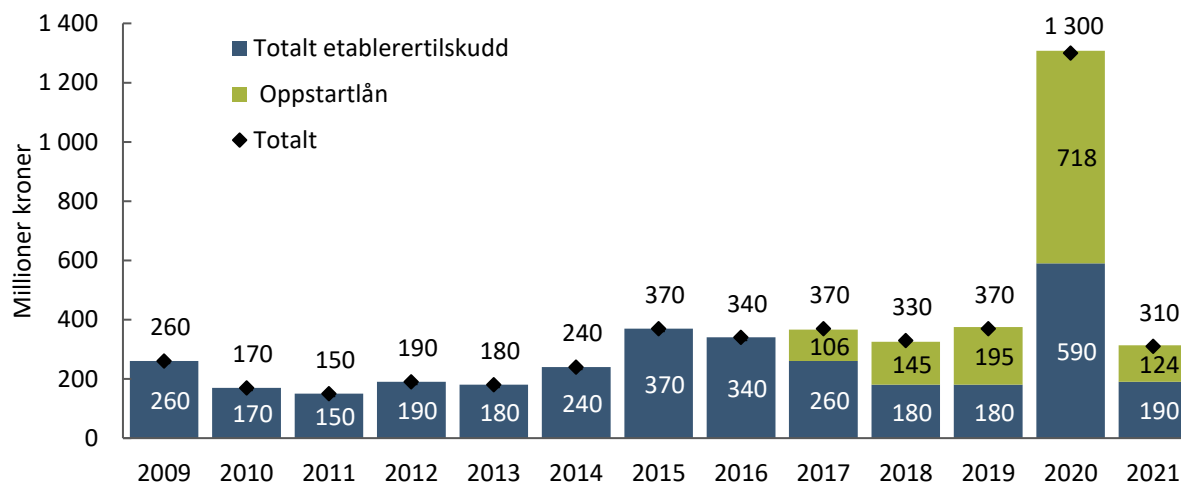
2.4. Utvikling i overordnede rammer og antall tilsagn

De totale rammene for Innovasjon Norges finansieringstjenester har variert over tid. Fra 2011 og frem til 2015 ble de samlede rammene mer enn doblet. I årene etter har samlede rammer holdt seg på rundt 350 millioner kroner, med unntak av ekstraordinære rammer i 2020. I tråd med ønsket målsetning, utgjør lån en stadig større andel av totalrammene fra og med 2017. Antall tilsagn følger naturlig nok av rammene. Her ser vi derfor også en økning i antall tilsagn i årene frem til 2015. Deretter har antall tilsagn falt. Dette skyldes særlig skiftet fra tilskudd til lån. For Distriktsrettet etablerertilskudd har både rammene og antall tilsagn falt kraftig etter 2015. Gjennomsnittlig tilskuddsbeløp per tilsagn har økt noe. Av de som har mottatt oppstartsfinansiering i perioden 2009-2021, er om lag 30 prosent kvinnerettet, rundt 55 prosent er selskap innen IKT eller Kunnskapstjenester og i overkant av 50 prosent av rammene har gått til selskap i fylkene Oslo, Vestland, Viken og Trøndelag.

2.4.1. Utvikling i totalrammer og fordelt på de ulike ordningene

I det følgende ser vi kort på utviklingen i samlede rammer og fordelingen mellom de tre oppstarts finansieringsordningene. Figurene under viser innvilget beløp i perioden 2009-2021 fordelt på Etablerertilskudd og Oppstartlån.⁵

Figur 2-2: Innvilget beløp fra oppstartsvirkemidlene i perioden 2009-2021. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP), bearbeidet av Menon

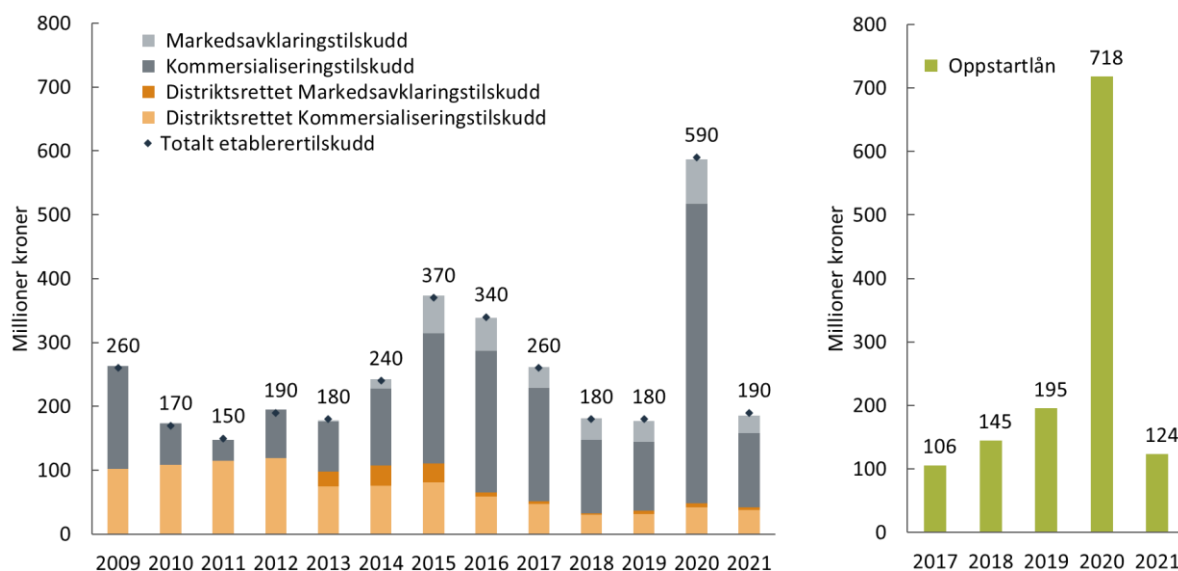


Av figuren ser vi at samlet innvilget beløp har holdt seg relativt stabilt siden 2015, på mellom 330-370 millioner kroner. Unntaket er 2020, og skyldes ekstrabevilgningene for å støtte opp om oppstartsbedriftene under Koronakrisen. Videre ser vi et skift i Innovasjon Norges finansieringstilbud til gründerne fra tilskudd til lån etter lanseringen av Oppstartlån i 2017. Hvilket også er i tråd med Innovasjon Norges hensikt ved å innføre Oppstartlån

⁵ Innvilget beløp og antall mottakere er hentet fra Innovasjon Norges saksbehandlingssystem SOPP. I vår fremstilling av dataene herfra har vi kun inkludert sakene som er knyttet til personer og selskap. Det vil si at sakene som omfatter overføringer/avsetninger til Innovasjon Norges gjennomføringskostnader tilknyttet disse tjenestene, regionale entreprenørskapsatsinger, -kurs, -eventer og lignende som dekkes av tjenestenes overordnede rammer ikke er inkludert i figuren over. Innvilget beløp er også justert for annullert beløp, slik registrert i SOPP.

som et virkemiddel. Ettersom Oppstartlån tillater utbetaling av et større beløp per søker, representerer skiftet fra tilskudd til lån en reduksjon i antall innvilgede saker. I figuren under er innvilget beløp fordelt på de ulike tilskuddsordningene.

Figur 2-3: Innvilget beløp fra ulike typer Etablerertilskudd (venstre), samt Oppstartlån (høyre, lansert først i 2017) i perioden 2009-2021. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP), bearbeidet av Menon

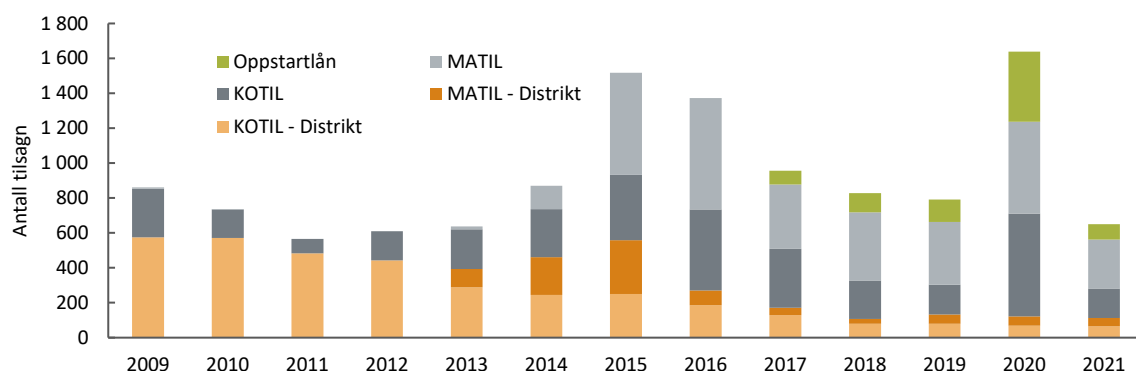


Som figuren viser, har innvilget beløp i form av tilskudd falt i perioden 2015-2018. Fra og med 2018 ser det ut til at rammene for Etablerertilskudd har stabilisert seg på rundt 180-190 millioner kroner årlig, sett bort fra 2020. Her ser vi en tydelig reduksjon i de Distriktsrettede etablerertilskuddene i årene etter 2015. Innvilget beløp gjennom Oppstartlån har derimot økt i perioden 2017-2019. Reduksjonen i innvilget tilskudd skyldes således en omfordeling av oppstartsfinansiering fra tilskudd til lån.

2.4.2. Utvikling antall tilsagn

Gjennom perioden 2009 til 2021 er det tilført Etablerertilskudd og/eller Oppstartlån til et stort antall bedrifter. Samlet har vi registret om lag 12.000 tildelinger. Av bedriftene med organisasjonsnummer og som det er mulig å følge over tid er det registrert om lag 8800 tilsagn fordelt på om lag 6400 ulike bedrifter. I figuren under gjengir vi utviklingen i antall tilsagn fordelt på de ulike virkemidlene, i perioden vi evaluerer.

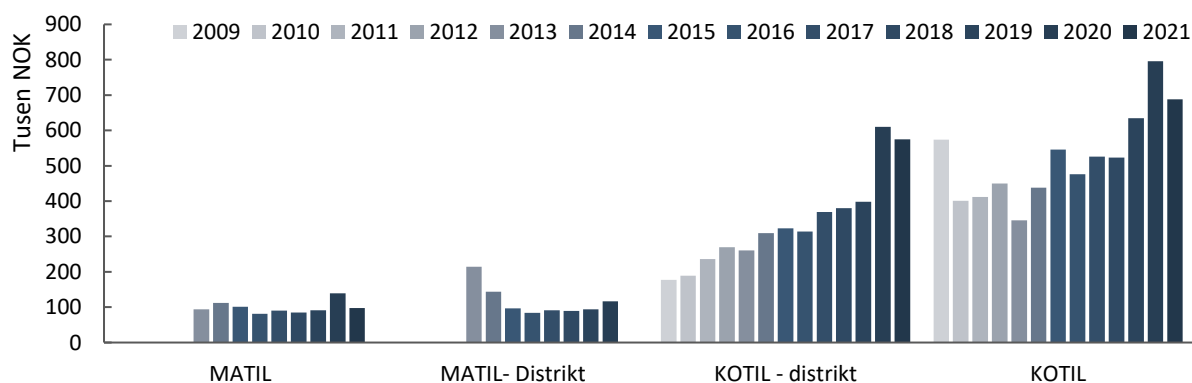
Figur 2-4: Antall innvilgede saker innen Etablerertilskudd og Oppstartlån i perioden 2009-2021. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP), bearbeidet av Menon



Av figuren over ser vi en betydelig økning av antall saker i 2015 og 2016, samt i 2020. Årene samsvarer med innsatsen og ekstrabevilgningene tilknyttet Gründerplanene (2015 og 2016) og Koronakrisen i 2020. Et høyt antall saker i 2015 og 2016 har trolig også en sammenheng med oljeprisfallet i 2014. For de landsdekkende tilskuddene er toppen i 2016. Fra og med 2015 ser vi også her en kraftig nedgang i de distriktsrettede tilsagnene. Reduksjonen skyldes særlig distriktsrettet MATIL. En forklaring på reduksjonen kan derfor være at sentraliseringen av saksbehandlingen i Førde også har ført til at større deler av tilskuddene dekkes opp gjennom nasjonale rammer. Dette påpekes også i oppdragsgiverrapportene. Oppdragsgiverrapportene peker derimot også på at omtalen av Distrikts- og Landsdekkende etablerertilskudd som én ordning, kan ha ført til at terskelen for å søke Etablerertilskudd oppleves høyere, og dermed har ført til redusert etterspørsel. Sist, men ikke minst vil tilgjengelig rammer fra fylkeskommunene påvirke hvor mange saker det er mulig å innfri innenfor de distriktsrettede tilskuddene.

En annen forklaring på reduksjonen i antall saker kan være at hver enkelt mottaker tildeles et større beløp. Det har i perioden vi evaluerer ikke vært vesentlig endringer i maktsgrensene for tilskudd per søker for de landsdekkende ordningene. Den største endringen her var at støtten ble inndelt i to faser; markedsavklaring og kommersialisering. De distriktsrettede virkemidlene var derimot i utgangspunktet lavere enn de landsdekkende. Over tid har de distriktsrettede tilskuddene beveget seg nærmere de landsdekkende også med tanke på størrelse. Figuren under viser utviklingen i gjennomsnittlig beløp innvilget per sak.

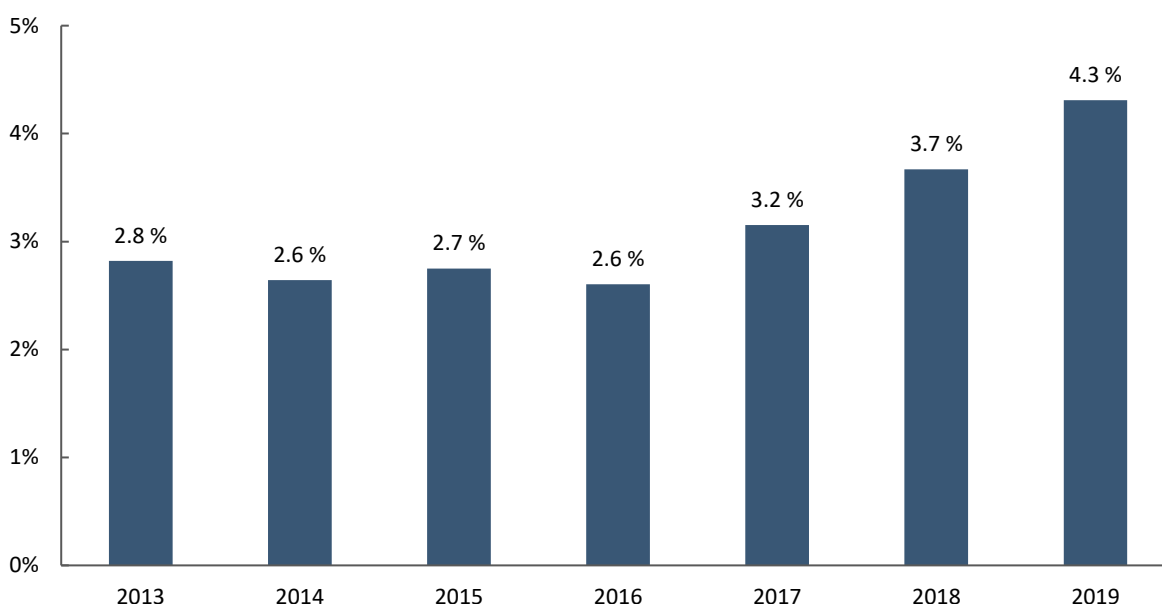
Figur 2-5: Gjennomsnittlig størrelse på innvilget tilskudd, fordelt på tilskuddstype og år. Kilde: Innovasjon Norge, bearbeidet av Menon



Selv om maksgrensene ikke er vesentlig endret, ser vi at gjennomsnittsbeløpet per sak i de Landsdekkende kommersialiseringstilskuddene har økt noe i perioden, hovedsakelig etter 2014. Noe av dette skyldes at Markedsavklaringstilskudd ble skilt ut i en egen virkemiddelkode. Gjennomsnittsbeløpet i 2020 skyldes midlertidig innføring av KOTIL -fase 2 i forbindelse med tiltakspakken som ble gitt under Koronakrisen. Både 2019 og 2021-gjennomsnittet indikerer derimot en økning også de siste årene.

Antallet tilskudd og lån har variert mellom 500 og 1600 i perioden vi ser på. Sett opp mot vårt anslag på antall oppstartsselskaper som har økt fra knappe 50.000 i året til noe drøye 75.000 bedrifter, tilsier dette at om lag 1 av 60 (knappe 2 prosent) oppstartsbedrifter hvert år tildeles tilskudd eller lån gjennom disse virkemidlene. Vi ser en tendens til at denne andelen over tid øker noe (rundt 4 prosent de siste årene). Gitt at en bedrift kan være en oppstartsbedrift i fem år, vil sannsynligheten for oppstartsbedriftene er i kontakt med denne delen av virkemiddelapparatet langt større enn 2 - 4 prosent. Det er viktig å merke seg.

Figur 2-6: Andel av fem år gamle oppstartsbedrifter som har mottatt INs oppstartsfinansiering over tid. Kilde: Menon Economics

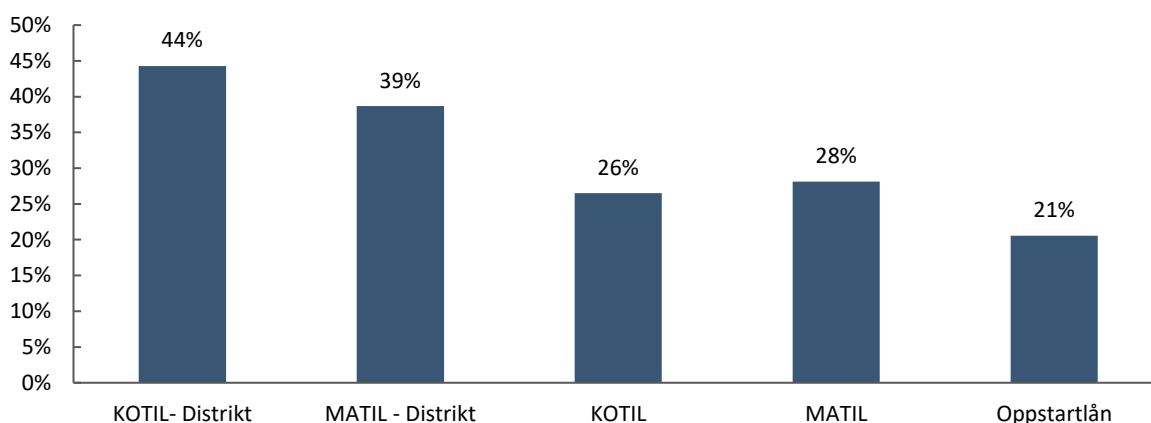


2.4.3. Øvrige karakteristikk blant mottakerne

Karakteristikken blant mottakerne av oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge er et tema vi vil komme tilbake til senere i rapporten. For å få et inntrykk av Innovasjon Norges portefølje av oppstartsbedrifter har vi her sett på hvor stor andel av tilsagnene som er kvinnerettet, antall tilsagn fordelt på næringer og fordelingen av rammer på ulike fylker.

De Landsdekkende etablerertilskuddene eller Oppstartlån har etter det vi kan se ikke et uttalt mål om kvinneandel. Av policydokumentet for Etablerertilskudd ser vi derimot at det ved bruk av regional ramme er en konkret målsetning om at 40% av virkemidlene skal gå til prosjekt med kvinnelig eier eller leder. Andelen innvilgede saker i 2009-2021 som har kjennetegn «kvinnerettet» er gjengitt i figuren under.

Figur 2-7: Andel av antall saker i perioden 2012-2021⁶ som har kjennetegn «kvinnerettet», fordelt på virkemiddel. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP)



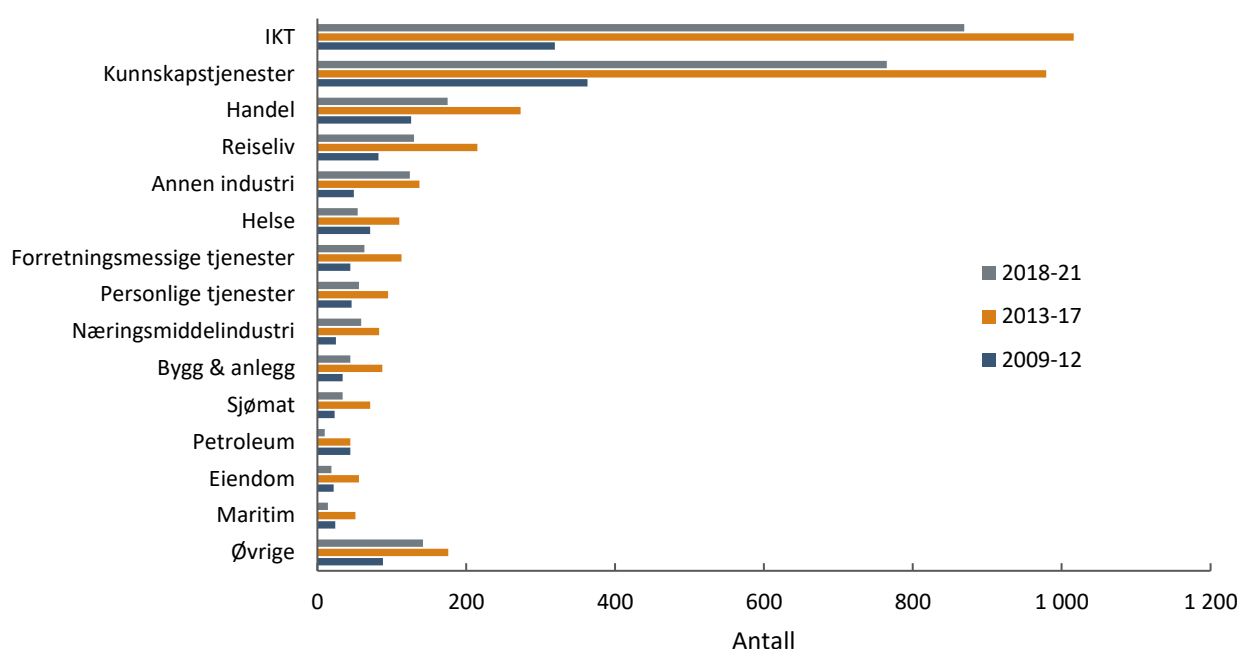
Som figuren viser er andelen saker som er «kvinnerettet» høyere blant de distriktsrettede tilskuddsordningene. I årene den er registrert har den ligget på rundt 40-45 prosent, med unntak av et par år hvor den har vært rundt 50 prosent. For Distriktsrettet markedsavklaringstilskudd varierer andelen mer, men også her ser den ut til å ligge rundt 40 prosent. Oppdragsgiverrapporten for 2021 viser at 17 prosent innvilget beløp gjennom Landsdekkende etablerertilskudd er kvinnerettet. Målt i antall tilsagn er andelen i 2021 i overkant av 20 prosent. Samlet sett for perioden 2012-2021 har andelen ligget noe i overkant av 25 prosent. Samme gjelder Landsdekkende markedsavklaringstilskudd, men her er det også enkelte år hvor andelen er nærmere 40 prosent. Mottakerne av Oppstartlån har videre den laveste andelen av kvinnerettede tilsagn. Over tid ser vi ingen store endringer med tanke på andelen kvinnerettet i hvert enkelt virkemiddel. Ettersom andelen er høyest blant Distriktsrettede tilskudd, og antall Distriktsrettede tilskudd har gått ned, har andelen totalt sett for alle oppstartsvirkemidlene gått ned fra rundt 40 prosent i 2012-2013, til om lag 30 prosent fra og med 2014 og frem til i 2021.

Fordeler vi antall saker på næringer, ser vi at det er selskaper innen IKT og kunnskapstjenester som utgjør hoveddelen av porteføljen. Totalt for hele perioden utgjør disse to næringene 59 prosent av Etablerertilskudd og Oppstartlån. Andelen saker innen IKT har vært økende i perioden fra om lag 20 prosent i 2009-2011, opp til 33 prosent i 2018-2020, mens andelen innen kunnskapstjenester har vært relativt stabil rundt 30 prosent. Innen kunnskapstjenester utgjør teknisk konsulentvirksomhet, prøving og analyse om lag halvparten av bedriftene. Resterende innen kunnskapstjenester fordeler seg på annen faglig, vitenskapelig og teknisk virksomhet, forskning og utviklingsarbeid og administrativ rådgivning. Innen IKT utgjør tjenester tilknyttet informasjonsteknologi over 90 prosent av selskapene. Et lite mindretall er innen informasjonstjenester, telekom, forlagsvirksomhet og multimedieproduksjon. Økningen innen IKT, særlig SaaS (software as a service), over tid gjenspeiler økningen i bruken av programvare i problemløsning både blant konsumenter og i næringslivet. I tillegg er dette markeder med stort skaleringspotensiale og i liten grad geografiske barrierer.

Etter IKT og kunnskapstjenester er det handel og reiseliv som har flest mottakere. For disse næringene er det mange som har mottatt Distriktsrettet etablerertilskudd, særlig gjelder dette innenfor reiseliv.

⁶ Av dataene vi har fra Innovasjon Norge, ser det ut til at dette først er registrert som et kjennetegn fra og med 2011.

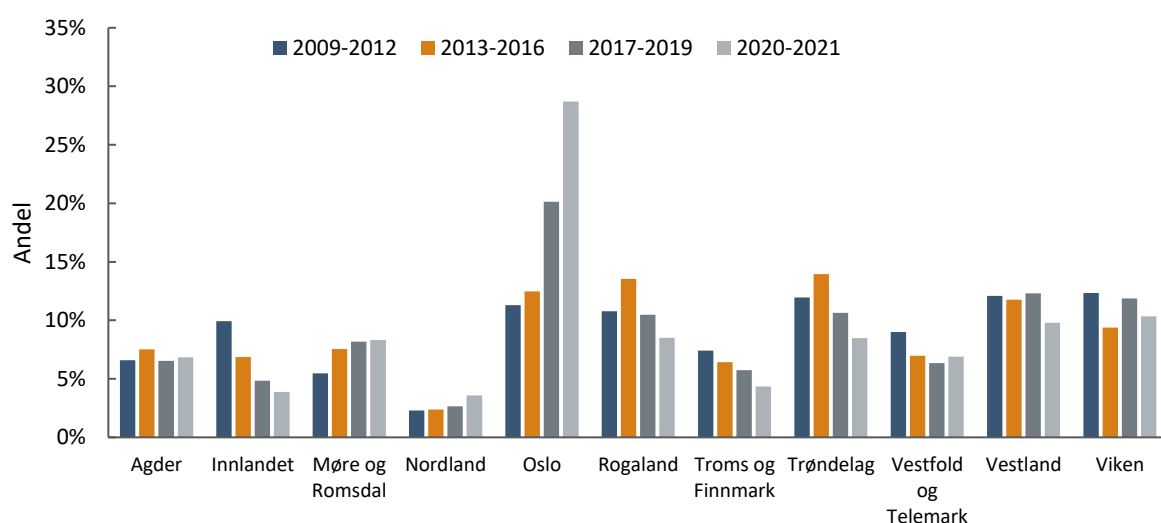
Figur 2-8: Antall mottakere av oppstartsfinansiering fordelt på næring. 2009-2021. Kilde: Menon Economics



Målt i beløp, har nesten alle fylker opplevd en økning i oppstartsfinansiering over tid, men det er noen unntak. Selskap i Innlandet har opplevd et fall i oppstartsfinansiering, mens utviklingen har vært flat i Troms og Finnmark og Trøndelag. Oslo har opplevd en eksplosiv vekst i mengden oppstartsfinansiering som er mottatt av bedrifter i fylket. Andre regioner med gjennomgående vekst er Møre og Romsdal, Vestland, Viken og Nordland.

Figuren under illustrerer fordelingen av mottatt oppstartsfinansiering på fylker, målt som prosent av samlet støttebeløp i perioden. Over tid har en stadig større andel av oppstartsfinansieringen gått til selskap i Oslo. I tillegg til Oslo, er det Møre og Romsdal og Nordland som har hatt en økende andel av oppstartsfinansieringen over tid. Fylkene Agder, Vestland og Viken har hatt en forholdsvis jevn andel av samlede støttebeløp over tid, mens både Innlandet, Rogaland, Troms og Finnmark, Trøndelag og Vestfold og Telemark har en fallende andel. Oslo har det største IKT-miljøet i Norge, og vridningen mot større andel IKT-bedrifter blant oppstartsbedrifter er trolig medvirkende til at en stadig større andel av oppstartsbedriftene er lokalisert i Oslo. Hvis man ser bort i fra Oslo, er det stadig de folketunge regionene Viken, Vestland, Trøndelag og Rogaland som mottar størst andel av oppstartsfinansiering.

Figur 2-9: Fordeling av oppstartsfinansiering på fylker over tid. Prosent. 2009-2021. Kilde: Innovasjon Norge



2.5. Øvrige tilbud fra Innovasjon Norge som også tilbys bedrifter i tidlig fase

Utover finansieringstjenestene særlig rettet mot oppstartsbedrifter, har Innovasjon Norge en rekke tjenester som retter seg inn mot små og mellomstore bedrifter. Av finansieringstjenestene er det for eksempel en god andel unge bedrifter som mottar Innovasjonslån, tilskudd fra Miljøteknologiordningen, Vekstgaranti og Innovasjonskontrakter. Salgsinntektene deres indikerer derimot at dette er noe mer modne bedrifter. Av andre type tjenester ser det ut til at Mentortjenesten treffer omtrent samme målgruppe som Etablerertilskudd og Oppstartlån. Av rådgivnings- og kompetansetjenester er også IPR-rådgivning, eksport-rådgivning og deltagelse i globale akseleratorprogram relevante tjenester for oppstartsbedrifter.

2.5.1. Øvrige finansieringstjenester

Som nevnt innledningsvis er «Flere gode gründere» ett av Innovasjon Norges tre delmål. Innovasjon Norge har med dette flere store finansieringstjenester som retter seg til små og mellomstore bedrifter, og således også er åpne for oppstartsselskaper. I Innovasjon Norges rapportering knyttet til dette delmålet i den årlige oppdragsgiverrapporten, defineres gründere som selskaper mellom 0-3 år. Ut fra denne definisjonen viser Innovasjon Norge at virkemiddelbruken blant gründere også omfatter andre låne- og garantiordninger og tilskudd utover Etableringstilskudd og Oppstartlån. Tabellen under viser andelen mottakere som var henholdsvis 3 år eller yngre og 5 år eller yngre innen ulike finansieringsordninger fra Innovasjon Norge i perioden 2016-2021. De mest relevante finansieringsordningene Innovasjonskontrakter, Innovasjonslån/risikolån og Miljøteknologiordningen omtales nærmere under. I tabellen finner vi også to rådgivningstjenester, Mentortjenesten og tilskudd til EU-rådgivning. Disse omtales i neste delkapittel.

Tabell 2-1: Andelen tilsagn gitt i 2016-2021 til mottakere inntil 3 år og inntil 5 år. Kilde: Innovasjon Norge, bearbeidet av Menon

Virkemiddel	Antall tilsagn 2016-2021	Andel 3 år eller yngre	Andel 5 år eller yngre
Mentortjenesten (tilskudd til mentortimer)	942	82 %	96 %
Fylkesvise investerings- og bedriftsutviklingsmidler	421	44 %	54 %
Tilskudd til EU-rådgivning	114	44 %	58 %

Distriktsrettede risikolån	697	41 %	52 %
Innovasjonskontrakter (FoU-tilskudd)	914	40 %	55 %
Landsdekkende garantier	404	39 %	64 %
Landsdekkende risikolån (ekskl. Oppstartlån)	1 351	36 %	52 %
Bioøkonomiordningen	524	33 %	43 %
Miljøteknologi	1 151	31 %	42 %
Investeringsstilskudd (Distriktsutviklingstilskudd)	798	30 %	40 %
Landsdekkende innovasjonstilskudd	102	28 %	36 %

Innovasjonskontrakter er rettet mot selskap som har et innovasjonsprosjekt i et forpliktende samarbeid med en pilotkunde. Ordningen er rettet mot små og mellomstore bedrifter med innovative prosjekter med internasjonalt potensial. Et generelt kriterium for samtlige innovasjonstilskudd er at prosjektet forventes å ha en betydelig effekt for både selskapet og for samfunnet, og at prosjektet har en innovasjonshøyde på internasjonalt nivå. I tillegg til selskapets og prosjektets vekstpotensial og innovasjonshøyde er det flere krav til pilotkundens egenskaper. Pilotkunden må være representativ for markedet løsningen skal kommersialiseres i, og være en aktiv deltaker i utviklingsprosjektet generelt, ikke bare ut fra pilotkundens egne behov. Motivasjonen for samarbeidet må også være at det ikke finnes alternative løsninger som oppleves som gode nok for pilotkunden. Innovasjonskontrakter skal føre prosjekter fram til en før-kommersiell prototype. Av tidligere oppdragsgiverrapporter ser vi at andelen selskap med Innovasjonskontrakter varierer fra år til år. I 2019 ble 44% av innovasjonskontraktene tildelt selskaper yngre enn 3 år, mens i 2021 utgjorde selskaper yngre enn tre år rundt ¼ av mottakerne.

Miljøteknologiordningen er en tilskuddsordning rettet mot utvikling, pilot og demonstrasjon av ny miljøteknologi. Ordningen er åpen for norske bedrifter i hele landet og innen alle bransjer, og kan også tildeles til store bedrifter. Beskrivelser av ordningen på Innovasjon Norges nettsider viser ikke til en konkret maksgrense på tilskuddet som tildeles. Av tilsagnene i perioden 2016-2021 ser vi at det største tilskuddet som er gitt i perioden er på 60 millioner kroner. Mesteparten av sakene er derimot på under 5 millioner kroner. Tabellen over viser at 31 prosent av sakene i perioden 2016-2021 ble tildelt selskaper på inntil 3 år i tilsagnsåret.

Innovasjonslån er et landsdekkende tilbud åpent for selskaper innen de fleste næringer. Lånet kan benyttes til kommersialisering av nye løsninger, styring av arbeidskapitalen, omstilling, utvikling, vekst og internasjonalisering. Lånet kan vanligvis finansiere inntil 50 prosent av kapitalbehovet og kan kombineres med øvrige finansieringsløsninger fra Innovasjon Norge eller lånefinansiering fra banker. Innovasjonslånet kan være inntil 25 millioner per bedrift. Ut fra selskapene som har mottatt Innovasjonslån i perioden 2016-2021, ser vi at om lag 36 prosent av kundene av landsdekkende risikolån og 41 prosent av distriktsrettede risikolån er selskaper som er 3 år eller yngre i tilsagnsåret.

Et annet låne- og garantitilbud rettet mot innovative små og mellomstore bedrifter er **Vekstgarantiordningen**. Vekstgarantien er en tapsgaranti, som vil si at den dekker långivers tap etter at alle øvrige sikkerheter for lånet er realisert. Långiver består her av en rekke banker som har inngått en porteføljeavtale med Innovasjon Norge. Valg av banker gjøres gjennom en offentlig anbudskonkurranse. Mottakerne av Vekstgaranti inngår ikke Innovasjon Norges saksbehandlingssystem og er derfor ikke en del av datagrunnlaget vi har brukt over. Følgeevalueringen av Vekstgarantiordningen gjennomført av Menon i 2019 (Menon Economics, 2019), viser

derimot at bortimot 50 prosent av selskapene som hadde mottatt Vekstgaranti⁷, var tre år eller yngre og i overkant av 60 prosent av selskapene var fem år eller yngre. Analysen viste videre at godt over halvparten av mottakerne hadde mer enn 5 millioner kroner i omsetning året de mottok Vekstgaranti, og tilsvarende hadde over halvparten mer enn fem ansatte samme år. Av porteføljen å dømme er derfor ordningen rettet mot noe mer modne selskap enn selskapene som mottar Etablerertilskudd og Oppstartlån (se tabellen under).

Selv om de øvrige finansieringstjenestene til Innovasjon Norge også benyttes av unge bedrifter, kan det derimot virke som at de unge bedriftene som mottar andre tjenester hovedsakelig er noe mer kommersielt modne enn de selskapene som typisk mottar Etablerertilskudd og Oppstartlån. Dette ser vi for eksempel fra gjennomsnittlig og median salgsinntekt blant kundene yngre enn 3 år blant disse virkemidlene. Dette er gjengitt i tabellen under.

Tabell 2-2: Gjennomsnittlig og median salgsinntekt i tilsagnsåret for kunder inntil 3 år gamle, for et utvalg av INs tjenester. Gjelder tilsagnsår 2016-2020. Kilde: Innovasjon Norge, bearbeidet av Menon

Virkemiddel	Gjennomsnittlig salgsinntekt samme år	Median salgsinntekt samme år
Mentortjenesten	1 207	168
Fylkesvise investerings- og bedriftsutviklingsmidler	1 327	180
Tilskudd til EU-rådgivning	2 178	535
Distriktsrettede risikolån	7 324	646
Forsknings- og utviklingstilskudd	3 901	569
Landsdekkende garantier	7 430	1 347
Landsdekkende risikolån (ekskl. Oppstartlån)	8 009	1 247
Bioøkonomiordningen	17 766	669
Miljøteknologi	15 415	449
Investeringstilskudd	4 835	362
Landsdekkende innovasjonstilskudd	29 962	1 014
Landsdekkende Etablerertilskudd	459	50
Distriktsrettet Etablerertilskudd	658	100
Oppstartlån	1 236	189

Utover dette har Innovasjon Norge fra og med 2022 har Innovasjon Norge også overtatt forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen til **StudentEntreprenørskap (STUD-ENT)**. Ordningen er rettet mot nyutdannede studenter som ønsker å etablere bedrift. Også her kreves det at prosjektet er innovativt og har betydelig vekstpotensial i det internasjonale markedet. STUD-ENT er i likhet med Etablerertilskudd og Oppstartlån avgrenset til (planlagte) oppstartsselskaper. I motsetning til disse er STUD-ENT forbehold nyutdannede og studenter ved norske universiteter og høyskoler. Ordningen gjennomføres videre i form av en årlig utlysning, i motsetning til løpende søknader som i de andre finansieringstjenestene rettet mot oppstartsbedrifter. Tilskuddet er på opptil 1 million kroner og kan dekke inntil 100% av godkjente kostnader. Før 2022, ble ordningen forvaltet av Forskningsrådet.

⁷ Følgeevalueringen så på selskap som hadde mottatt lån med Vekstgaranti siden oppstart i 2017 og til og med første halvår 2019.

2.5.2. Rådgivningstjenester

Innovasjon Norges Mentortjeneste benyttes i kombinasjon med et tilskudd for å gi gründere tilgang til både kapital og kompetanse. Mentortjenesten alene består av et tilskudd til å dekke kostnadene knyttet til et gitt antall timer med mentorveiledning. I 2021, dekkes inntil 30 timer. Gjennom mentortjenesten får daglig leder en sparringspartner på strategisk nivå og 1-til-1 oppfølging som kan være avgjørende for om bedriften lykkes med etablering og vekst. Formålet med ordningen er at mentor gjennom samtaler og sparring skal overføre sin kompetanse og kunnskap slik at bedrifter står bedre til å utvikle eget selskap, uten at mentor tar på seg oppgaver i selskaper. Koblingen opp mot en Mentor gjøres av et eget koblermiljø, Connect Vest. Tabell 2-1 viser at nesten 100 prosent av kundene av Mentortjenesten i perioden 2016-2021 var 5 år eller yngre året de fikk tilsagn, hvorav om lag 80 prosent var inntil 3 år gamle. Av Tabell 2-2 ser vi også at Mentorordningen ser ut til å treffe lignende selskaper som Etablerertilskudd og Oppstartlån basert på størrelse.

Beskyttelse av nye innovative løsninger er sentralt for at utvikleren skal kunne høste gevinstene av utviklingsarbeidet sitt. Som en del av innsatsen mot gründere tilbyr Innovasjon Norge **IPR-rådgivning**⁸. For mange oppstartsselskaper består de viktigste eiendelene av immaterielle eiendeler (ikke-fysiske). For oppstartsbedriftene er det helt sentralt å ha et bevisst forhold til hvordan slike verdier forvaltes, og kan være med på å sikre bedriftens konkurransefortrinn og øke bedriftens verdi. Innovasjon Norge bistår bedriftene med rådgivning om hvordan de i best mulig grad kan håndtere og beskytte sine immaterielle eiendeler.

Innovasjon Norge bistår også selskaper med utfordringer knyttet til eksport av sine løsninger. For internasjonal satsing bistår Innovasjon Norge selskaper med ulike typer finansieringsordninger, rådgivningstjenester, messer, kurs og kompetanseprogrammer. Et eksempel er **tilskudd til EU-rådgivning**. Av Tabell 2-3 over ser vi at i perioden 2016-2021, gikk om lag 45 prosent av disse tilskuddene til selskaper som var 3 år eller yngre.

Innovasjon Norges utekontor tilbyr også rådgivningstjenester, særlig med tanke på eksport. **Eksportrettet rådgivning** gjennom Innovasjon Norge består av sparring hvor bedriften og Innovasjon Norge finner ut sammen hvordan man best kan lykkes i nye markeder, og tilbyr workshoper hvor man jobber med å spisse og systematisere forretningsmodellen for nye markeder. Innovasjon Norges Eksportsenter bistår blant annet selskaper med tekniske spørsmål knyttet til toll og avgifter, dokumentasjon, kontrakter og betalings- og leveringsbetingelser.

2.5.3. Kurs og kompetansetjenester

Innovasjon Norge har et eget **kompetansesenter** som har som formål å gi bedrifter økt innsikt om deres markedsmessige muligheter, og hva som skal til for at de skal lykkes. Gjennom kompetansesenteret tilbyr Innovasjon Norge ulike gratis kurs innunder temaer som for eksempel ulike eksportmarkeder, Pitch-kurs, hvordan bygge profesjonelle nettverk, samt kurs rettet mot markedsførings- og forretningsmessig utvikling. Innovasjon Norge holder også jevnlig webinarer rettet mot oppstartsbedrifter, herunder «Fra idé til marked» og «Finansiering av oppstart» som arrangeres jevnlig og omfatter en beskrivelse av Innovasjon Norges finansielle tjenester for oppstartsbedrifter, søknadsprosessen og hvilke kriterier som vektlegges i de ulike.

Innovasjon Norges **globale akseleratorprogrammer** fokuserer på nettverksbygging, og hvordan bedriften kan møte og overbevise investorer, markedsføring, forretningsmodellering, salg og hvordan rigge selskapet for vekst.

⁸ Immaterielle rettigheter eller åndsrett er en samlebetegnelse for blant annet patent-, varemerke- og designretten, bruksmønstre, retten til foretaksnavn, forfatter- og kunstnerretten, fotografiretten og retten til kretsmønstre for integrerte kretser, fra engelsk intellectual property rights

Som tittelen tilsier, tilbys programmene til oppstartsselskaper med potensial og ambisjoner om skalering og vekst i internasjonale markeder. Under denne tjenesten finnes det i dag fire ulike programmer som gjerne kjøres to ganger i året:

- **Fundraising for startups (FFS):** Arrangeres flere steder i Norge og fokuserer på opplæring i hvordan man henter penger, når ut til kunder og utvikler vekststrategi. Programmet er gratis, men krever aktiv deltagelse på fire hele dager med workshops. Opp mot 35-40 personer deltar per runde.
- **Tech Incubator (TINC), Silicon Valley:** Er i dag et nordisk program. Består av pitch-trening, workshops og mentoring. Rundt 20 personer deltar per runde.
- **Tech city Executive Accelerator (TEA) London.** Programmet er rettet mot teknologibaserte vekstselskaper innen AI og IoT, med et produkt/konsept med stort internasjonalt markedspotensial. Om lag 8-10 bedrifter deltar per runde.
- **Entrepreneurial Marketing, New York:** Retter seg i større grad mot selskap i en vekstfase. Målet for programmet er å rigge selskapet for vekst. Programmet består av foredrag, mentorsamtaler og coaching. Om lag 8-10 bedrifter har vanligvis deltatt per runde. De siste årene har man derimot jobbet med å digitalisere større deler av programmet, slik at man kan tilby programmet til flere deltagere.

Tidligere har Innovasjon Norge også hatt et program i Boston, Asia og i India. Innhold i programmene og hvilke markeder programmene fokuserer på tilpasses etter oppstartsselskapenes behov, alternativt tilbud i økosystemet og tilbakemeldinger fra rådgiverne på utekontorene. Programmene ble startet opp etter initiativ fra rådgivere på utekontorene, særlig i San Francisco, som så et behov for å koble norske tech-startups med miljøene der borte for å få selskapene og idéene ut i verden. På samme tidspunkt (2009/2010) opprettet man også et mer akademisk kompetanseprogram i Boston. Sistnevnte ble avviklet i 2017.

Programmene har en varighet på 2-4 uker, etterfulgt av månedlig oppfølging. Programmene er tilrettelagt slik at bedriftene kan benytte seg av flere kompetanseprogrammer parallelt, etterhvert som selskapet utvikler seg. Programmene i utlandet har en deltakeravgift. Det største «kostnaden» for deltagerne er derimot bruk av egen tid til å kunne delta i programmene.

2.5.4. Klyngeprogrammet

Norwegian Innovation Clusters er et statlig finansiert klyngeprogram som skal bidra til verdiskaping gjennom bærekraftig innovasjon. Sentralt for klyngeprogrammet er å utløse og forsterke samarbeidsbaserte utviklingsaktiviteter i klyngene, med sikte på å øke klyngenes dynamikk og attraktivitet, og å øke den enkelte bedrifts innovasjonsevne. Programmene har nivåene GCE, NCE, Arena Pro og Arena, og er et samarbeid mellom Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet.

Finansieringstilbudet i programmet kanaliseres til tre strategiske innsatsområder; utvikling av kompetanse for forsterket innovasjonskapasitet og vekst hos SMB, posisjonering av norske bedrifter på internasjonale markeder og utvikling av nye forretningsmuligheter på tvers av sektorer og teknologier.

2.6. Kundereisen i og utenfor Innovasjon Norge

Kundereisen er et begrep som benyttes ofte blant ansatte i Innovasjon Norge så vel som i andre deler av virkemiddelapparatet. Begrepet fanger på mange måter en overordnet strategi knyttet til hvordan Innovasjon Norge skal bidra til å skape internasjonalt rettede vekstbedrifter over tid. Man gjør dette gjennom å guide de

rette bedriftene gjennom det arsenal av relevante virkemidler som Innovasjon Norge har tilgjengelig for ulike typer bedrifter. Slik sett utgjør oppstartsvirkemidlene de første komponentene i en slik reise. Ettersom virkemiddelapparatet består av en rekke aktører som retter seg mot bedrifter og prosjekter i ulike faser, vil kundereisen fort involvere flere virkemidler som ligger utenfor Innovasjon Norges styringsfelt. I lys av denne tankegangen mener vi det er av stor interesse å forstå oppstartsvirkemidlene i lys av slike kundereiser. Er det omfattende bruk av slike reiser og hva er egentlig effekten av mer langsiktig oppfølging sett opp mot kortere eller smalere kundereiser? I SSBs økonometriske effektanalyser har man forsøkt å ta høyde for at bedrifter kan bli tilført flere virkemidler, men dette har utelukkende handlet om en opptelling av antall tilskudd, lån etc., det handler ikke om kundereiser med spesielle komposisjoner/sammensetninger.

Ved hjelp av virkemiddeldatabasen har vi kartlagt kundereisen til oppstartsbedrifter. Ettersom virkemiddeldatabasen vi har tilgang til ikke har med data for 2021 er oppstartsfinansiering tildelt i 2021 ekskludert fra de påfølgende analysene. Utover Innovasjon Norges ordninger rettet mot oppstartsbedrifter finnes det en rekke andre virkemidler som er relevante for oppstartsbedrifter fra ulike virkemiddelaktører. Norges Forskningsråd har eksempelvis virkemidler som har mange mottakere som faller innunder definisjonen på oppstartsbedrifter. Videre har innovasjonsselskapene/inkubatorer/næringshager relevante tilbud til målgruppen for Innovasjon Norges oppstartsfinansiering.

2.6.1. Kundenes kontakt med virkemiddelapparatet før de tar imot oppstartsvirkemidler

I første runde er vi opptatt av å identifisere hva slags kontakt med virkemiddelapparatet oppstartsbedriftene har hatt før de søkte om tilskudd eller lån. Ettersom virkemiddeldatabasen kun har informasjon om året bedriften mottok virkemiddelet, og ikke eksakt dato, har vi inkludert andre virkemidler som er mottatt samme år som oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge. Tabellen nedenfor gir vi en oversikt over andelen som har mottatt utvalgte (typer) virkemidler før oppstartsfinansiering, splittet på de tre ulike virkemidlene.

Tabell 2-3: Andel mottakere av INs oppstartfinansiering som har fått andre virkemidler før eller samme år som oppstartsfinansiering. 2009-2020. Kilde: Menon Economics

Virkemiddel	Markedsavklarings-tilskudd	Kommersialiserings-tilskudd	Oppstartlån
Markedsavklaringsstilskudd	100 %	18 %	34 %
Kommersialiseringsstilskudd	9 %	100 %	28 %
Oppstartlån	1 %	2 %	100 %
Inkubator-deltakelse (SIVA)	28 %	29 %	41 %
SkatteFUNN	23 %	37 %	61 %
Rådgivning, andre tjenester (IN)	21 %	31 %	21 %
Nettverksutvikling (IN)	11 %	15 %	19 %
Andre IN-tilskudd	16 %	33 %	48 %
NFR – Tilskudd	10 %	15 %	20 %
Fylkeskommunene - Tilskudd	6 %	9 %	6 %
Næringshager (SIVA)	5 %	6 %	4 %
FORNY	2 %	2 %	5 %
Bedriftsutviklingstilskudd (IN)	1 %	5 %	0 %
EU	1 %	2 %	4 %
Lån og garantier (IN)	0 %	1 %	0 %

Innovasjonslån (IN)	0 %	1 %	0 %
Egenkapitalinvesteringer⁹	0 %	2 %	2 %
Eksportfinansiering¹⁰	1 %	2 %	2 %
Enova – Tilskudd	0 %	1 %	1 %
Klynger og nettverk	2 %	3 %	1 %
Miljøteknologiordning (IN)	1 %	2 %	0 %
Antall	3 806	5 070	596

Av tabellen ser vi at Innovasjon Norge rekrutterer mange søkere fra Sivas inkubatorer. Erfaringsmessig er også mange av søkerne knyttet opp til andre gründermiljøer, coworking spaces, akseleratorer etc. som ikke er del av Sivas inkubatorprogram. I tilfellet med Markedsavklaringstilskudd og Kommersialiseringstilskudd knyttes majoriteten av de om lag 30 prosentene opp mot inkubatorene samme år som de mottar tilskudd. For bedrifter med Oppstartlån har om lag 20 prosent tilknytning til inkubatorer i årene før lånet, og 20 prosent samme året som lånet.

Innovasjonsselskapene knytter til seg bedrifter som har betydelig innovasjonshøyde og skaleringspotensial, i tråd med kriteriene for oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge. I tillegg er bedriftene i en fase hvor de typisk er på terskelen for å kunne motta oppstartsfinansiering. Innovasjonsselskapene veileder vanligvis gründerbedriftene i virkemiddelapparatet og oppfordrer bedriftene som ikke har gjort det allerede, om å søke på Kommersialiseringstilskudd og/eller Oppstartlån. De bedriftene som ikke har en eksisterende relasjon til Innovasjon Norge når de knytter seg til inkubatorene, oppretter det i løpet av perioden de sitter der.

Blant mottakere av Kommersialiseringstilskudd er det 37 prosent som har et SkatteFUNN-prosjekt i bunn. Blant mottakere av Oppstartlån har 61 prosent av bedriftene aktive SkatteFUNN-prosjekter samme året som de får innvilget lånet.

Om lag en av tre som tildeles et Oppstartlån har tidligere fått et Kommersialiseringstilskudd og samme andel har fått et Markedsavklaringstilskudd. Når det gjelder overlappen mellom Oppstartlån og Kommersialiseringstilskudd skyldes dette først og fremst ekstrabevilgningene i forbindelse med krisepakken i 2020. I årene før kunne mottakere derimot ikke få begge deler. For bedriftene med Oppstartlån er det overaskende mange som har fått andre typer tilskudd fra Innovasjon Norge. Det forteller at de fleste av disse låntakerne allerede er kunder hos Innovasjon Norge. 20 prosent av disse har allerede finansiering gjennom Forskningsrådet, mens tilsvarende andel er 15 prosent for de som har mottatt Kommersialiseringstilskudd.

2.6.2. Inndeling i ulike typer kundereiser

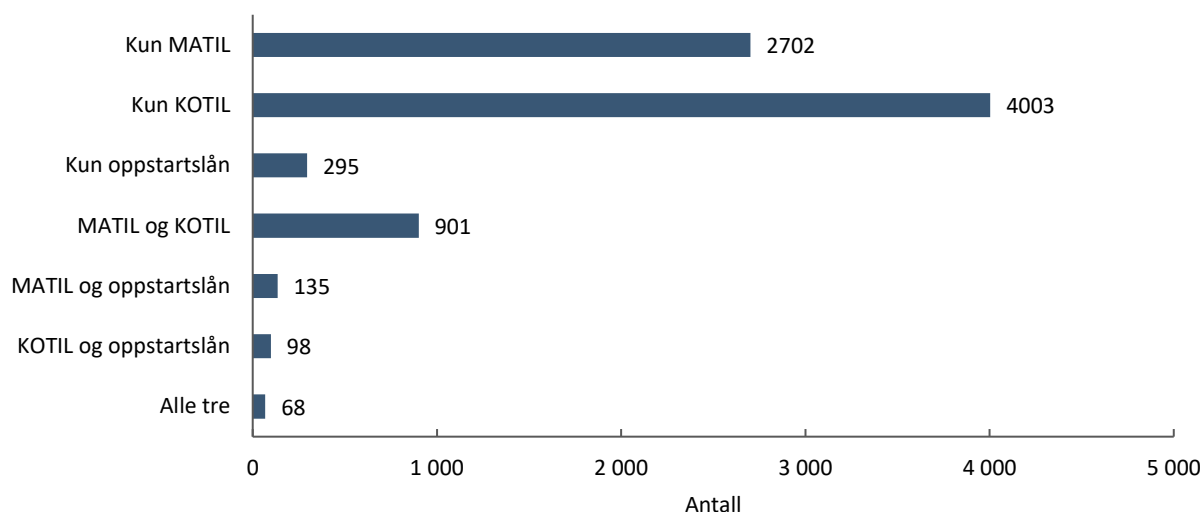
Basert på dataene i virkemiddeldatabasen, følger vi kundereisen til 8202 bedrifter i perioden 2009 til 2020.¹¹ Våre analyser viser at disse har mottatt til sammen 9472 Etablerertilskudd og Oppstartslån. Figuren under viser vi hvor mange mottakerne som har mottatt støtte gjennom en eller flere virkemidler. Majoriteten av bedriftene har kun fått ett av de tre oppstartsvirkemidlene. 13 prosent av mottakerne har fått to eller tre oppstartsfinansierings-virkemidler.

⁹ Omfatter investeringer fra såkornfond, Investinor, Argentum og Nysnø Klimainvesteringer

¹⁰ Omfatter GIEK og Eksportkreditt (nå Eksportfinansiering Norge)

¹¹ Det er flere mottakere av oppstartsfinansiering som vi har identifisert i virkemiddeldatabasen, men som vi ikke har fått fulgt over tid gjennom Menons regnskapsdatabase

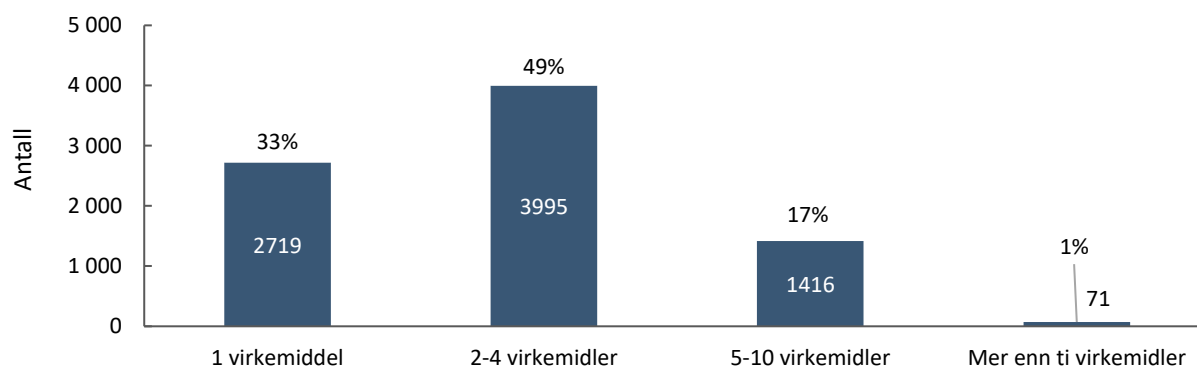
Figur 2-10: Antall mottakere Innovasjon Norges oppstartsfinansiering fordelt etter ulike kombinasjoner. 2009-2020. Kilde: Innovasjon Norge, bearbeidet av Menon. N=8202



Etter at det ble åpnet for at man kan motta Oppstartslån selv om man har fått Kommersialiseringstilskudd i 2020, er det totalt 166 bedrifter som har mottatt Oppstartslån i etterkant av Kommersialiseringstilskudd.¹² Av disse har 68 bedrifter mottatt alle tre former for oppstartsfinansiering. Dette illustrerer at det er bedrifter som foretar en kundereise også innad i oppstartsvirkemidlene til Innovasjon Norge.

Når vi inkluderer alle typer virkemidler ser vi at de fleste bedrifter mottar flere virkemidler. Faktisk er det kun én av tre mottakere av oppstartsfinansiering som kun mottar dette ene virkemiddelet. I figuren under er mottakerne av oppstartsfinansiering gruppert etter hvor mange virkemidler de har mottatt. Hele 18 prosent av mottakerne har mottatt fem eller flere virkemidler. Dette illustrerer at mange foretar en «reise» i virkemiddelapparatet.

Figur 2-11: Antall mottakere av oppstartsfinansiering gruppert etter hvor mange virkemidler de har mottatt totalt. 2009-2020. Kilde: Innovasjon Norge og SSB, bearbeidet av Menon Economics



Det finnes i utgangspunktet et stort antall ulike reiser oppstartsbedriften kan ta i virkemiddelapparatet. I områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet ble det identifisert hele 187 aktive virkemidler. Tar man i tillegg høyde for at ulike virkemidler kan kombineres over tid (eksempelvis 4 år etter tildelingsår) ender man med anslagsvis $3 * (187 - 3)^4 = 3,4$ milliarder kombinasjoner. Det er derfor komplisert å velge ut noen typer kundereiser som er representative for en stor andel av oppstartsbedriftene. Vi har definert

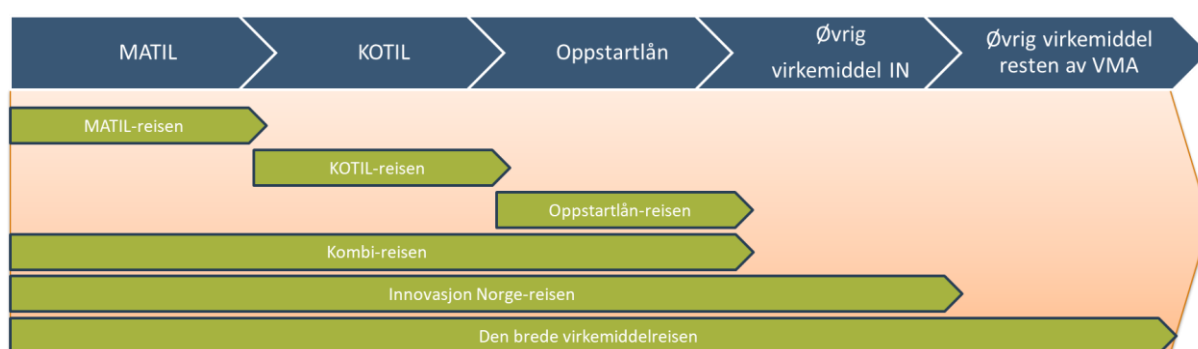
¹² Ved utgangen av 2020.

seks ulike kundereiser som starter med et Etablerertilskudd eller Oppstartlån og varer maksimalt 5 år etter selskapet mottok dette. Selskap som kun har mottatt oppstartsfinansiering i 2020 og/eller 2021 er ekskludert.

1. **MATIL-reisen:** Kun Markedsavklaringstilskudd og ikke noe kontakt med virkemiddelapparatet etterpå
2. **KOTIL-reisen:** Kun Kommersialiseringstilskudd og ikke noe kontakt med virkemiddelapparatet etterpå
3. **Oppstartlån-reisen:** Kun Oppstartlån og ikke noe kontakt med virkemiddelapparatet etterpå
4. **Kombi-reisen:** Alle kombinasjoner av de tre oppstartsvirkemidlene over
5. **Innovasjon Norge-reisen:** Kundereiser der bedriften er blitt tildelt andre virkemidler fra Innovasjon Norge, inkludert rådgivning, nettverk og kompetansetjenester.
6. **Den brede virkemiddelreisen**
Kundereise som involverer virkemidler fra utvalgte virkemiddelaktører utenfor Innovasjon Norge¹³

Figuren under illustrerer de ulike kundereisene.

Figur 2-12: Illustrasjon av de ulike kundereisene i virkemiddelapparatet vi analyserer for oppstartsbedrifter.



I tabellen under oppsummerer vi antall mottakere av oppstartsfinansiering som faller innunder de ulike kundereisene presentert over.

Tabell 2-4: Antall bedrifter per definerte kundereise. 2009-2019. Kilde: Menon Economics

Kundereise	Antall selskap	Andel
MATIL-reisen	1587	22 %
KOTIL-reisen	1716	24 %
Oppstartlån-reisen	90	1 %
Kombi-reisen	529	7 %
Innovasjon Norge-reisen	2121	30 %
Den brede virkemiddelreisen	1134	16 %
Total	7177	100 %

Om lag halvparten av bedriftene som har mottatt oppstartsfinansiering har kun mottatt dette, og ingen andre virkemidler fra Innovasjon Norge eller øvrige virkemiddelaktører. Videre har 7 prosent av selskapene mottatt to

¹³ Dekker EU, Eksportfinansiering Norge (tidligere GIEK og Eksportkreditt), Enova, FORNY og Norges Forskningsråd. Virkemidler fra SkatteFUNN, inkubatorer, næringshager, tilskudd fra fylkeskommunen eller rådgivning som hovedsakelig er rettet mot oppstartsbedrifter er ikke tilstrekkelig til å kvalifisere for «den brede virkemiddelreisen».

eller tre former for oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge, men ingen andre virkemidler. 30 prosent har i tillegg til en eller annen form for oppstartsfinansiering mottatt øvrige virkemidler fra Innovasjon Norge, men har ikke reist videre i virkemiddelapparatet. 16 prosent av bedriftene med oppstartsfinansiering har reist videre i virkemiddelapparatet. I disse to sistnevnte gruppene som utgjør 46 prosent av alle bedriftene med kundereise, har 6 prosentpoeng reist med flere oppstartsvirkemidler, med andre ord en relativt liten andel.

2.6.3. Nærmere om videre bruk av andre virkemidler i og utenfor

Det finnes svært mange ulike reiser i virkemiddelapparatet. For å kunne si noe om typiske grupper av virkemidler som oppstartsbedrifter får i de ulike kundereisene har vi aggregert opp detaljerte virkemiddeltypene til mer overordnede typer virkemidler fordelt på aktører/aktørtyper. I tabellen under oppsummerer vi de vanligste virkemidlene/virkemiddeltypene for mottakerbedriftene som foretar «Innovasjon Norge-reisen» og «Den brede virkemiddelreisen». Disse to gruppene av virkemidler utgjør nesten halvparten av bedriftene som har mottatt oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge.

Figur 2-13: Oversikt over hvilke virkemidler selskapene mottar, fordelt på kundereise. 2009-2019. Kilde: Menon Economics

Virkemiddel	Innovasjon Norge-reisen	Den brede virkemiddelreisen
Markedsavklaringstilskudd	36 %	40 %
Kommersialiseringstilskudd	75 %	75 %
Oppstartlån	5 %	7 %
Inkubator	34 %	46 %
Næringshager	8 %	5 %
Nettverksutvikling	22 %	43 %
SkatteFUNN	36 %	74 %
Fylkeskommunene - Tilskudd	11 %	8 %
Rådgivning og andre tjenester	66 %	68 %
Andre IN-tilskudd	51 %	59 %
Bedriftsutviklingstilskudd	10 %	6 %
Egenkapitalinvesteringer ¹⁴	0 %	9 %
Innovasjonslån	2 %	3 %
Lavrisikolån	1 %	0 %
Lån og garantier	2 %	1 %
Miljøteknologiordning	1 %	5 %
EU	0 %	19 %
Eksportfinansiering ¹⁵	0 %	10 %
Enova - Tilskudd	0 %	5 %
FORNY	0 %	11 %
NFR - Tilskudd	0 %	85 %
Antall selskap	2121	1134

¹⁴ Omfatter investeringer fra såkornfond, Investinor, Argentum og Nysnø Klimainvesteringer

¹⁵ Omfatter GIEK og Eksportkreditt (nå Eksportfinansiering Norge)

Overordnet har en høy andel av bedriftene i begge kundereisene mottatt mange virkemidler. Sammensetningen av de tre ulike formene for oppstartsfinansiering er svært lik for de som foretar IN-reisen og den brede virkemiddelreisen. Tre av fire bedrifter som havner i hver av disse kategoriene har mottatt Kommersialiseringstilskudd.

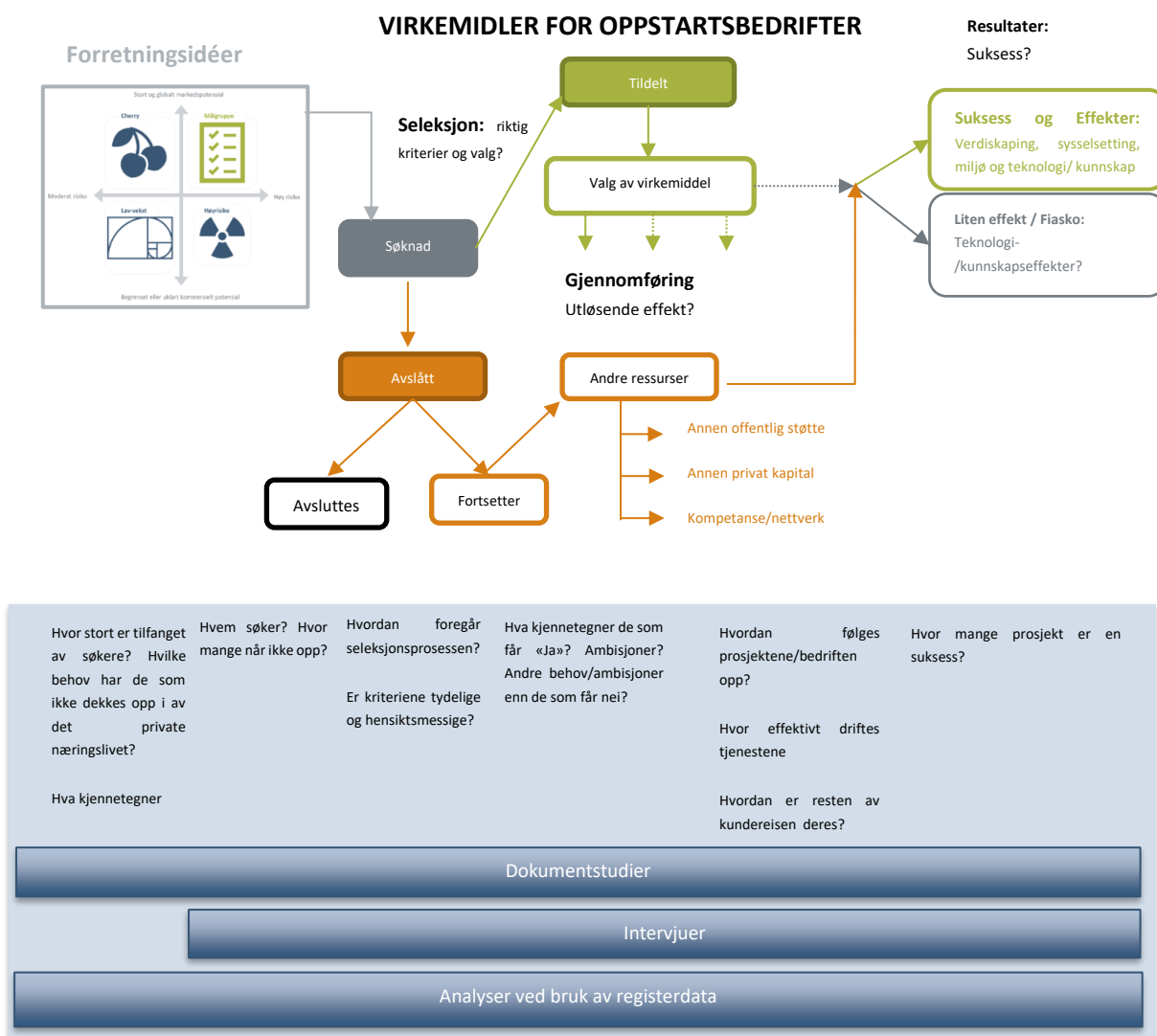
Blant bedriftene som havner i en av disse to «reisene», så har to tredjedeler mottatt rådgivningstjenester fra virkemiddelapparatet. Videre har en høy andel av bedriftene vært involvert med inkubatorer og SkatteFUNN. Særlig mange bedrifter i den brede virkemiddelreisen har hatt SkatteFUNN-prosjekter, om lag tre fjerdedeler. I tillegg har majoriteten av bedriftene i begge grupper mottatt andre tilskudd fra Innovasjon Norge.

Blant bedriftene som har vært gjennom den brede virkemiddelreisen har om lag ti prosent mottatt egenkapitalinvesteringer fra såkornfond, Argentum eller Investinor. En tilsvarende andel har mottatt eksportfinansiering og 19 prosent har mottatt støtte gjennom EU-virkemidler. Dette illustrer at mange av disse er internasjonalt rettet, og ikke bare har et internasjonalt *potensial*. Blant bedriftene som har vært på den brede virkemiddelreisen så har 85 prosent mottatt tilskudd fra Forskningsrådet.

3. Metode

3.1. Evalueringsmodell

I evalueringen legger vi til grunn OECDs overordnede rammeverk for evalueringer og Heums kriterier for god virkemiddelbruk (Heum, 2012, s. 7). Samtidig er det vår erfaring at disse metodene og kriteriene må knyttes opp til ordningene gjennom en gjennomtenkt modell for hvordan ordningene er designet og hvordan den skal fungere. Dette betegnes ofte som en programlogikk eller et virkemiddeldesign. Nedenfor presenterer vi en slik modell som strukturerer vårt evalueringsdesign.



Komponentene lengst til venstre handler primært om virkemidlenes relevans og universet av oppstartsbedrifter som man selekterer fra. Promotering av ordningene kan være avgjørende for å få frem gode prosjekter som trenger finansielle tilskudd. Evalueringen må vurdere dette arbeidet i forkant av søknadsprosessene.

I arbeidet med søknadene er vi opptatt av hvordan seleksjonen gjennomføres. Hva er kriteriene? Vi er også opptatt av å identifisere kjennetegn ved de som får avslag og hva som skjer med dem videre, særlig fordi dette kan fortelle noe om ordningens addisjonalitet.

I den grønne delen av modellen har vi gått fra seleksjon til oppfølging. Her er vi opptatt av hvordan virkemiddelapparatet tilfører ressurser, både finansielle ressurser og kompetanse. Det er også naturlig å vurdere tidshorisonten for tilskudd og oppfølging.

Helt til høyre i illustrasjonen på forrige side vurderes prosjektenes grad av suksess i form av bidrag til verdiskaping, sysselsetting og eventuelle eksternaliteter i form av kunnskapsspredning etc. Sentrale spørsmål her er hvor stor andel av prosjektene som blir en suksess og om det stimulerer det til nye samarbeid og nye prosjektidéer.

3.2. Nærmere om OECDs evalueringsmodell og Heums kriterier for god virkemiddelutforming

OECDs evalueringsmodell er bygget opp rundt fire evalueringskriterier; «Relevans», «Effekt», «Effektivitet» og «Varighet/Levedyktighet». I tabellen under har vi oppsummert de relevante spørsmålene som evalueringen har til hensikt å besvare og sortert dem under hvert av kriteriene. Vi har også koblet dem opp til Heums 8 kriterier (høyre side i tabellen).

Tabell 3-1: Oversikt over sentrale spørsmål i evalueringen

Evalueringskriterier	Evalueringsspørsmål	Heums kriterier
Relevans – er det behov for virkemiddelet?	Markeds/systemsvikt: - Dekker finansieringstilbudet en systemsvikt, det vil si en markedssvikt? - Har behovet for INs finansieringstjenester endret seg over tid? - Utvikling tilbudet av ekstern kapital, og utvikling i etterspørselen etter tjenestene?	#1-2 #3 #4
Effekt – samsvarer målet med behovet for virkemiddelet? Har det noen effekt?	Addisjonalitet: Oppsummering av resultat fra tidligere analyser (KEU): - Bidrar tjenestene til oppstartsbedrifter som ellers ikke ville blitt igangsatt? - I hvilken grad bidrar finansieringen til forsering av prosjektforløpet og teknologiutviklingen? Effekter: Hva sier tidligere studier om effekten av finanseringsvirkemidler rettet mot oppstartsbedrifter? Hvor stor andel av kundene kan i dag betegnes som gode gründere? Utløser ordningen annen privat kapital?	#4
Effektivitet – er organiseringen og gjennomføringen utformet optimalt?	Design: Er type virkemiddel tilpasset oppstartsbedriftenes preferanser og behov? Organisering og samarbeid: - Er Etablerertilskudd og/eller Oppstartlån de mest effektive løsningene for å dekke markedets behov? Seleksjon: - Er seleksjonsprosessen klar med hensyn til prioriteringskriterier, og er beslutningsprosessen transparent? - Når man målgruppen?	#5 #6-8

	• Er avgrensingen av tjenestene mot andre tjenester/ordninger klar nok? • Hvordan er kvaliteten på styringen av seleksjonsprosessen? Er det riktig kompetanse? Kostnadseffektivitet: • Er forvaltningen av ordningene kostnadseffektiv sammenlignet med øvrige/lignende ordninger?	
Varighet – er ordningen levedyktig; hvilke endringer bør implementeres?	• Hvilke endringer bør eventuelt implementeres?	

Evalueringen er basert på gjennomgang av relevante dokumenter tidligere forskningslitteratur og analyser, intervjuer og statistiske analyser.

I dokumentstudiene har vi gjennomgått dokumenter som beskriver Innovasjon Norges innsats mot gründere og oppstartfinanseringsordningene spesielt. Evalueringen støtter seg også på tidligere analyser og funn fra forskningslitteratur, tidligere evalueringer og analyser. Herunder har vi i omtaler av virkemidlenes effekter benyttet resultater fra de årlige kunde- og effektundersøkelsene som gjennomføres for Innovasjon Norges tjenester. Dette omfatter Effektanalysene som i dag gjennomføres av Samfunnsøkonomisk analyse (SØA), samt Kundeeffektundersøkelsen, som i tidspunktet vi evaluerer er gjennomført av Oxford Research. Ettersom vi hovedsakelig er opptatt av effekter er det Kundeeffektundersøkelsen etterundersøkelser vi har benyttet.

Statistiske analyser

Analysene om mottakere av Etablerertilskudd og Oppstartlån er basert på uttrekk fra Innovasjon Norges kundedatabase, SOPP. I analyser som omfatter regnskapsvariabler, foretaksinformasjon og sysselsetting har vi koblet disse dataene med Menons regnskapsdatabase. Denne inneholder alle regnskap for norske selskaper som rapporteres til Brønnøysundregisteret.

Blant mottakerne har 79 prosent levert tilgjengelige regnskap. Det vil si at 21 prosent av mottakerne er utelatt i analyser som inkluderer regnskapsdata eller metadata fra regnskapsdatabasen. Det kan være flere årsaker til at selskapene ikke har levert regnskap til Brønnøysundregistrene. Enkelte ble etablert i 2021, enkelte er enkeltpersonforetak¹⁶ og noen har ikke levert regnskap før enheten ble oppløst. Generelt har deknningen økt over tid, etter hvert som enkeltpersonforetak eller privatpersoner senere år ikke har kunnet motta oppstartsfinansiering. I tidsperioden 2009-2012 er det om lag 1/3 av mottakerne som ikke finnes i Menons regnskapsdatabase, mens denne andelen var redusert til 5-10 prosent i perioden 2018-2020.

Menons regnskapsdatabase er også benyttet til å kartlegge omfanget av oppstartsselskaper, utvikling i tilgang til lånefinansiering, innskutt egenkapital, fusjoner og morselskap, samt utvikling i antall eiere. Til sistnevnte har vi også benyttet Menons eierskapsdatabase.

For å kartlegge tilgang på kapital fra investeringsfond har vi benyttet data fra ECVA gjennom dataplattformen Perep. Det er Menon som årlig utarbeider disse undersøkelsene for NVCA. I tillegg har vi benyttet et stort antall

¹⁶ Dette gjelder kun mottakere før 2014. Fra og med 2014 har ikke enkeltpersonforetak hatt mulighetene til å motta Etablerertilskudd. For Oppstartlån har det fra lansering vært et krav om at søkeren er et AS.

medieoppslag, ulike databaser og nettsider for å bygge en dekkende liste over nye fond og investeringsverktøy som har kommet på plass i perioden etter 2014.

Til kartlegging av kundereisen har vi fått tilgang til og benytter Virkemiddeldatabasen som i dag forvaltes av SSB. Data fra denne er blitt kombinert med mer detaljert informasjon som ble tilrettelagt gjennom områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Disse dataene er igjen koblet med Innovasjon Norges kundedatabase.

Intervjuer

I forbindelse med evalueringen har vi intervjuet en rekke aktører, herunder ansatte i Innovasjon Norge med ansvar for programmer, gründersatsingen eller prosjekter som påvirker innsatsen. Vi har også gjennomført intervjuer med saksbehandlere på et utvalg Regionkontor. Får å fange opp markedets tanker om behov, effekt og viktighet av Innovasjon Norges innsats har vi intervjuet et utvalg av bedrifter og oppstartsmiljøer. Vi har også gjennomført intervju med Business Finland, Innovationsfonden og Vækstfonden, for å få et bedre inntrykk av hvordan deres satsing mot oppstartsbedrifter er organisert og hvordan denne skiller fra Innovasjon Norges. Tabellen under oppsummerer antall intervju gjennomført i evalueringen, fordelt på ulike aktører.

Figur 3-1: Antall intervju gjennomført i forbindelse med evalueringen

Type organisasjon/aktør	Antall intervju
Saksbehandlere regionkontor Innovasjon Norge	7
Øvrige representanter Innovasjon Norge	5
Lignende virkemiddelaktører i utlandet	3
Startup-miljøer	6
Oppstartsbedrifter som har mottatt støtte fra IN	9

4. Relevans: Oppstartsbedriftenes behov for tidligfasefinansieringen

I dette kapittelet spør vi om de tre virkemidlene til bedrifter i tidlig oppstartsfase er relevant sett i lys av bedriftenes behov. Dels handler dette om tilgang på alternativ kapital og rådgivning, dels handler det om utviklingen i antallet og kvaliteten på prosjektene som oppstartsbedriftene organiserer og dels handler det om i hvilken grad virkemidlene retter seg mot de faser og næringer der behovet er størst og markedssvikten mest tydelig.

4.1. Kapitalmarkedssvikt som berører bedrifter i oppstartsfasen

Kjennetegn ved oppstartsbedrifter gjør disse særlig utsatt for svikt i markedet for tidligfasefinansiering. Innovative foretak med betydelig vekstpotensial opplever trolig stor informasjonsasymmetri mellom gründere og eksterne finansiører. I tillegg vil gjerne innovative foretak ha positive kunnskapseksternaliteter som investorer ikke har insentiver til å ivareta.

Næringspolitiske tiltak bør ifølge samfunnsøkonomiske kriterier hvile på en svakhet eller svikt i det markedet (eller tilliggende markeder) som tiltaket er rettet mot. Tanken bak et slikt krav er at markedet gir den beste løsningen (first best) dersom markedet fungerer perfekt. En slik perfekt tilstand er en idealtilstand som man ikke finner i virkelige markeder, og er kun et teoretisk scenario. Man finner ulike former for svakheter og svikt i alle markeder. Dersom svikten er omfattende og aktørene i markedet ikke selv klarer å organisere seg ut av svikten, kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt at staten går inn med virkemidler for å justere svikten. For at et inngrep skal være lønnsomt, må i tillegg en rekke andre kriterier tilfredsstilles. Det er disse kriteriene som Innovasjon Norge og Nærings- og fiskeridepartementet gjerne betegner som Heums krav til egnede næringsrettede virkemidler.

En sentral problemstilling som knytter seg til diskusjonen om hvorvidt det foreligger en markedssvikt, er hvilke utfordringer selskaper har i å sikre kapital i tidligfase. Dette gjelder i hvilken grad disse selskapene evner å finansiere oppstart med egne midler (egenkapitalinnskudd), eller ved å skaffe til veie investorkapital. Lånefinansiering er normalt ikke en egnet måte å finansiere prosjekter i tidligfase, da mye risiko og lav sikkerhet knyttet til prosjektet kan medføre høye lånerenter eller avslag på lånesøknad.¹⁷

Det finnes flere årsaker til at selskaper i målgruppen for finansieringsordningene kan oppleve en markedssvikt. Årsakene kan i hovedsak snevres ned til tre hovedårsaker:

- 1) Antagelig befinner foretakene seg iblant **en gruppe hvor flere har betydelig vekstpotensial**, og som derfor burde få finansiering, uavhengig av kilde.

¹⁷ Ifølge konvensjonell finanst teori skal både selskapets verdi og suksess være uavhengig av benyttet finansieringsform, gitt et sett med forutsetninger (Miller og Modigliani, 1958). Myers og Majluf (1984) lanserte en teoretisk forklaring på hvorfor noen kapitalformer er foretrukne overfor andre. Den såkalte hakkeordensteorien (pecking order theory) predikerer at finansieringskostnaden øker med graden av asymmetrisk informasjon samt risikoprofilen til finansieringen som tilbys. På grunn av dette vil foretaket ha en prioritert rekkefølge av finansieringskilder; først tilbakeholdt overskudd, deretter lånefinansiering og til slutt ekstern egenkapital. Rasjonale bak en slik teori er at eksterne investorer bærer større risiko enn kreditorer, og at ekstern egenkapital derfor vil være dyrere å hente inn fra kapitalmarkedet enn lånekapital. Dersom selskapet eller gründeren(e) har mulighet til å finansiere drift og/eller investeringer selv, vil de heller ikke velge å betale for å få tilgang lånekapital.

- 2) Det er også grunn til å forvente at det blant disse innovative foretakene kan være svært stor **informasjonsasymmetri mellom grunder og eksterne finansører**.
- 3) Videre forbindes investeringer i innovative løsninger gjerne med **positive eksternaliteter som investorene ikke har insentiver til å ta hensyn til**. Dette følger av at den innovative løsninger gjerne forutsetter investeringer i immaterielle verdier som ikke nødvendigvis (i sin helhet) kun tilfaller selskapet som foretar investeringen. I et bedriftsøkonomisk perspektiv får positive eksternaliteter ofte motsatt effekt, hvor det blir produsert for lite av varer enn hva som er sosialt gunstig. Sett i sammenheng med nyoppstartede bedrifter betyr dette at det investeres mindre enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette knytter seg til store konsumentoverskudd fra innovative varer og tjenester, investeringer i immaterielle verdier som kan skape positive kunnskapseksternaliteter for konkurrenter, inkludert ansatte som starter nye, liknende selskaper.

Positive eksternaliteter har konsekvenser for hvordan tildelingen av ulike støtteordninger bør gjennomføres, samt tildeling på ulike områder. Man kan sikre prosjektlønnsomhet via subsidier eller ulike skatteordninger, men de bedriftsøkonomiske insentivene ligger fortsatt i å minimere prosjektkostnadene. Dette insentivet til å redusere kostnader kan føre til at bedrifter velger velkjente løsninger fremfor umodne, til tross for at økt forskning og utvikling på området på sikt vil gi effektivitetsgevinster og høyere nåverdi.

Selv om det er nokså ukontroversielt å hevde at bedrifter møter en svikt i markedet for tidligfasefinansiering, er det mer vesentlig å stille spørsmål ved hvor i næringslivet svikten er størst, og hvordan man skal imøtekomme denne svikten. Målgruppen til Innovasjon Norges finansieringstilbud til oppstartsbedrifter er små, unge, innovative bedrifter som utvikler nye løsninger, og som er i startfasen med å selge disse i markedet.

Kombinasjonen av disse egenskapene gjør målgruppen særlig utsatt for markedssvikt da det er betydelige risiko knyttet til innovative prosjekter, og tilhørende kostnader forbundet med å tilegne seg informasjon om innovasjonen. I tillegg mangler unge foretak historikk som kan fungere som signal mot finansører, som gjelder særlig for førstegangsgründere. Begge disse egenskapene ved målgruppen gir grunn til å forvente at det blant disse innovative foretakene kan være svært stor **informasjonsasymmetri mellom foretakseierne og eksterne finansører**. Finansieringskilder som kreditt er også normalt sett lite aktuelt for slike selskaper, ettersom selskapene i målgruppen har liten til lav inntjening å vise til, samt lite eiendeler å stille som sikkerhet. Skulle det da vise seg at eierne ikke har egne midler å finansiere utviklingen med, kan dette føre til en kapitalmarkedssvikt i dette segmentet.

4.1.1. Om Regionale variasjoner i markedssvikt og kapitaltilgang

Samtidig som midler til nyoppstartede selskaper skal løse opp i en eller flere former for markedssvikt som selskapene ikke klarer å løse selv, skal tildelte midler stimulere til nasjonal verdiskaping og utvikling i hele landet. Det er god grunn til å forvente at tilgang på risikokapital varierer mellom regioner drevet av ulik tilstedeværelse av lokale investorer. Det er vel kjent at mange investorer har en klar tendens til å investere i bedrifter som er lokalisert i nærheten av dem selv. Vi kommer tilbake til regional ulikhet i tilførsel av egenkapital i delkapittelet under.

4.2. Tilbudet av ekstern kapital til oppstartsbedrifter i Norge

Over tid har tilbudet av ekstern egenkapital til oppstartsbedrifter i tidlig fase økt. Innskutt egenkapital i den identifiserte populasjonen av oppstartsbedrifter har økt, både totalt og gjennomsnittlig innskudd egenkapital, i tillegg til at det gjennomføres flere store emisjoner i oppstartsbedriftene. Veksten er imidlertid ikke jevnt

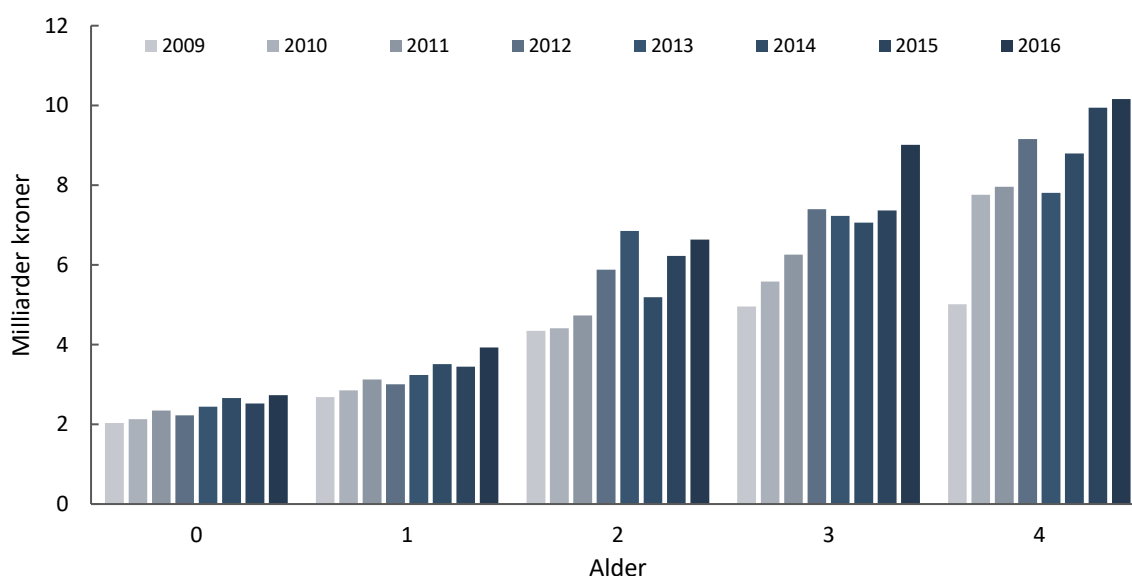
fordelt utover landet, og andelen egenkapital som tilføres bedrifter i Oslo har vært økende. Samtidig viser sammenligning på tvers av land at kapitaltilgangen i tidlig fase er relativt lav i Norge sammenlignet med resten av Norden.

Et sentralt spørsmål knyttet til statens rolle som tilbyder av kapital for bedrifter i tidlig fase er hvordan det private markedet for tidligfasekapital fungerer. Sagt med andre ord: Hvor stor er den faktiske markedssvikten i dette markedet i dag? Det er gjennomgående vanskelig å besvare dette spørsmålet fordi både tilbudssiden og etterspørselssiden i markedet bestemmer denne tilstanden. Eksempelvis er det ikke noe feil med et marked der det tilbys lite kapital dersom antallet oppstartsbedrifter med stort potensial er lite. Vi er med andre ord avhengig av å både se på tilbuds- og etterspørselssiden. Vi ser først på tilbudssiden og kommer tilbake til etterspørselssiden i neste delkapittel.

4.2.1. Tilførsel av egenkapital

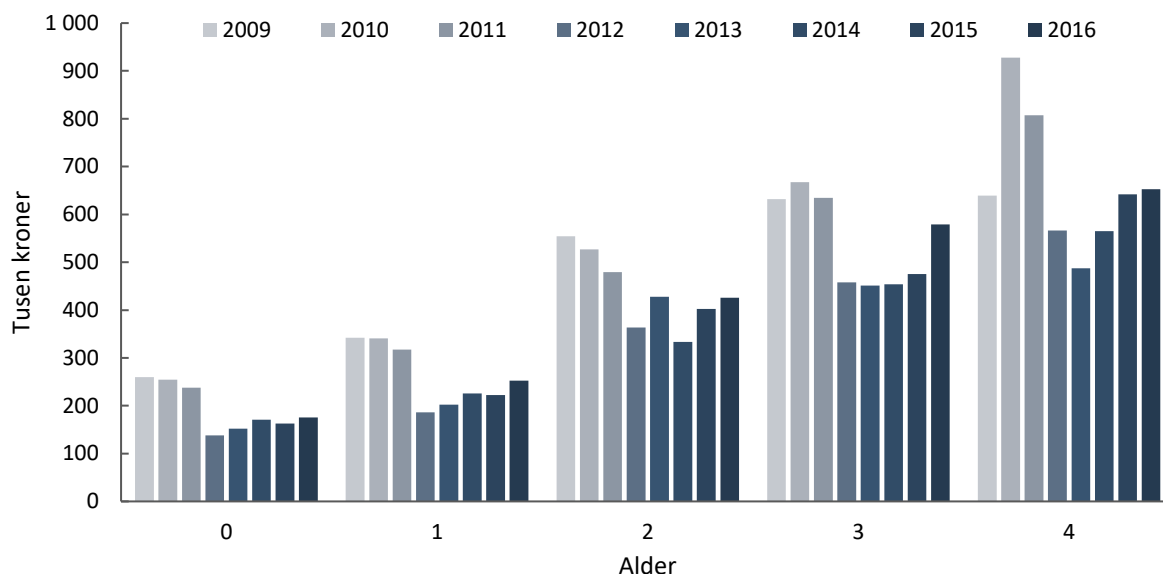
Vi starter ut med et fugleperspektiv der vi kartlegger tilførsel av egenkapital til alle oppstartselskaper (0-4 år gamle) med oppstart fra 2009 til 2016. Vi fokuserer på innskutt egenkapital til forskjell fra opptjent egenkapital fordi innskutt kapital normalt er å regne som frisk kapitaltilførsel gjennom emisjoner. Figuren under viser samlet innskutt egenkapital i oppstartsbedrifter etter etableringsår. Over tid har kapitaltilførselen til oppstartsbedrifter økt, og økningen blir større jo eldre oppstartsbedriftene er. Den samlede egenkapitalen som skytes inn oppstartsbedrifter har altså økt markant og systematisk over tid.

Figur 4-1: Samlet innskutt egenkapital i alle oppstartsbedrifter etter alder og etableringsår. Kilde: Menon Economics



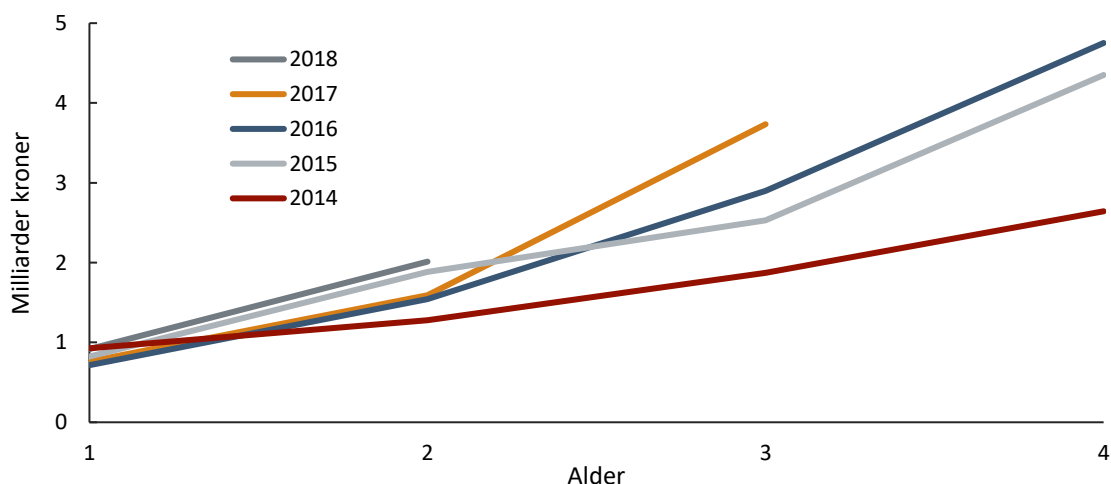
En årsak til økningen kan ligge i at antallet oppstartselskaper har økt. I figuren nedenfor ser vi derfor på gjennomsnittlig innskutt egenkapital i norske oppstartsbedrifter. Her ser vi et tydelig mønster der vi har et knekkpunkt i 2012. Dette relaterer seg først og fremst til redusert krav til aksjekapital ved etablering av aksjeselskap i 2012. I tillegg til den direkte effekten av redusert krav til aksjekapital, medførte endringen at terskelen for å etablere en bedrift ble lavere og følgelig har flere foretak blitt etablert i årene fra og med 2012. Siden 2012 har imidlertid gjennomsnittlig innskutt egenkapital økt noe, særlig 2 til 4 år etter etablering. Det er med andre ord en tendens til at gjennomsnittsselskapet har blitt tilført noe mer egenkapital de senere årene

Figur 4-2: Gjennomsnittlig innskutt egenkapital i alle oppstartsbedrifter etter alder og etableringsår. Kilde: Menon Economics



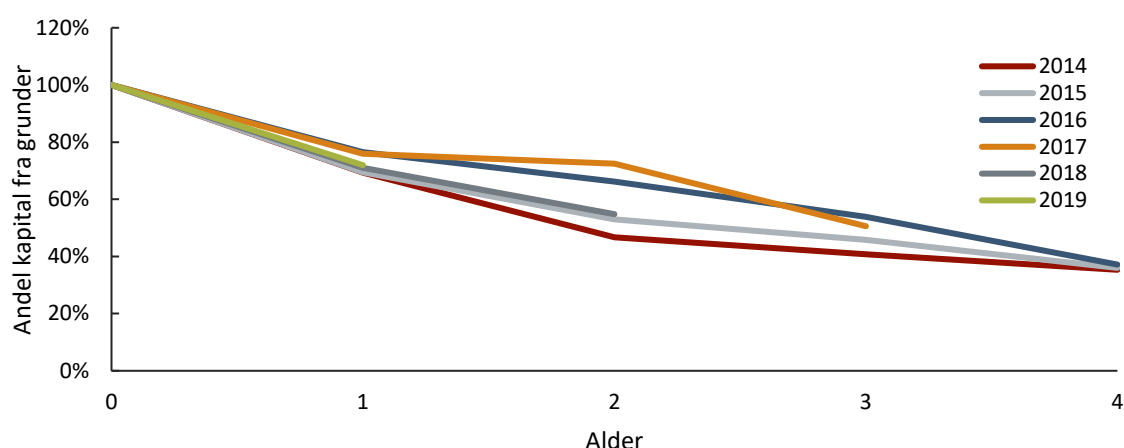
Egenkapital kan skytes inn av eksisterende eiere eller av nye eiere. At nye eiere skyter mer kapital inn er et tegn på et mer vitalt kapitalmarked for bedrifter i tidlig fase. I figuren under ser vi en tydelig tendens til at eksterne eiere bidrar med mer kapital over tid. Kurven for 2014 ligger lavest og deretter følger årgangene systematisk.

Figur 4-3: Innskutt egenkapital fra eksterne. Milliarder kroner. Kilde: Menon Economics



Når dette er sagt finner vi ingen tydelig tendens til at eksterne eiere gradvis representerer en større andel av den innskutte egenkapitalen. Per definisjon er deres andel lik 0 i etableringsåret. I år fire har deres andel økt til om lag 65 prosent. Dette utviklingsmønsteret tilsier at eksterne investorer/eiere spiller en helt sentral rolle i oppkapitaliseringen av tidligfaseselskaper, men at denne rollen har vært nokså lik de senere årene.

Figur 4-4: Andel innskutt egenkapital fra gründere, kategorisert etter etableringsår. Kilde: Menon Economics



Et annet sentralt spørsmål knytter seg til størrelsen på emisjonene. Har vi sett at antallet større emisjoner øker? I tabellen nedenfor oppgir vi antallet bedrifter som er blitt tilført mer enn 100.000 kr, mer enn 1 mill kroner og mer enn 10 mill kroner i de ulike årene.

Figur 4-5: Antall emisjoner i oppstartsselskap over hhv. 100 000, 1 million og 10 millioner

År	> 100 000	> 1 million	> 10 millioner
2010	877	188	0
2011	1353	345	23
2012	1864	516	39
2013	1952	640	64
2014	2268	785	93
2015	2527	878	99
2016	2610	937	97
2017	2733	986	107
2018	2797	1131	120
2019	2943	1245	191

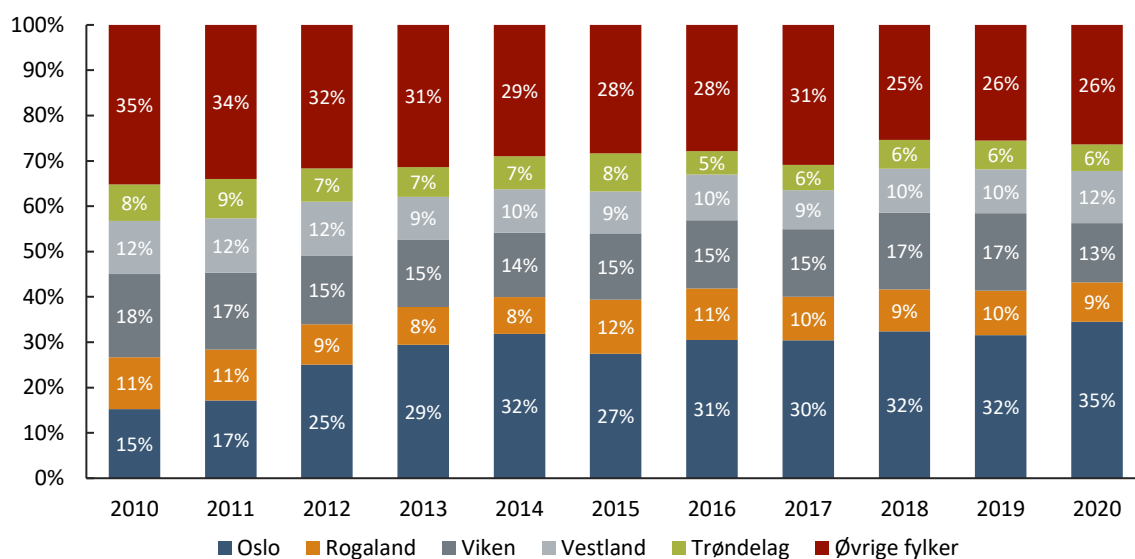
Vi ser en tydelig tendens til at antallet større emisjoner har langt høyere vekst enn antallet mindre emisjoner. I 2019 nærmet vi oss 200 emisjoner med en verdi på over 10 millioner kroner i oppstartsselskaper med en alder på 0-4 år.

Oppsummert viser tallene at oppstartsbedrifter i Norge tilføres gradvis mer egenkapital gjennom det siste tiåret og at omfanget av større emisjoner har tiltatt markant. Det tilsier at tilbudet av risikokapital til bedrifter i tidlig fase er kraftig forbedret.

4.2.2. Regionale forskjeller i tilgang på kapital

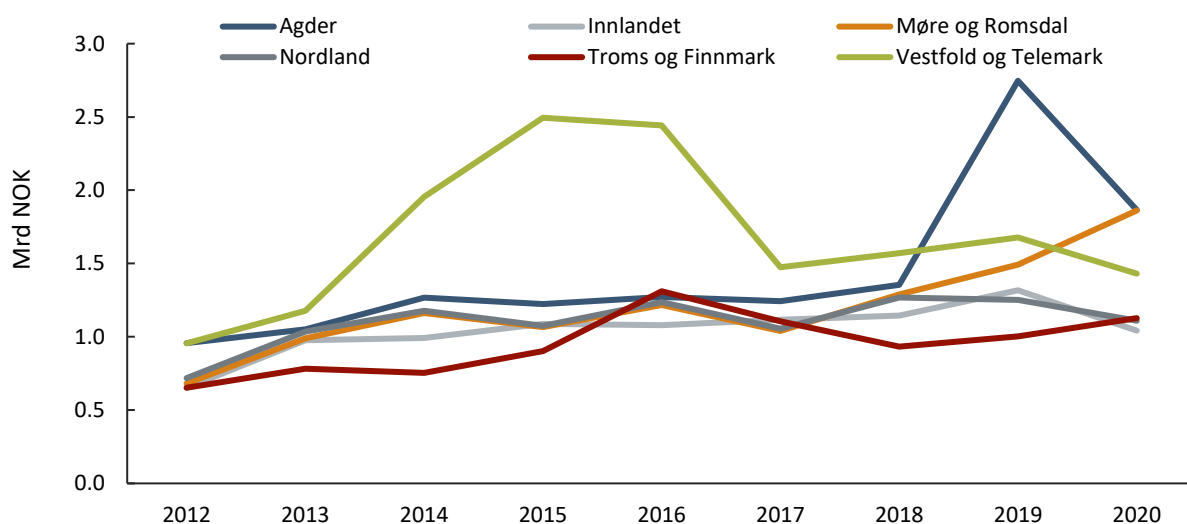
Innovasjon Norge skal dekke næringslivets behov i hele landet. Det er derfor av interesse å se nærmere på egenkapitaltilførsel i ulike deler av landet. I figuren under ser vi en klar tendens til at oppstartsbedriftene i Oslo har fått tilført en markant større andel av innskutt egenkapital gjennom de siste tiåret. Rogaland og Vestland fylke har opprettholdt andelen gjennom perioden, mens Trøndelag og øvrige fylker har opplevd en kraftig fallende andel.

Figur 4-6: Innskutt egenkapital i oppstartsbedrifter fordelt på fylke. Kilde: Menon Economics



I figuren nedenfor ser vi nærmere på utviklingen i tilførsel av egenkapital i disse øvrige fylkene. Verdien på Y-aksen er milliarder kroner. Figuren viser at det knapt har vært noe vekst i innskutt egenkapital i oppstartsselskaper gjennom tiåret i Nord-Norge og i Innlandet. Det har derimot vært en markant vekst i Møre og Romsdal og i Agder.

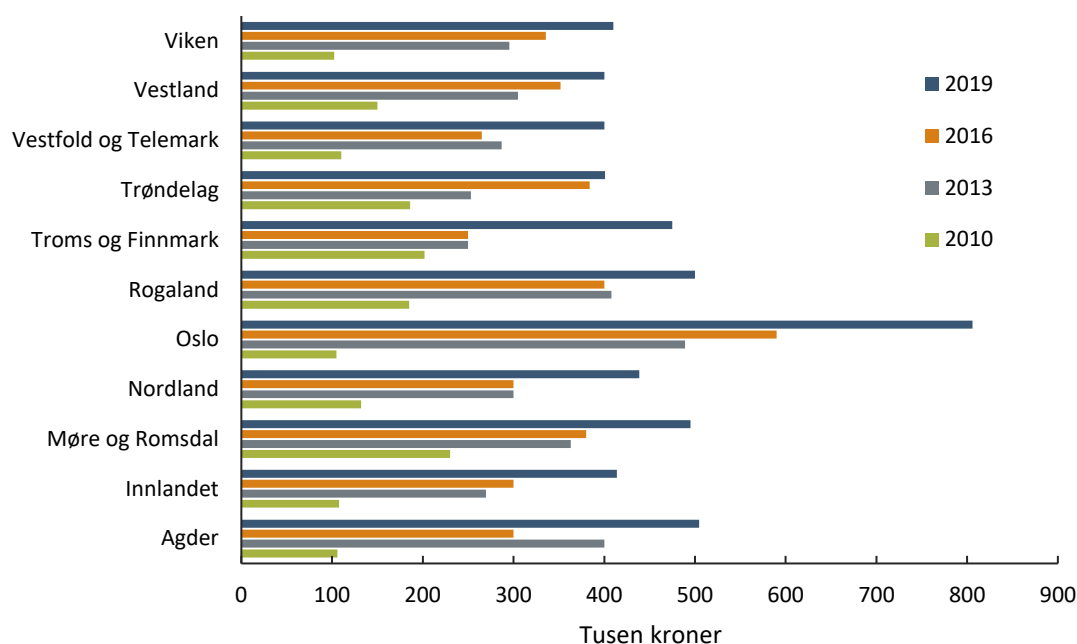
Figur 4-7: Tilførsel av innskutt egenkapital til oppstartsbedrifter i utvalgte fylker og over tid. Kilde: Menon Economics



Dette utviklingsmønsteret trekker i retning av at den markante nasjonale veksten ikke er jevnt fordelt utover landet og dette kan – men trenger ikke – indikere at det er vanskeligere å finne tilbydere av oppstartskapital i Nord-Norge og i innlandet enn andre deler av landet.

Samlet egenkapitaltilførsel til oppstartsbedrifter sier lite om det er noen få vekstraketter som tiltrekker seg all kapitalen, eller om kapitalen er fordelt jevnt på en rekke oppstartsbedrifter i fylket. Ved å se på median emisjonsverdi kan vi nyansere dette bildet. Figuren under viser hvordan median emisjonsverdi har utviklet seg over tid og fylke.

Figur 4-8: Median emisjonsverdi per emisjon¹⁸, fordelt på fylker. Kilde: Menon Economics



For samtlige fylker har størrelsen på en typisk emisjon økt betydelig fra 2010 til 2019, men størrelsen på økningen varierer på tvers av fylker. Oslo har den største veksten i emisjonsstørrelser, og ligger langt høyere enn de øvrige fylkene i 2019 med median emisjonsstørrelse på 800 000 kr. Sett bort i fra Oslo, så er en typisk emisjon omtrent like stor i de øvrige fylkene med median i intervallet 400 - 500 000 kroner. Dette er overraskende jevnt sett opp mot hvor stor variasjon det er i mengden kapital tilgjengelig, og antall oppstartsbedrifter på tvers av fylker.

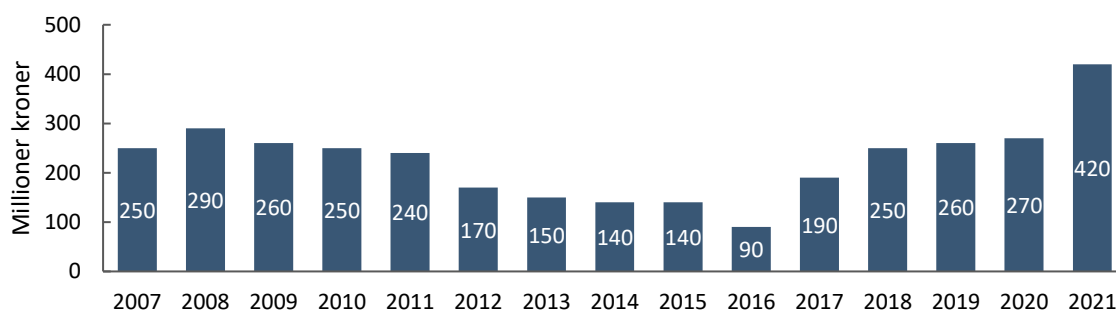
4.2.3. Tilgang på kapital fra aktive investeringsmiljøer

En alternativ tilnærming til kartlegging av kapitaltilgang over tid er å se på omfanget av aktive investeringsmiljøer i form av investeringsfond og investeringskontorer. Disse miljøene spesialisere seg ofte i å investere i bedrifter i ulike faser.

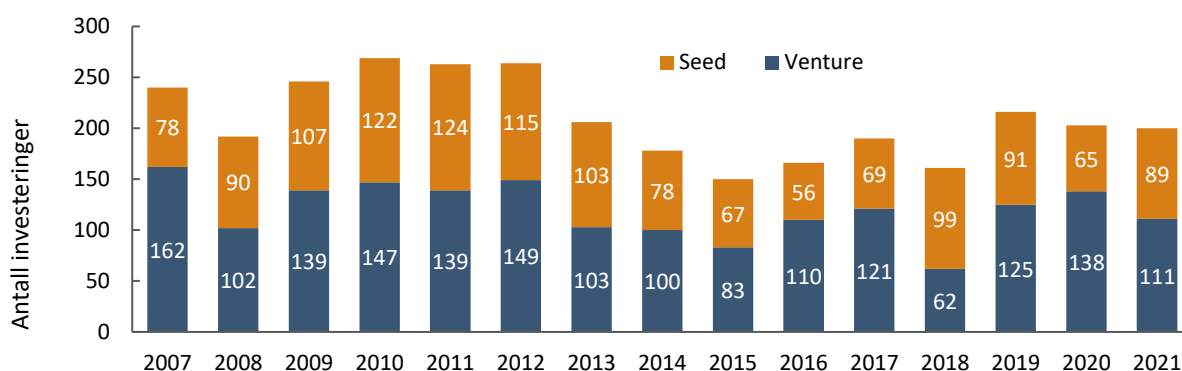
Norsk venturekapitalforening (NVCA) utarbeider i samarbeid med Menon statistikk over kapitalinnhenting (hvor mye de disponerer) og investeringer som er utført av medlemsfond. Slike fond representerer mellom 5 og 10 prosent av all emisjonskapital til små og mellomstore bedrifter i Norge. Andelen er sannsynligvis langt større dersom vi begrenser oss til innovative oppstartforetak. I figuren nedenfor rapporterer vi omfanget av såkorninvesteringer siden 2007. Det er investeringer i denne typen selskaper som ligger tettest på oppstartsselskaper. Vi ser en markant økning i investeringene etter 2016, som til dels er drevet av etablering av nye såkornfond med offentlig egenkapitaltilførsel (såkalt bølge 3-fond) og investeringer gjennom presåkornfondene som er delfinansiert gjennom lån fra Innovasjon Norge.

¹⁸ Emisjon er definert som en økning i innskutt egenkapital på mer enn 30 000 kroner.

Figur 4-9: Såkorninvesteringer i norske porteføljeselskap. Kilde: Perep og Menon Economics



Figur 4-10: Antall investeringer i norske porteføljeselskap. Kilde: Perep og Menon Economics



Vi ser en økning i antall såkorninvesteringer etter 2016, men økningen er ikke like markant som økningen i investeringsvolum. Det tilsier at midlene de senere år er konsentrert til større investeringer.

I NVCAs medlemsportefølje er det ikke blitt markant flere fondsforvaltere. Det tilsier at dersom dette markedet for tidligfase investeringskapital har vokst i Norge så finner vi mer av veksten utenom disse fondene. I tabellen under presenterer vi en liste over nye fond og investeringsverktøy som har fokus på bedrifter i tidlig fase og som har kommet til siden 2015. Her tar vi i liten grad med såkalte corporate venture-investorer som representerer større selskaper med en portefølje av investeringer i tidligfaseselskaper. Vi lister heller ikke opp utenlandske investorer uten fast representant i Norge. Invest Europe og Dealroom peker på at utenlandske investorer har blitt langt mer tilstede i det norske markedet de siste årene.

Tabell 4-1 Oversikt over nye investeringsmiljøer/fond som har hentet inn kapital etter 2014¹⁹

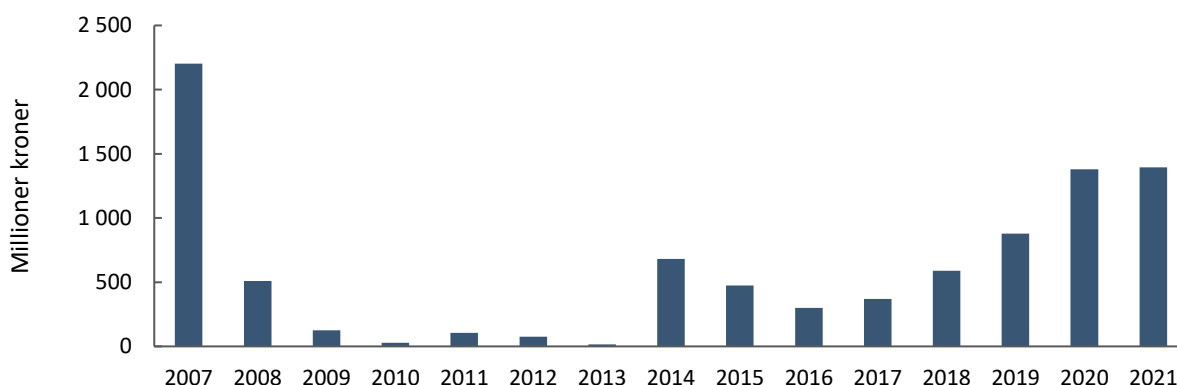
Fond/Investor	Størrelse (Mill. kr)	Fokus	Etablert	Kommentar	Fase
NTNU Discovery	25	Norge	2015	TTO-relatert	Seed
Norsk innovasjonskapital IV	250	Norge	2015	Kjeller mm	Seed-venture
Momentum Partners	412	Norge	2015	Cleantech	Seed/Venture
First risk capital		Norge	2015	Drammen	Seed/venture
Schibsted Venture		Norge	2015	digital media	seed/venture
Venture Factory		Norge	2015	gründermiljø	Seed
DNB NXT accelerator		Norge	2015		Seed
North Venture		Norge	2015	coinvest med Founde	Seed/Venture
Sarsia Seed II	400	Norge	2016	Stat	Seed
Proventure Seed II	400	Norge	2016	Stat	Seed
Alliance Spring	400	Norge	2016	Stat	Seed
Equinor Technology ventures	500	Norge ++	2016	Energy	Seed-venture
Østfold Follo Nyskapsfond		Norge	2016	Regionalt	Seed
Skyfall Ventures	300	Norge	2016		Seed/Venture
MTI startup		Norge	2016		Seed/Venture
TRK Group		Norge	2016	Små eierposter	Seed
Norselab	1200	Norge	2016	to fond	Seed/venture
Spring capital	500	Norge/USA	2016	Springcorp Growth	Seed/venture
Katapult/NIN	350	Norge/Global	2016		Seed/venture
The Factory		Norge/Norden	2016		Seed/venture
Cofounder II/III	150	Norge	2016	KLP	Seed
Founders Fund II/III	70	Norge	2017		Seed
Skagerak Maturo	300	Norge	2017	Stat	Seed
Headean Ventures	900	Norden	2017	LS	Seed/Venture
Koinvestorfond Nord-Norge	132	Nord-Norge	2017	Innovasjon Norge	Seed
Valide Invest 1	30	Norge	2017	Rogaland	Seed
DNB Venture	250	Norge	2017	Fintech	Seed-venture
Tidligfasefondet i Nord-Trøndelag	10	Norge	2017	Trøndelag	Seed
Hedmark næringsfond	60	Norge	2017		Seed
Snø Ventures	900	USA/Norge/Norden	2017		Seed/venture
We are Human		UK/Norge	2017	edutech /Brand	Seed
Kjeller Horisont	400	Norge	2018		Seed
Sintef venture V	500	Norge	2018		Seed
Aqua Blue Ocean	1000	Norden	2018		??
Idekapital fund 1	520	Norge	2018		Venture
Norwegian.ai	1000	Norge (Norden)	2018	AI	Seed-venture
Link venture capital		Norge	2018		Seed-venture
The Nordic Web Angel fund	50	Norden	2018		Seed
Nysnø	1500	Norge	2018		Venture
Spb 1 Hedmark og HFK	100	Norge	2018		Seed/venture
Antler		Norge	2018	Deep Tech	Seed/Venture
DNB ventures	250	Norge	2018		Seed/venture
Finstart Nordic	300	Norge/Norden	2018	SB1	Seed
Octo Ventures		Norge	2019	Div / Tech / Fasion	Seed
StartupLab Venture		Norge	2020		Seed
MOCEAN invest		Norge	2020	CV Family	Seed/Venture
Våren		Norge	2020	Bio	Seed
DNV venture	250	Norge/global	2020	corp venture	Seed/venture
Idekapital fund II	900	Norge/USA	2021		Seed/venture
Runway FBU	300	Norge	2021	Aker	Seed/ESV/
Sandwater invest	650	Norge	2021		Seed
Fortress fund	50	Norge	2021	Smart innovationinku	Seed
Valide Invest II	50	Norge	2021		Seed
Motion Ventures	250	Norge/global	2021	maritim/WW	Seed/venture
Skyfall ventures 2	250	Norge	2022		Seed/Venture
Varde investeringslaug	60	Norge	2022	Gudbrandsdalen	Seed
Bluefront capital	300	Norge	2022	sjømat	Seed/venture
NEW		Norge	??		Seed/Venture
Samlet forvaltningskapital	16219				
Seed	4137				
Seed/Venture	12082				

¹⁹ Informasjon i denne tabellen er hentet gjennom media-oppslag, investeringsmiljøenes egne websider og ulike survey av markedsutviklingen. Både investeringsrammer, årgang og faktisk fasefokus kan avvike fra våre oppgitte opplysninger. Delvis kommer dette av at definisjonene ikke er helt avklart.

Vi har identifisert ikke mindre enn 60 nye investeringsinstrumenter i form av fond og investeringsrammer. Investinor har gått inn som fond-i-fond-investor i 14 slike miljøer. I tillegg er det tilført 260 millioner gjennom Investinors presåknordning som er kanalisert til et 30-talls inkubatorer, akseleratorer og private investeringsmiljøer, herunder engleinvestornettverk. Enkelte av disse miljøene dukker også opp på listen over. Det er ikke noen tydelige tegn til at denne oppblomstringen av investormiljøer og fond har avtatt i det senere, snarere tvert om. Samlet har vi her identifisert kapital som er tilgjengeliggjort for tidligfaseinvesteringer på til sammen 16 milliarder kroner i perioden 2015 til 2021 (7 år). For ca. en av fire investeringsfond/instrumenter har vi ikke klart å identifisere kapitalen som stilles tilgjengelig. Det er enten fordi det ikke er oppgitt noen ramme eller fordi investor ikke ønsker å tilgjengeliggjøre informasjon. Dersom fordelingen for de andre aktørene er representativ for de vi ikke har data på, er samlet kapital som er tilgjengeliggjort i dette segmentet på nærmere 20 milliarder kroner. En del av dette investeres i utlandet og en betydelig andel benyttes til å følge opp eksisterende porteføljebedrifter, men dette er ikke noe nytt for disse fondene som har kommet til.

Til sammenligning ble det hentet inn ca. 5 milliarder kroner til fond som investerer i såkorn og tidlig venture i NVCAs medlemsportefølje i denne perioden. I figuren under har vi isolert kapitalinnhenting i såkorn-fasen blant NVCAs medlemsportefølje. Den viser at det har vært en betydelig vekst i kapitalinnhenting også i disse fondene de siste årene.

Figur 4-11: Kapitalinnhenting i såkorn-fasen. Kilde: Perep og Menon Economics

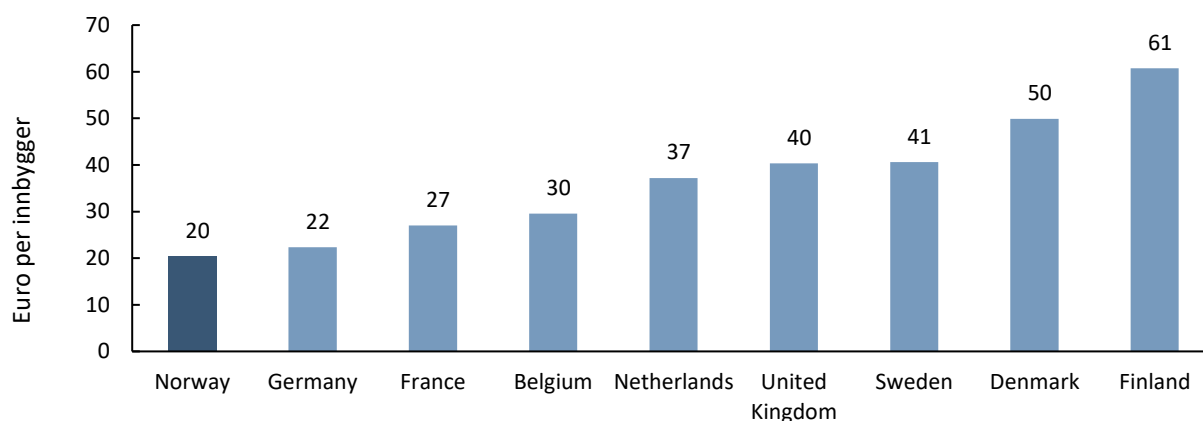


Det påviste mønsteret viser med all tydelighet at det har blitt langt mer aktiv og kompetent kapital tilgjengelig for såkorninvesteringer, samt at investoruniverset har blitt bredere og mer sammensatt. Dette tydelige utviklingstrekket er også beskrevet i Investinors nyere markedsvurderinger.

4.2.4. Fra hvilket nivå kommer denne veksten i investeringer?

Et helt sentralt tema for vurderingen av markedssviktens omfang er hvilket investeringsnivå denne veksten har utviklet seg fra. Sammenlignet med investeringsaktiviteten rettet mot såkorn og venturesegmentene i andre land, er det fortsatt relativt lite investeringer i Norge når vi måler dette i forhold til BNP og per innbygger. I figuren under måler vi investeringer i Euro per innbygger med fokus på gjennomsnitt for perioden 2018-2020. De andre nordiske landene ligger fortsatt langt foran Norge mht. slike investeringer.

Figur 4-12: Såkorn- og ventureinvesteringer per innbygger i utvalgte europeiske land. Euro per innbygger. Gjennomsnitt 2018-2020. Kilde: Pitchbook

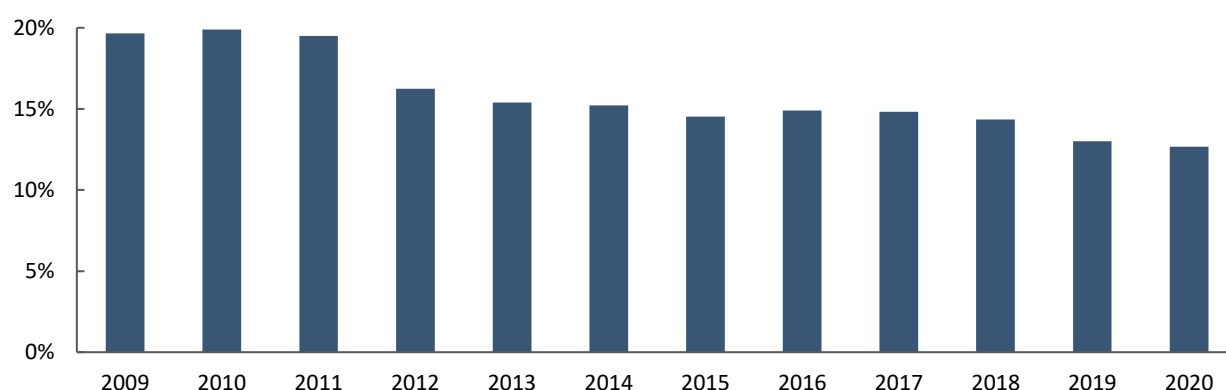


Tall fra Invest Europe for alle ventureinvesteringer (2017-2021) blant medlemsfondene viser at investorer i Europa har rettet langt mer kapital inn mot de tidligste fasene (early stage venture). I dette segmentet har investeringer og fundraising tredoblet seg i denne perioden. Trenden vi ser i Norge er med andre ord ikke unik. Tallene viser videre at porteføljebedrifter i Norge tilføres ca. 50 prosent av hva bedriftene i Sverige og Danmark tilføres av kapital, når man måler dette i lys av BNP i landene. Dersom man tar høyde for at Norge er olje og råvarebasert (her er eksterne ventureinvesteringer mindre benyttet), snevres avviket markant inn (grovt anslag til 25 prosent lavere enn nabolandene). Dette trekker i retning av at markedssvikten kan være noe større i Norge enn i våre naboland, men det er viktig å presisere at tallene som ligger til grunn for disse sammenligningene dekker hele venture-segmentet og at de aller mest av kapitalen i disse fondene går til de senere fasene som ikke er relevante for vårt fokussegment. Man skal derfor være litt forsiktig med bruk av disse tallene. En nylig sammenligning av tidligfaseinvesteringer i Oslo og Stockholm (basert på tall fra Dealroom) peker i retning av at aktivitetsnivået nå er like høyt eller høyere i Oslo. Samlet sett mener vi at bildet trekker i retning av at tilgang på kapital i de tidligste fasene i Norge henger noe etter de andre skandinaviske landene, men at gapet snevres inn.

4.2.5. Omfang av lånefinansiering

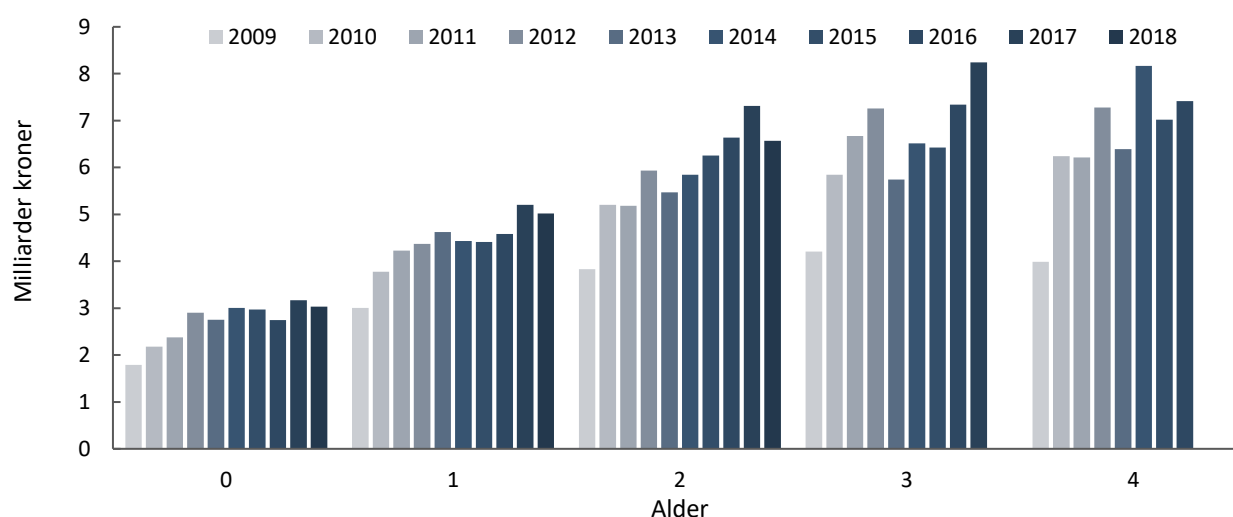
De fleste oppstartsbedrifter overlever ikke fem år. Dette illustrerer risikoen som er forbundet med bedrifter i så tidlig fase. Ettersom risikoen er svært høy, er ofte gjeldsfinansiering ikke tilgjengelig for selskapene. Høy risiko, uten oppside, ville krevd en høy rentekostnad for å innvilge lån, som igjen øker risikoen forbundet med betjeningsevne. I sum er det få kredittinstitusjoner som ønsker å gi langsiktige lån til oppstartsbedrifter. Dette bekreftes av oppstartsbedriftene regnskap, som viser at kun 13 prosent av oppstartsbedriftene i 2020 hadde langsiktig gjeld. Over tid har andelen falt noe, særlig i 2012, da terskelen for å etablere et selskap ble senket.

Figur 4-13: Andel oppstartsselskap med langsiktig gjeldsfinansiering. Kilde: Menon Economics



Samtidig som andelen med gjeldsfinansiering blant oppstartsbedrifter har falt, ser vi også at den samlede gjelden i selskapene har økt. De som får tilgang på gjeldsfinansiering får altså mer enn tidligere. Tilgangen til lån som ekstern kapital for oppstartsbedrifter ser altså ikke ut til å ha økt de siste ti årene.

Figur 4-14: Samlet langsiktig gjeld hos oppstartsbedrifter fordelt på bedriftens alder og år. Milliarder kroner. Kilde: Menon Economics

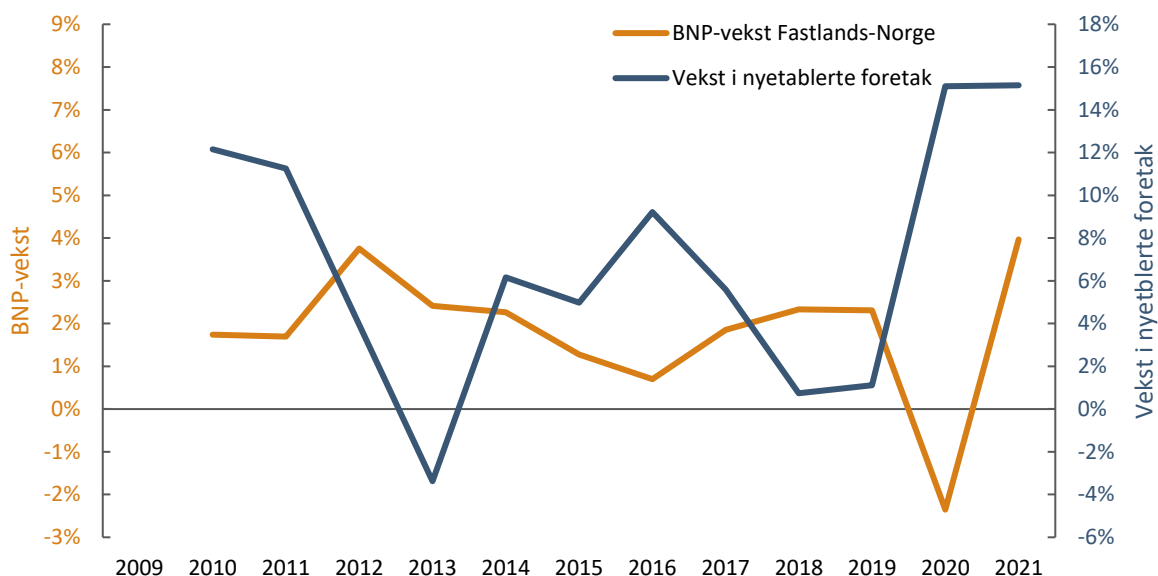


4.3. Etterspørsel etter Innovasjon Norges tjenester

Sett bort fra 2020, har etterspørselen, målt i antall søknader, avtatt i tiden etter 2016. Avslagsratene har ikke økt vesentlig, og de er en god del lavere enn i andre land. Noe av dette kan tilskrives Innovasjon Norges mobiliseringsinnsats i lys av rammene de har tilgjengelig, tiltak for å redusere antall irrelevante søknader, og at Oppstartlån tar en større del av rammen for oppstartsfinansiering. Reduksjonen er likevel såpass stor at vi tolker dette i retning av at etterspørselen har avtatt noe de siste årene. Vi ser derimot en tydelig økning i etterspørselen i 2015 og 2016, samt et hopp i 2020, hvor henholdsvis Gründerplanen og ekstrabevilgningene i forbindelse med Koronakrisen ga Innovasjon Norge et større rom for flere tildelinger og økt mobilisering. Endringene samsvarer også med økonomiske nedgangsperioder, hvor antall nyetableringer er høy og tilgangen på kapital snevres inn. Det tilsier at markedssvikten er mer tydelig i disse periodene. Økningen i rammene i samme periode viser at Innovasjon Norge responderer godt på disse endringen.

En viktig forutsetning for relevansen av et virkemiddel er at ordningen er etterspurt av markedet. Etterspørselen vil være avhengig av Innovasjon Norges mobilisering av virkemidlene, hvor relevante målgruppen anser disse og størrelse og vekst i målgruppen, det vil her si oppstartsselskap med innovative løsninger og vekstpotensial. I figuren under viser vi vekst i nyetablerte foretak og i Fastlands-BNP.

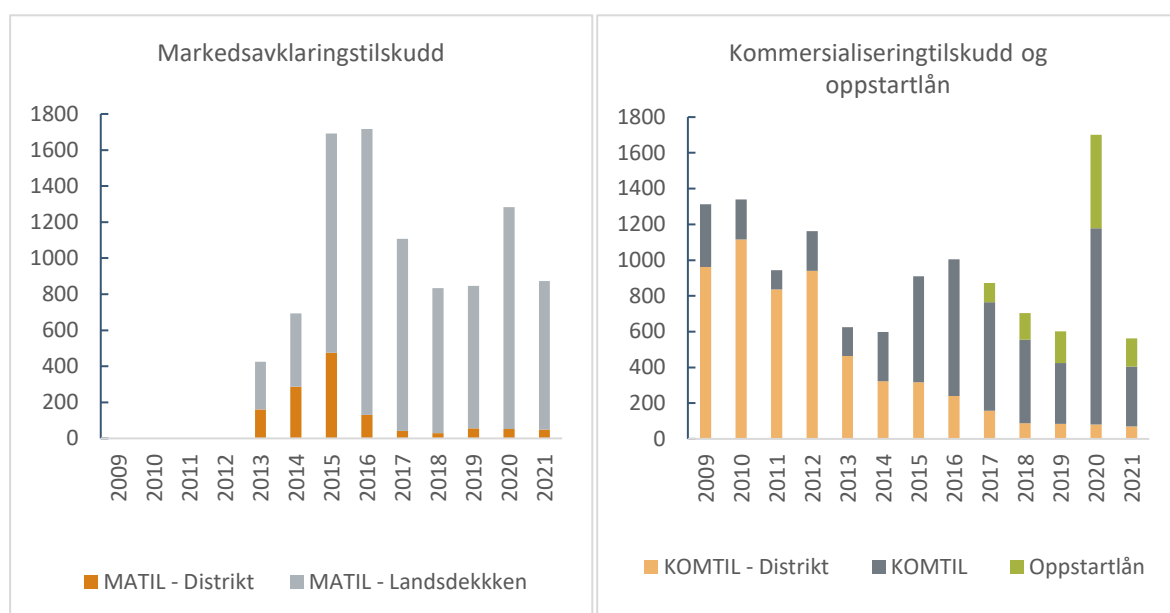
Tabell 4-2: Årlig vekst i Fastlands-BNP og vekst i antall nyetablerte foretak i perioden 2009-2021²⁰. Kilde: SSB



Figuren viser tydelig at entreprenørskap/antall nyetableringer øker når utviklingen i økonomien er svak. Særlig ser vi en kraftig økning i antall nyetableringer i årene etter oljeprisfallet i 2014, samt i forbindelse med Koronakrisen i 2020. I den grad Innovasjon Norges tilbud oppleves som relevant, bør vi også se en økning i antall søknader i disse periodene. Figurene under viser utviklingen i antall søknader i perioden 2009-2021 for Markedsavklaringstilskudd (MATIL), Kommersialiseringstilskudd (KOTIL) og Oppstartlån.

²⁰ Antall nye foretak mellom 2011 og 2013 etter redusert krav til aksjekapital førte til et ekstraordinært hopp i antall nyetableringer

Figur 4-15: Utvikling i antall søknader for finansieringstjenestene i perioden 2009-2021. Kilde: Innovasjon Norge



Markedsavklaringstilskuddene ble skilt ut som et eget virkemiddel først i 2013. Av antall søknader ser vi en tydelig topp i 2015 og 2016. Deretter ser vi et fall i antall søknader, men fortsatt et høyere nivå enn i 2014. Den kraftige økning i antall søknader i 2015 og 2016 kan i tillegg til konjunkturelle faktorer også ha sammenheng med regjeringens gründerplan, herunder økt mobilisering knyttet til oppstartsvirkemidlene. Vi ser også at økningen korresponderer med en periode hvor veksten i antall nyetableringer var høy. For Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån, ser vi en nedadgående trend i antall søknader, først i perioden 2009-2014 og senere i perioden fra 2016-2019. Også her er det en tydelig økning i etterspørselen i 2015 og 2016, samt i 2020. Sett i sammenheng med antall nyetableringer ser det ut til at etterspørselen etter Innovasjon Norges tjenester og innsats responderer på konjunkturer. Innovasjon Norges økte innsats mot oppstartsselskaper i forbindelse med Gründerplanen ser ut til å møte et behov i markedet etter en kraftig oppbremsing i aktivitet i norsk næringsliv og de petroleumsrettede næringene spesielt, som følge av oljeprisfallet i 2014. Hoppet i 2020 følger av tiltakspakkene gitt i forbindelse med Koronakrisen.

Gründerplanen og økningen i antall søknader i 2015 og 2016 kunne indikere en begynnende gründertrend. Om dette var tilfelle skulle vi derimot også ha forventet et relativt høyt nivå på antall søknader også i årene etter. Oppdragsgiverrapportene og samtaler med Innovasjon Norge viser samtidig til et løpende arbeid for å redusere antall irrelevante søknader til Etablerertilskudd, både for å tydeliggjøre krav til ordningene og således unngå unødvendig misnøye blant selskapene som får avslag, men også som ledd i å effektivisere saksbehandlingen av søknadene generelt. En ønsket effekt av dette arbeidet er nettopp en reduksjon i antall søknader. Dette forklarer trolig noe av reduksjonen. Bedre screening og tydeligere kriterier skal derimot ikke ha en begrensning på tilfanget av gode case. Hverken antall søknader, vekst i nyetableringer eller utvikling i antall oppstartsbedrifter, slik vist i Tabell 1-1, indikerer at dette var starten på en trend. Derimot fremstår det som at etterspørselen faktisk har falt i årene etter 2016.

Av figurene over ser vi at det særlig er søknadene til de Distriktsrettede etablerertilskuddene som har falt. Det må derimot poengteres at søkerne ikke selv velger hvorvidt de søker landsdekkende eller distriktsrettede tilskudd. Denne avveiningen er det hovedsakelig saksbehandlerne som gjør. Reduksjonen kan derfor skyldes

både saksbehandlerens seleksjon og manglende etterspørsel blant selskap som først og fremst kvalifiserer til tilskudd under de distriktpolitiske rammene.

En annen indikator knyttet til etterspørselen av virkemiddel er utviklingen i avslagsrater. Generelt vil vi forvente å se en økning i avslagsrater dersom etterspørselen er høy, og motsatt om etterspørselen er (for) lav. Avslagsratene for de ulike finansieringsordningene er gjengitt i figuren under.

Tabell 4-3: Andelen avslag ulike virkemidler.

	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
MATIL			49 %	53 %	65 %	55 %	66 %
KOTIL	25 %	25 %	35 %	36 %	46 %	51 %	51 %
MATIL - Distrikt			38 %	36 %	0 %	2 %	0 %
KOTIL - Distrikt	50 %	46 %	42 %	27 %	22 %	12 %	12 %
Sum tilskudd	44 %	43 %	42 %	43 %	54 %	48%	51%
Oppstartlån					29 %	29 %	44 %

For tilskuddene samlet ser vi en svak økning i avslagsratene, fra i overkant av 40 prosent til 50 prosent. Som tabellen viser er det særlig de landsdekkende ordningene som har en økende avslagsrate. For Distriktsrettet Markedsavklaringstilskudd er avslagsraten bortimot null. Dette kan forklares av at alle søknader til Markedsavklaringstilskudd hovedsakelig vurderes ut fra de landsdekkende rammene. Søknaden registreres derfor først som et Distriktsrettet markedsavklaringstilskudd dersom Vekst og gründersenteret vurderer søknaden som god nok innen de distriktsrettede rammene. Således blir de aller fleste avlagssakene registrert på koden for det landsdekkende tilskuddet. Tilbakemelding fra saksbehandlere og ansatte i Innovasjon Norge tilsier at tilsvarende gjøres også for Kommersialiseringstilskudd. Avslagsratene til Landsdekkende kommersialiseringstilskudd er i dag på rundt 50 prosent. Det har den vært siden 2017. Økningen kan trolig ha en sammenheng med innføring av Oppstartlån. Ettersom de overordningene rammene for oppstartsfinansiering har vært relativt lik i perioden fra og med 2017, tilsier dette en økt konkurranse for Kommersialiseringstilskudd. Avslagsraten blant Oppstartlån ligger noe lavere, som tilsier at det i utgangspunktet er mindre konkurranse blant disse søkerne. Som med distriktsrettet tilskudd, kan dette ha en sammenheng med at søkeren ikke nødvendigvis søker seg direkte mot tilskudd eller lån, men at tilbud om lån i større grad avgjøres i dialog med rådgiver. I 2021, ser vi derimot et hopp i avslagsraten til Oppstartlån i tråd med avslagsraten for tilskudd. Hvorvidt dette er et tegn på økt etterspørsel etter Oppstartlån er for tidlig å si.

Spørsmålet er da om en avslagsrate på 50 prosent er et passende nivå for denne typen virkemidler. Sammenlignet med avslagsratene til lignende ordninger i Sverige og Danmark fremstår 50 prosent i avslagsrate som lavt. Intervjuer og årsrapporter viser til avslagsrater på mellom 70-80 prosent på lignende tilskudd og låneordninger fra Vækstfonden, Innovationsfonden og Vinnova. Innovasjon Norges oppdragsgiverrapporter og samtaler med ansatte i Innovasjon Norge viser at de aktivt jobber med å begrense tilfanget av irrelevante søknader. Dette kan forsvare en lavere avslagsrate, uten at dette tilsier at tilfanget av gode søkere nødvendigvis er lavere i Norge enn i Sverige og Danmark. Nivå på avslagsraten i Innovasjon Norges tjenester sammenlignet med andre lands, sammen med avtagende tilfang av søkere, og relativt stabile avslagsrater de siste årene, gir likevel ingen indikasjoner på at etterspørselen fra gode case er økende på en slik måte at Innovasjon Norges tilbud i dag ikke er dekkende.

4.4. Relevans oppsummert

Det er flere årsaker til at innovative oppstartsbedrifter trolig blir rammet av markedssvikt. Samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter med manglende historikk å vise til, lite eiendeler å stille som sikkerhet og positive kunnskapseksternaliteter er særlig utsatt for informasjonsasymmetri mellom gründer og eksterne finansiører. Konsekvensen er at målgruppen for Innovasjon Norges oppstartsfinansiering sannsynligvis har dårligere kapitaltilgang enn det som er optimalt sett fra samfunnets ståsted. Virkemidler som er utformet på en relevant og hensiktsmessig måte kan i så måte bidra til innovasjon, vekstkraftige bedrifter og flere gode gründere.

Det er svært krevende å kvantifisere markedssvikten. Markedet for tidligfasekapital i konstant bevegelse. Mengden kapital tilgjengelig for investeringer i tidligfasebedrifter er en observerbar størrelse. Etterspørselen (behovet) for kapital er umulig å kvantifisere da det på forhånd er krevende å vite hvilke prosjekter som er lønnsomme både fra et bedriftsøkonomisk, men også fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. I tillegg er dette et dynamisk marked der mange gode prosjekter som lykkes vil skape avkastning for kapitaleiere, som igjen vil medføre økt kapitaltilgang i markedet for tidligfasekapital. Det er imidlertid hevet over enhver tvil at kapitaltilgangen for oppstartsbedrifter har økt. Dette bekreftes både gjennom at mengden kapital som skytes inn i oppstartsbedrifter har økt betydelig, samt økning i mengden risikokapital som skytes inn bedrifter i tidlig fase. Tilgjengelig risikokapital til nye investeringer fra fonderte investorer har dessuten økt betydelig, som tyder på at dette vil gjelde også i årene som kommer.

Det er geografisk variasjon i tilgangen på kapital i tidlig fase. Profesjonelle investor- og eiermiljøer sitter primært i de store byene, med en overvekt i Oslo. I tillegg springer mange teknologi- og softwareselskaper ut av miljøene i Oslo. I sum er behovet for, og tilgangen på kapital økende i Oslo, i større grad enn i andre regioner. Samtidig har mengden kapital som skytes inn i oppstartsbedrifter økt i de fleste fylkene, med unntak av enkelte mindre folkerike regioner. Det er tydelig at det er geografiske forskjeller i utviklingen i behov og tilgang på kapital, uten at det er grunnlag for å konkludere med at det er betydelige geografiske variasjoner i størrelsen på «kapitalgapet»/markedssvikten.

Økt kapitaltilgang for bedrifter i tidlig fase er isolert sett med på å redusere markedssvikten. Det er imidlertid ikke nok til å konkludere med at denne har blitt mindre over tid, da mengden gode prosjekter også trolig har økt. Oppstartsmiljøer/innovasjonsselskap og Innovasjon Norge selv, opplever at det er flere gode prosjekter som springer frem, og gründerne oppleves som mer proffe og forretningsmessig orienterte enn før. Dette taler i retning av at etterspørselen/behovet for risikokapital også har økt i senere år.

Markedssvikten vil trolig variere over tid, i takt med konjunkturer og strukturelle sjokk i økonomien. Etterspørselen etter Innovasjon Norges oppstartsvirkemidler økte i 2015/2016 etter oljenedturen, som også sammenfalt med gründerløftet, og i 2020 med pandemien. Mengden kapital tilgjengelig faller vanligvis i nedgangstider, særlig for risikable oppstartsbedrifter, samtidig som antall bedriftsetableringer øker og potensielle gründere frigjøres fra etablert næringsliv. Dette kan føre til at behovet for risikokapital øker, mens som tilgangen på kapital reduseres.

Økosystemet/oppstartsmiljøene og bedriftene er samstemte i at det er et behov for Innovasjon Norges finansieringstilbud til oppstartsbedrifter. I den aller tidligste fasen er Innovasjon Norge hovedkilden til finansiering. Ansatte i Innovasjon Norge sine tilbakemeldinger er at det har blitt satset mindre mot gründerne i tidlig fase de siste årene, og mer i innsats mot vekst- og internasjonaliseringsfasen. Totalt innvilget beløp gjennom oppstartsfinansiering har til tross for dette ligget relativt flatt de siste årene, med 2020 som et unntak i en ekstraordinær situasjon. Tilgangen til kapital fra det private markedet er i samme periode forbedret. Avslagsratene sammenlignet med andre land er heller ikke så høye. Dette, sammen med relativt stabile, og til en

viss grad fallende tendens i antall søknader, gir derfor ingen indikasjon på at det er sterkt behov for å øke de totale rammene for oppstartsfinansiering. Samtidig er tilgangen på, og trolig behovet for, tidligfasekapital konjunkturutsatt. Dette tilsier at det vil være fordelaktig med fleksibilitet til å håndtere ekstra trykk i nedgangsperioder, slik som man for øvrig har gjort i 2015/16 og 2020.

5. Effekt: Bidrar ordningene til å nå flere gode gründere?

Et helt sentralt spørsmål i denne evalueringen er om virkemidlene bidrar til å skape flere gode gründere som omsetter innovasjoner og nyskaping til lønnsom verdiskaping og arbeidsplasser. I dette kapittelet belyser vi dette spørsmålet fra en rekke vinkler.

Vi ser nærmere på hvordan bedriftene selv opplever betydning av tilskuddene og lånene, slik de blir rapportert gjennom Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse. Deretter vurderer vi effekten disse virkemidlene har på senere tilførsel av egenkapital. Deretter følger vi opp med en analyse av hvordan bedrifter med og uten oppstartsvirkemidler har gjort det fem år etter at tilskuddet ble tildelt. Her deler vi bedriftene inn i 7 grupper etter grad og type av suksess, der både økonomisk vekst, lønnsomhet og innhenting av kapital spiller en rolle. I Innovasjon Norges MRS-målesystem legger man til grunn omsetning, verdiskaping og sysselsetting som sentrale mål. Ser man på de mest omtalte gründersuksessene i Norge, skaper mange av dem de første årene hverken mange arbeidsplasser, omsetning eller bruttoprodukt. Likevel kan de bli verdsatt svært høyt av markedet fordi de har en innovasjonskomponent som andre kan få mye ut av. Dersom virkemiddelapparatet retter seg mot denne typen innovative bedrifter, vil den samfunnsøkonomiske verdien av slike selskap ikke synliggjøres før selskapets eierskap verdsettes. Vår erfaring er at slike verdier kan utgjøre en svært stor andel av den samlede verdien på porteføljen av oppstartsbedrifter som har fått tilskudd og bistand av innovasjon Norge.

5.1. Hva sier den internasjonale forskningslitteraturen

Det forskes relativt mye på virkemidler som retter seg mot bedrifter i tidlig fase, men ettersom det er stor variasjon i utformingen av virkemidler er det gjennomgående vanskelig å sammenligne resultater fra ulike studier. Overordnet viser resultatene av tidligere studier at offentlig finansieringsstøtte til innovative oppstartsselskaper har en positiv effekt på omsetning og sysselsetting. Videre er effektene gjerne større for mindre og yngre selskaper. Flere studier viser til at tilskudd har effekt på FoU-investeringer, mens lån har en større effekt på kommersialisering (salg). Når det kommer til støttens påvirkning på overlevelsesserater og produktivitet er resultatene delt.

I en metastudie utarbeidet ved departementet for entreprenørskap i Tsjekkia (Dvouletý, Shroj, & Pantea, 2021) fokuserer man på statens allokering av finansielle ressurser i en rekke EU-land til små- og mellomstore bedrifter. Den viser at offentlige tilskudd har positive utfall på selskapers overlevelse, sysselsetting, materielle og immaterielle eiendeler, samt salgsinntekter. Metastudien som dekker 11 land og 28 studier finner varierende resultater tilknyttet arbeidsproduktivitet, og effektiv utnyttelse av realkapital. Analyser av selskapers overlevelse viser at alle inkluderte studier rapporterer høyere overlevelsesserater blant foretak som mottar tilskudd, sammenlignet med en kontrollgruppe som ikke mottar slik støtte. I seks studier rapporteres det at oppstartsselskapene som mottar støtte evner å utnytte produktivitetspotensialet til sine ansatte bedre. Samtidig rapporterer syv studier negative eller ikke-signifikante effekter. Heterogenitet mellom virkemidler vurderes som et utfordrende aspekt i tilknytning til måling av effekter av tilskudd. Studien henviser til flere tidligere studier som viser at støtte tildelt til foretak i mindre utviklede regioner har positive effekter på selskapets ytelse, mens det ikke er noen studier som sammenligner forskjellen i effekten av samme instrument mellom mer og mindre utviklede regioner. Studier som sammenligner effekter blant store og små bedrifter, viser nokså entydig at effektene er sterkest i mindre selskaper. Metastudiens adressering av implikasjonene forbundet med heterogenitet viser at det er betydelige utfordringer knyttet til kausalitetsvurderinger av tilskudd.

Kisseleva (Kisseleva, 2021) sammenligner finansiell utvikling hos norske entreprenører etter at de har mottatt offentlig finansiell støtte gitt direkte til entreprenøren (tilskudd og lån) eller gjennom finansielle «mellommenn»

(Offentlige eide og støttede VC-fond). I sin analyse finner Kisseleva at bedriftene som mottar tilskudd ikke øker inntektene, men øker kostnadene, da særlig tilknyttet humankapital og FoU-aktivitet (immaterielle eiendeler). Mottakerne av lån har en større vekst målt i eiendeler (både materielle og immaterielle), og i omsetning. Mottakerne av egenkapital fra offentlig eide VC-fond, har størst vekst i omsetning, rundt seks ganger mer enn ved lån. Når det gjelder seleksjon finner Kisseleva i sitt utvalg at egenkapital-programmer selekterer bedrifter med lavere profitt, enn lån og tilskudds-programmer. Hun ser ingen forskjell i FoU aktivitet på seleksjonstidspunktet, men ser at bedriftene investerer mer i humankapital før de blir valgt av egenkapital-programmer enn de som blir selektert av lån og tilskudds-programmer. Egenkapital-programmer selekterer også bedrifter som allerede har hentet inn mer egenkapital. Mellom de ulike egenkapital-programmene finner Kisseleva at offentlig eide fond selekterer bedrifter som har mer kostnader, høyere omsetning og som har med mer privat non-VC egenkapital hentet inn. Når det gjelder utvikling etter mottatt støtte finner Kisseleva at selskapene som mottar støtte fra offentlig støttede VC-fond har den laveste veksten i inntekter og investerer minst i humankapital og FoU aktivitet. Bedrifter som mottok støtte fra offentlig eide VC-fond vokser raskere og har høyere vekst i FoU-aktivitet sammenlignet med de med privat VC-støtte. I studien gjøres det også noen tester på størrelsen av støtten. Her finner Kisseleva støtte for at det er bedre med små tilskudd og heller større lån, og store investeringer fra offentlig eide VC-fond og små investeringer fra offentlig-støttende VC-fond.

Hottenrott og Richstein publiserte i 2020 en studie hvor de undersøker effekten av tilskudd og subsidierte lån for tyske oppstartsselskaper innen high-tech og kunnskapsintensiv sektor. (Hottenrott & Richstein, 2020) I studien tester de også om offentlig støtte fortrenger privat kapital. Studien finner at både tilskudd og lån bidrar til materielle investeringer, sysselsetting og inntektsvekst. Tilskudd ser ut til å være bedre for å øke FoU investeringer enn lån. Videre finner de støtte for at kombinasjonen tilskudd og lån bidrar til å gjøre om forskningsresultat til kommersielle produkter. Dette ser de basert på utvikling i materielle eiendeler, bedre effekt på innovasjon, sysselsetting og fremtidig inntekt blant de som mottar begge deler fremfor de som kun får tilskudd. Sannsynligheten for at kombinasjonsselskapene får venture kapital senere er mer enn dobbelt så stor enn de som kun får tilskudd. De har også mindre sannsynlighet for konkurs. Videre finner de ikke støtte for hypotesen om at offentlig støtte (tilskudd, lån eller begge deler) fortrenger privat venture kapital.

Bertoni, Martí, og Reverte (2019) finner i sin studie av en hybridordning mellom lån og egenkapital rettet mot spanske vekstselskap, at ordningen bidrar til vekst i både omsetning og sysselsetting, og at resultatet er særlig sterkt for unge oppstartsselskaper innenfor high-tech sektorer. De finner imidlertid ingen forskjeller i overlevelsesserater som følge av lånet. Resultatene er stabile uavhengig av om man bruker «propensity score matching» eller instrumentvariabel, og fremstår dermed robuste.

En evaluering av det britiske virkemiddelet Start-up Loans²¹ (SQW, 2017) finner lignende resultater. Her gjøres det en sammenligning basert på data fra en spørreundersøkelse sendt til individer som ønsket å starte selskap, hvorav enkelte hadde mottatt Start-up Loan og andre ikke hadde det. De finner en positiv effekt på antall oppstartsselskaper, men heller ikke her ser de noen virkning på overlevelserate. De fant at de som hadde fått lån hadde en større sannsynlighet for å rapportere økt salg og sysselsetting sammenlignet med kontrollgruppen. Dette resultatet var basert på et binært spørsmål (f.eks. økt salg? Ja/nei). Den økonometriske analysen fant derimot ikke signifikante resultater som indikerte at den absolutte veksten per i dag, var større for de som fikk

²¹ Ikke direkte sammenlignbart med Oppstartlån da de retter seg mot unge entreprenører. Det er videre usikkert i hvilken grad ordningen har seleksjonskriterier knyttet til innovasjon og vekst. Lånene er videre personlige lån, har en løpetid på inntil 5 år og dekker behov opptil £25 000. Altså vesentlig mindre enn Oppstartlån. Lånet er videre en del av en pakke med oppstartstøtte (utvikling av forretningsplan) og 12 måneder med Mentoring inkludert. Evalueringen referert til her er oppgis som en år 2 evaluering, som er del av en større evaluering som ferdigstilles 2018 eller 2019.

lån kontra kontrollgruppen. Det vises til at dette kan komme av at selskapene fortsatt er i en tidlig fase, og at omsetningsveksten først og fremst forventes frem i tid. Videre finner de at selskapene som har mottatt lån, har større sannsynlighet for å ha introdusert innovative løsninger/produkter enn kontrollgruppen, men påpeker at dette kan komme av utvalgsskjevhet fremfor programmet selv. Det ble i 2019 gjennomført en sluttrapport (år 3), men her var svarraten fra individene som ikke mottok lån, for lav til å foreta sammenligningen. Effektevalueringen her er derfor kun basert på mottakernes svar i spørreundersøkelsen. Svarene fra mottakerne av lån, støtter funnene fra tidligere evalueringer.

På bestilling av Bpifrance evaluerte Handelshøyskolen HEC i Paris Bpifrance (2022) sine lånegarantiordninger. Studien fokuserer på oppstartsfinansierings- og utviklingsprogrammene til Bpifrance. I evalueringen har de sett nærmere på effekten av programmene ved å se hvordan endringene i programmenes innretning over tid påvirket mottakerne av støtteordningene. Endringene inkluderte blant annet regelverksutvikling og endring i støttebeløp på ulike virkemidler. Samlet sett viser resultatene for oppstartfinansieringsprogrammet at det ble gitt flere garantier til mindre, men kun litt mer risikopregede, bedrifter. Studien viser samtidig at det er dobbelt så sannsynlig at mottakerne av oppstartfinansieringsordningen vil engasjere seg i et nytt langsiktig forhold til bankene. For utviklingsprogrammene er ikke resultatene like entydige når det gjelder økningen i samlede lån, men flere selskaper uten kredittvurdering blir tildelt garantier, og disse selskapene ser også ut til å være av mindre størrelse. Totalt sett støtter studiens resultater ideen om at selskaper opplever en markedssvikt i kapitalmarkedene. Studien viser samtidig at å redusere ufullkommenheter fører til at flere prosjekter ser dags lys, uten å redusere kvaliteten på lånene som blir gitt.

Vækstfonden ble i 2017 evaluert på vegne av Ernst & Young (2017), hvor formålet var å avdekke og vurdere i hvor stor grad fondet lever opp til deres målsettinger. Evalueringen diskuterte hvorvidt fondet fremmer selskapers muligheter for å skaffe til veie kapital, og om dette bidrar til vekst i selskapene (økt omsetning, flere ansatte etc.). Evaluering tok her utgangspunkt i hvorvidt fondet bidrar positivt til utviklingen på det danske venturemarkedet, og om fondet – gjennom Vestdansk vekstkapi tal – bidrar positivt til vestdanske selskapers tilgang på finansiering. Evalueringen benytter OECD sin evalueringsmodell, og vurderer fondets effektivitet, relevans og effekt. Evalueringen konkluderer med at fondet viser høy grad av relevans, blant annet ved å vise til sterk økning i etterspørsel etter fondets finansieringsordninger i evalueringsperioden, og at det investeres sterkt i selskaper som ville slitt med å skaffe til veie finansiering. Evalueringens effektmåling ses i lys av målsettingen om å skape størst mulig samfunnsøkonomisk avkastning, og benytter selskapenes egenvurdering av ordningene til å vurdere effekten. EY sin spørreundersøkelse til selskapsledere viser at over 70 prosent av de spurte enten er enig eller veldig enig i at kapitaltilførselen medfører at de kan øke omsetningen i deres virksomhet, og mer enn 80 prosent av selskapene mener kapitaltilførselen øker deres potensiale til å øke omsetningen. Evalueringens vurdering av effektivitet baseres på resultatene fra kostnadsanalysen og benchmarking mot et utvalg nordiske fond. Overordnet sett vurderes det at Vækstfonden har administrert sine ressurser effektivt. Også i forhold til de nordiske fondene (blant annet Argentum) vurderes Vækstfonden å drive kostnadseffektivt.

IRIS group (2017) evaluerte i 2017 Innovasjonsfondens Innobooster-program. Evalueringen påpeker at det på daværende tidspunkt er for tidlig å evaluere Innoboosters økonomiske effekter, men at brukernes tilbakemeldinger gir klare indikasjoner på at programmet skaper bedriftsøkonomiske effekter og samfunns effekter. Dette fordi de fleste brukerne oppgir at de uten Innobooster enten ville ha droppet innovasjonsprosjektet, utsatt innovasjonsprosjektet eller redusert egne investeringer og ambisjonsnivå. Risikoavlastningen de får gjennom Innobooster er altså av stor betydning. I forlengelsen av dette vises det til at Innobooster for mange gir kortere «time-to-market».

I 2018 gjennomførte Business Finland en evaluering av Tekes, som i dag er en del av Business Finland (Business Finland, 2018). Evalueringen fokuserer på Tekes FoU-finansiering for startups, NIY programmet og VIGO programmet. Når det gjelder Tekes betydning for startups konkluderer evalueringen med at Tekes har en tydelig positiv effekt på oppstartsbedriftenes vekst. Deres effektanalyser indikerer også at effekten er større enn selve seleksjonseffekten. Overlevelseshastighetene blant de som har mottatt støtte er omtrent de samme som kontrollgruppen, men de finner en større variasjon i vekstene for støttebedriftene, hvilket samsvarer med formålet om at Tekes kunder skal inneha en større risiko. Kundernes tilbakemeldinger viser at NIY-deltagerne tillegger støtten en effekt på deres internasjonaliseringsevner og evne til å hente inn kapital. De øvrige oppstartsbedriftene tillegger støtten en større effekt på evnen til å selskapets FoU-aktivitet, deres varer og tjenester. Evalueringene påpeker også at et suksesskriterier ved NIY-programmet ser ut til å være streng seleksjon. De anbefaler dermed ikke en skalering av ordningen, selv om resultatene så langt er gode. Dette følger av at ordningen suksess avhenger av (tilfanget av) gode case, dermed bør kvalifikasjonskravene også være høye.

5.2. Mottakernes tilbakemeldinger om addisjonalitet og effekt

Basert på mottakernes tilbakemeldinger gjennom tidligere undersøkelser fremstår addisjonaliteten ved Innovasjon Norges Etablerertilskudd og Oppstartlån som høy. Addisjonaliteten er relativt lik som øvrige deler av Innovasjon Norges kundeportefølje og varierer i liten grad over tid. Tilbakemeldingene gjennom kundeeffektundersøkelsen indikerer videre at prosjektet som støttes har en påvirkning på oppstartsbedriftenes innovasjonsadferd. Mottakerne av KOTIL viser gjennomgående til et større bidrag her. Når det gjelder bedriftsøkonomiske effekter oppgir mottakerne av ETIL, i likhet med øvrig deler av kundeporteføljen, størst effekt på selskapets overlevelsesmulighet og konkurranseevne. Selskapenes tilbakemelding indikerer videre en positiv sammenheng mellom hvorvidt selskapet har mottatt veiledning/oppfølging eller mottatt støtte flere ganger og i hvilken grad de oppgir at prosjektet har bidratt til bedriftsøkonomiske effekter.

Innovasjon Norges Mål og resultatstyringssystem inneholder årlige analyser og undersøkelser for å kartlegge effekten deres tjenestetilbud har for deres kunder, herunder de som har fått oppstartsvirkemidler. De fleste av Innovasjon Norges kunder blir tilsendt kundeeffektundersøkelse to ganger, én det året de mottar støtten (førundersøkelsen) og én fire år etter de har mottatt støtte. Kundeeffektundersøkelsen har til og med 2021 blitt gjennomført av Oxford Research. Under gjengir vi et utvalg av resultatene av undersøkelsen sendt ut fire år etter til de som mottok støtte i årene 2009-2017.

5.2.1. Addisjonalitet og innovasjonsadferd

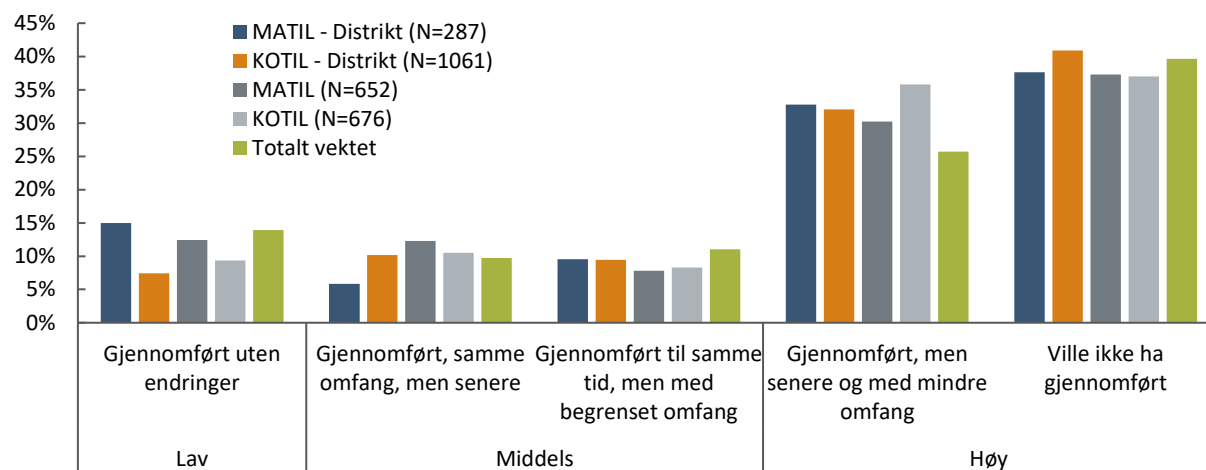
Resultatet fra Kundeeffektundersøkelsene indikerer at kundene som mottar Landsdekkende etableringstilskudd opplever at tjenesten var utløsende for sitt prosjekt. Både Før- og etterundersøkelsen som ble gjennomført i 2021 viser at over 70 prosent av mottakerne av Etablerertilskudd oppgir at støtten har høy addisjonalitet^{22,23}. Høy addisjonalitet er her definert tilfeller der prosjektet ikke ville blitt gjennomført eller gjennomført senere og i mindre omfang, hadde de ikke mottatt støtte fra Innovasjon Norge. I forbindelse med evalueringen har vi fått tilgang til etterundersøkelsene som er gjennomført for mottakerne av støtte i perioden 2009-2017. Figuren

²² Henholdsvis 77% for landsdekkende og 72% for distriktsrettede i før-undersøkelsen, og 74% for begge i etterundersøkelsen.

²³ I den årlige Oppdragsgiverrapporten til Innovasjon Norge rapporteres de ulike ordningenes addisjonalitet. Til denne rapporteringen benyttes svarene fra før-undersøkelsen. IN benytter også summen av «Høy» og «Middels» addisjonalitet i sin rapportering.

under viser en fordeling av selskaperes tilbakemeldinger på ordningenes addisjonalitet totalt sett for alle kull 2009-2017.

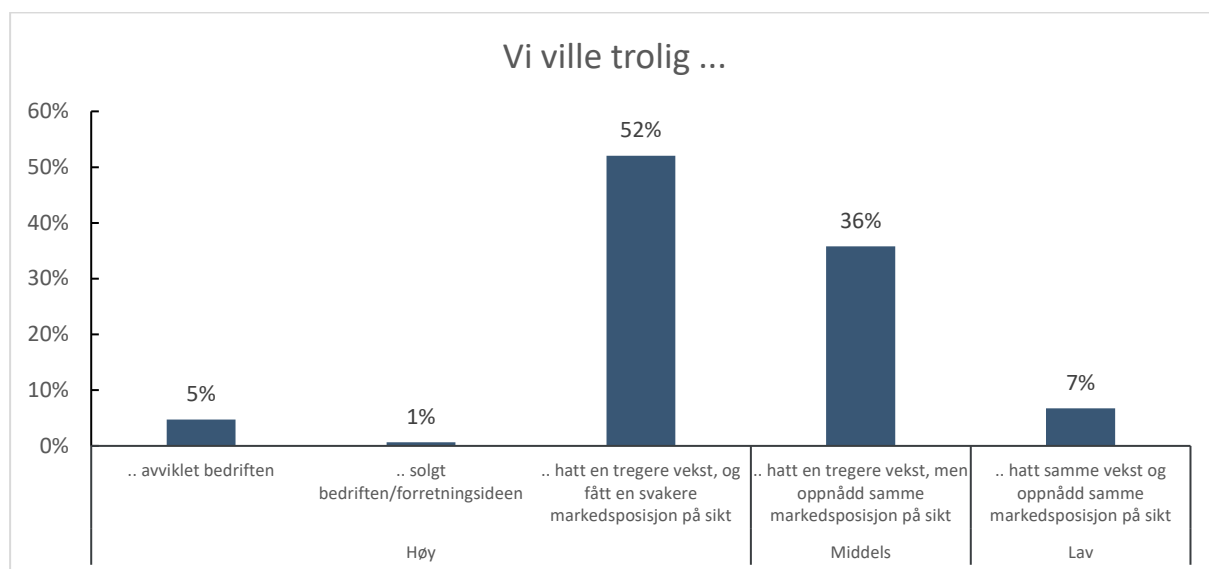
Figur 5-1: Hva ville skjedd med prosjektet uten støtte fra IN? Kilde: KEU Etterundersøkelser for mottakere av støtte i årene 2009-2017 (Oxford research), bearbeidet av Menon



Det er gjennomgående veldig lite forskjell på de ulike etablerertilskuddene og for porteføljen samlet. Blant mottakerne av Etablerertilskudd oppgir mellom 67-73 prosent at støtten har høy addisjonalitet. Gjennomsnittet for samtlige respondenter i undersøkelsen er 65 prosent. Over tid er det naturlig nok noe variasjoner fra år til år, men variasjonene går gjerne begge veier og ser ikke ut til å gi noen indikasjoner på trender i ene eller andre retningen. Ett unntak er tilbakemeldingene fra de som har mottatt Landsdekkende markedsavklaringstilskudd. Her ser vi en økende tendens hvor om lag 60 prosent av mottakere i 2014 oppga høy addisjonalitet, mens i underkant av 75 prosent av mottakerne i 2017 oppga høy addisjonalitet. Sistnevnte er på linje med de øvrige ordningene. I etterundersøkelsen for kull 2016 og 2017 oppgir rundt 70 prosent av Innovasjon Norges kunder at støtten har en høy addisjonalitet.

Ettersom etterundersøkelsene vi har tilgang til dekker mottakere til og med 2017, er mottakerne av Oppstartlån i liten grad representert i disse. For Oppstartlån ble det derimot gjennomført en spørreundersøkelse til mottakerne i forbindelse med følgeevalueringen i 2019 (Menon Economics, 2019). Her ble bedriftene blant annet spurt om ordningens addisjonalitet. Resultatet fra spørreundersøkelsen er vist i figuren under.

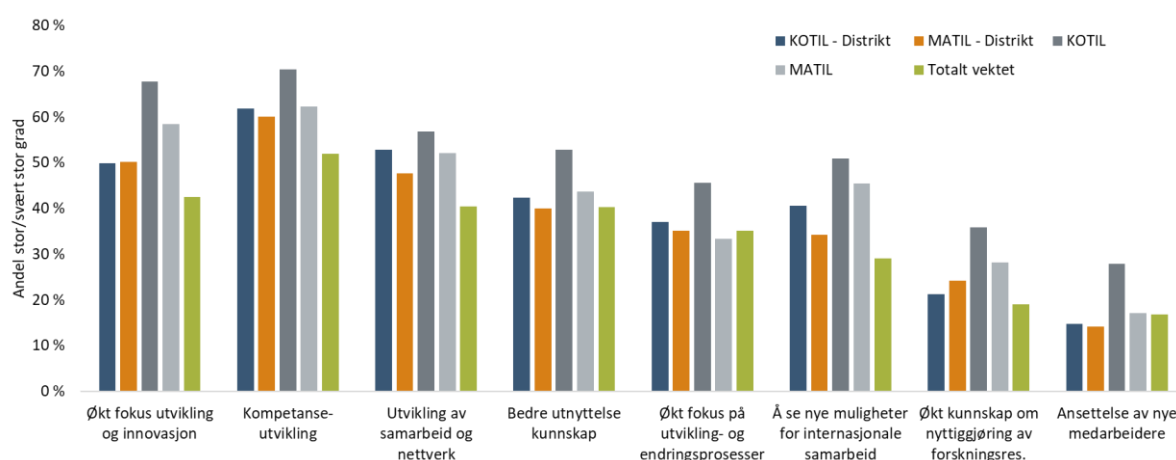
Figur 5-2: Hva ville skjedd med bedriften dersom dere ikke hadde fått Oppstartlånet? (N=148). Kilde: Følgeevaluering Oppstartlån 2019 (Menon, 2019)



Som figuren viser, er spørsmålet stilt noe annerledes enn i Kundeeffektundersøkelsen. Her er høy addisjonalitet definert som de som oppgir at de ville hatt tregere vekst og svakere markedsposisjon på sikt, avviklet bedriften eller solgt forretningsideen. Samlet oppgir 57 prosent av respondentene i denne undersøkelsen at addisjonaliteten av Oppstartlån er høy. Som figuren viser oppgir mottakerne av Oppstartlån særlig en påvirkning på deres vekstevne.

I Kundeeffektundersøkelsen spørres det videre om hvorvidt prosjektet som har mottatt støtte, har bidratt til endret innovasjonsadferd. Som vi ser av figuren under viser Kundeeffektundersøkelsene at prosjektene som støttes av Etablerertilskudd, særlig bidrar til økt fokus på utvikling og innovasjon, kompetanseutvikling og nettverk. Her oppgir mottakerne av ulike former for Etablerertilskudd også en større påvirkning av prosjektet enn gjennomsnittet totalt. Særlig gjelder dette prosjektets påvirkning på virksomhetens fokus på utvikling og innovasjon.

Figur 5-3: Innovasjonsadferd: Har prosjektet bidratt til.. (Andelen stor/svært stor grad). Kilde: KEU 2009-2017 (Oxford research), bearbeidet av Menon

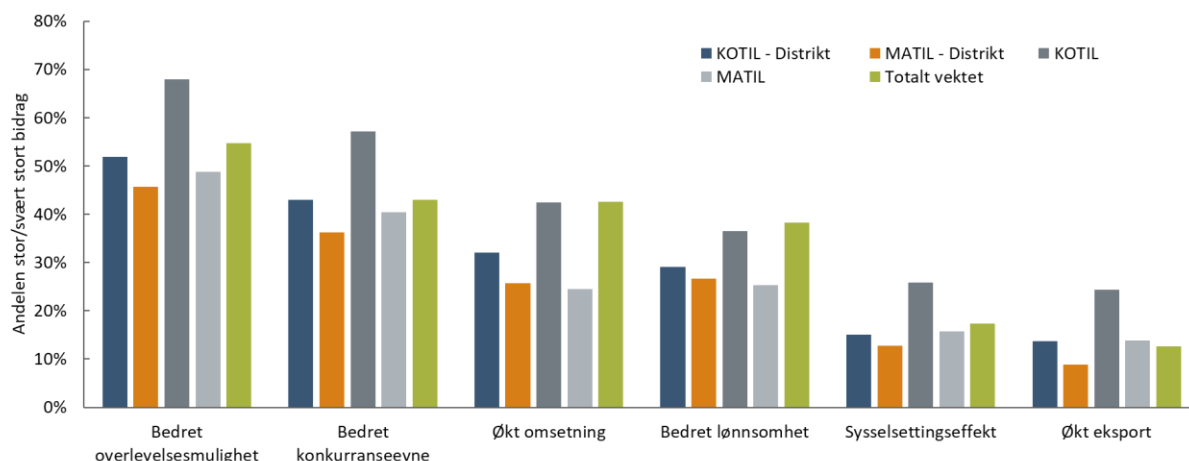


Gjennomgående oppgir mottakerne av KOTIL (Landsdekkende) en noe høyere påvirkning på selskapets innovasjonsadferd, sammenlignet med gjennomsnittet i kundeporteføljen til Innovasjon Norge og de øvrige etablerertilskuddene. De landsdekkende ordningene skiller seg videre ut når det kommer til tilskuddets påvirkning på evnen til å se nye muligheter for internasjonale samarbeid. Her er andelen som oppgir at støtten har bidratt i stor eller svært stor grad litt over 50 prosent for KOTIL, mot i underkant av 30 prosent i gjennomsnitt for hele kundeporteføljen. Ut fra Kundeeffektundersøkelsen fremstår det således som at oppstartfinansieringstilbudet til Innovasjon Norge har en positiv effekt på selskapenes innovasjonsadferd.

5.2.2. Mottakernes tilbakemeldinger om bedriftsøkonomiske effekter

Gjennom Kundeeffektundersøkelsen bes kundene også å oppgi i hvilken grad prosjektet har hatt en effekt på bedriftsøkonomiske faktorer fire år etter de mottok støtte. Ifølge undersøkelsen (se figur under) oppgir selskapene at prosjektet med tilskudd har hatt størst effekt på overlevelsesmulighet og konkurranseevne, og minst effekt på sysselsetting og eksport. Dette er også tilfelle for gjennomsnittet i hele kundeporteføljen.

Figur 5-4: I hvilken grad har prosjektet bidratt til.. (Andelen svar stor/svært store bidrag). Kilde: KEU 2009-2017 (Oxford research), bearbeidet av Menon



Igjen oppgir mottakerne av KOTIL en større påvirkning på bedriftsøkonomisk utvikling enn de øvrige etablerertilskuddene, og til dels kundeporteføljen som helhet. Unntaket her er på spørsmål om prosjektet har bidratt til omsetning og bedret lønnsomhet, hvor mottakerne av KOTIL ligger omtrent på gjennomsnittet til porteføljen som helhet, det vil si henholdsvis litt over og litt under 40 prosent. Ikke overraskende er det mottakerne av Markedsavklaringstilskudd som oppgir minst påvirkning på bedriftsøkonomiske faktorer fire år etter mottatt tilskudd.

I vår analyse av dataene fra Kundeeffektundersøkelsen har vi også sett på hvorvidt respondentenes svar over påvirkes av hvorvidt de har fått veiledning og oppfølging eller mottatt støtte fra Innovasjon Norge flere ganger. Av undersøkelsene ser vi at om lag 60 prosent av Etablerertilskuddsmottakerne i 2009-2017 oppgir at de også har mottatt veiledning og oppfølging fra Innovasjon Norge. Dette er en noe større andelen enn for Innovasjon Norges kunder totalt sett.

Når vi analyserer svarene fra disse spørsmålene opp mot hverandre ser vi en klar tendens til at de som oppgir å ha mottatt veiledning og oppfølging også oppgir en større effekt på bedriftsøkonomiske faktorer. Tilsvarende mønster ser vi også blant de som har mottatt støtte til prosjektet mer enn en gang. Det ser altså ut til å være en sammenheng mellom selskapets tilbakemeldinger om prosjektets påvirkning på bedriftsøkonomiske effekter, og

hvor mye oppfølging og støtte de får fra Innovasjon Norge. Om prosjektets bidrag til bedriftsøkonomiske effekter skyldes oppfølgingen fra Innovasjon Norge, eller om oppfølgingen følger av at bedriften (i større grad) kan vise til bedriftsøkonomiske effekter, vet vi derimot ikke. Figurene som illustrerer dette, er gjengitt i Vedlegg 3.

5.3. Utløsende effekt på privat kapital

I Menon (2018b) fant man indikasjoner på at offentlig støtte til startups følges av betydelig høyere vekst i nye egenkapital i årene etter tildeling. Resultatet er robust for alternative økonometriske spesifikasjoner, men det er ikke robust for valg av oppstartsgrupper. Startups i gruppen "oppnådd vekst" viser ingen sterkere vekst i tilbudet av ny egenkapital etter tilskudd, mens andre startups med tilskudd gjør det. Dette funnet kan indikere at bedrifter som allerede har oppnådd vekst før tilskudd, har tilstrekkelig tilgang på privat kapital. Studien gir delvis støtte til tidligfasefinansiering som et verktøy for å øke tilbudet av egenkapital fra privat sektor. Analyser av eierstrukturene til mottakere av oppstartsfinansiering viser tendenser til at det blir flere eiere, men det er kun for Landsdekkende kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån at vi ser markante økninger i antall eiere. Samtidig ser man at etter 10 år har nærmere 12 prosent av foretakene internasjonale eiere i ryggen. Utviklingen er stigende fortsatt 10 år etter selskapet mottok oppstartsfinansiering.

5.3.1. Mikroøkonomisk analyse av alle oppstartsbedrifter i Norge

I Menon (2018b) presenteres en empirisk analyse av koblingene mellom offentlig støtte til oppstartsbedrifter i Norge og påfølgende tilførsel av ny egenkapital til disse bedriftene. Videre vurderer artikkelen om slike subsidier har en sterkere effekt på bedrifter som allerede har oppnådd en viss vekst i inntekter, sammenlignet med bedrifter som vokser sakte eller ikke i det hele tatt. Vi identifiserer spesifikke egenskaper ved bedrifter som ligner hva som normalt anses å gi et potensial for fremtidig vekst, og tester om oppstartsbedriftene med slikt egenskaper mottar mer egenkapital etter å ha oppnådd offentlig støtte sammenlignet med andre. Vi har brukt en unik database som dekker alle startups i Norge i perioden 2006 og 2010 og har lenket databasen til virkemiddeldatabasen som dekker all statlig støtte på bedriftsnivå.

De økonometriske testene indikerer at offentlig støtte til startups følges av betydelig høyere vekst i nye egenkapital i årene etter tildeling. Dette resultatet er robust for alternative økonometriske spesifikasjoner, men det er ikke robust for valg av oppstartsgrupper. Startups i gruppen "oppnådd vekst" viser ingen sterkere vekst i tilbudet av ny egenkapital etter tilskudd, mens andre startups med tilskudd gjør det. Dette funnet kan indikere at bedrifter som allerede har oppnådd vekst før tilskudd, har tilstrekkelig tilgang på privat kapital. Deres økonomiske merittliste er et tydeligere kvalitetssignal til markedet, derfor påvirker ikke et signal gjennom en offentlig støtteordning den private investeringsviljen. Alternativt bør man forvente at bedrifter som allerede har driftsoverskudd, heller velger å finansiere videre vekst gjennom en kombinasjon av offentlig subsidiert kapital og tilbakeholdt overskudd. I så fall trenger de ikke ny egenkapital. Dette samsvarer med hakeordensteorien Myers og Majluf (1984) av prosjektfinansiering.

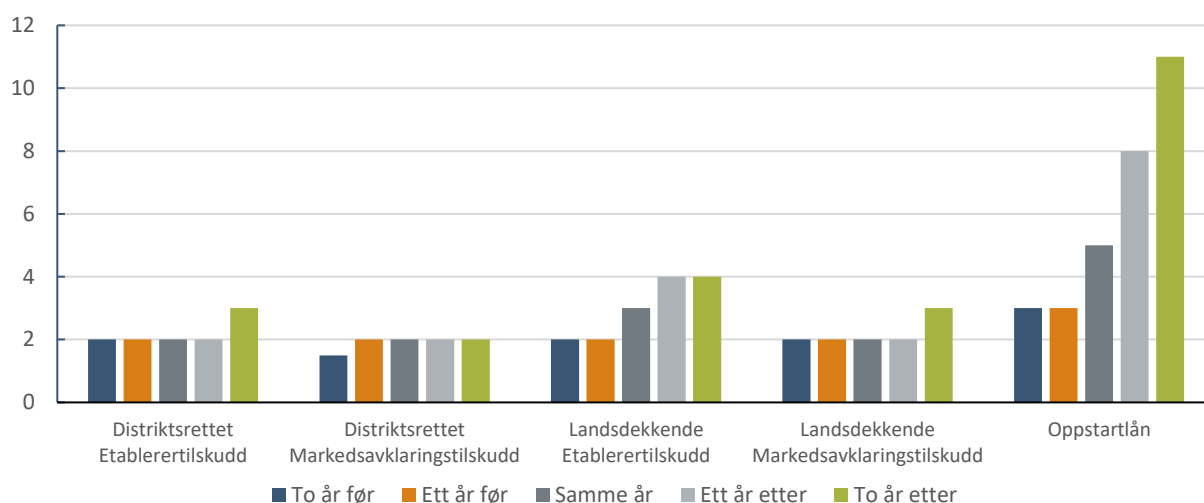
At bedrifter som ikke har oppnådd tilsvarende vekst før tilskudd ser ut til å oppleve betydelig sterkere vekst i tilgang til ny egenkapital, er konsistent med ideen om at offentlige støtteordningen blir sett på som et kvalitetstegn blant private investorer. En småskala investorundersøkelse i tidlig fase gir sterk støtte for denne hypotesen. Imidlertid kan man ikke utelukke at det finnes kanaler hvor en omvendt kausalitet spiller en sentral rolle. Mange offentlige støtteordninger krever en forhåndsvarslet vilje blant private investorer (enten interne eller eksterne) for å samfinansiere et prosjekt før midler tilbys. I denne studien, har vi forsøkt å kontrollere for slik omvendt årsakssammenheng ved å utelukke støttetiltak som eksplisitt opererer med slike krav. Likevel kan slike krav også komme til uttrykk indirekte i andre ordninger.

Studien gir delvis støtte til tidligfasefinansiering som et verktøy for å øke tilbudet av egenkapital fra privat sektor. Slike instrumenter kan da bidra til å løse noen av markedssviktene som oppstartsbedrifter sliter med.

5.3.2. Eierstruktur før og etter virkemiddel

Eierstrukturen i bedriftene kan fortelle noe om tilførsel av ekstern kapital og kompetanse. Hvordan ser strukturen ut etter at bedriftene har fått tildelt et oppstartstilskudd eller lån? Vi har sett på medianbedriften målt i antall eiere. Figuren under gjengir medianen av antall eiere i oppstartsbedriftene før og etter de har mottatt oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge.

Figur 5-5: Median av antall eiere ekskl. foretak med aktive eiere fordelt på virkemiddel relativt til når foretaket mottok støtte fra Innovasjon Norge. Kilde: Menon Economics



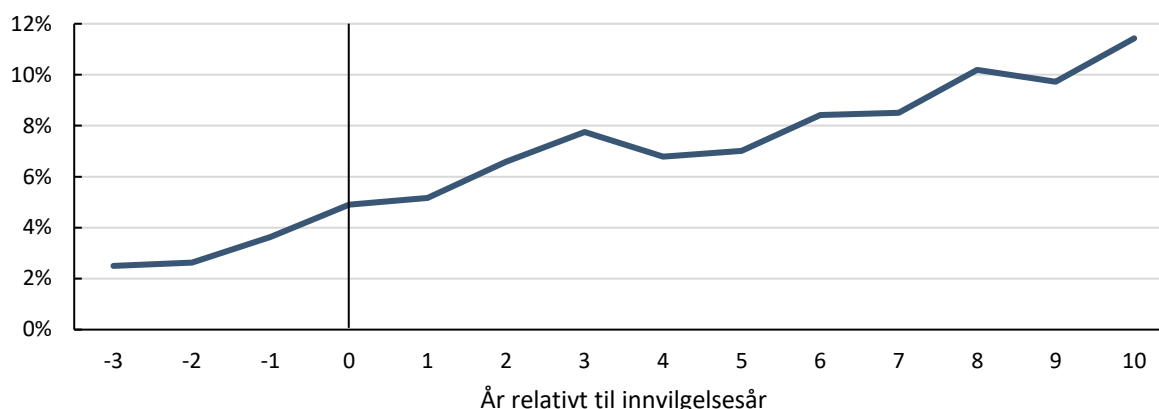
Tendensen går klart i retning av at oppstartsbedriftene får flere eiere i årene etter de har mottatt støtte. Det er likevel kun for Landsdekkende kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån at vi ser markante økninger i antall eiere.

5.3.3. Utenlands eierskap i kjølvannet av oppstartsvirkemidler

Utover antall eiere har vi også sett på andelen av selskapene som har et utenlandsk morselskap. Et morselskap er et selskap som har aksjemajoritet i datterselskapet. Morselskapet eier da mer enn 50 prosent av aksjene, og har dermed aksjemajoriteten i dette selskapet. I mange tilfeller er morselskapets eneste funksjon å ha aksjemajoriteten i datterselskapet. Disse selskapene omtales ofte som holdingselskaper, og føres med egen næringskode i Brønnøysundregisteret. De kommende analysene utelater foretak med denne næringskoden.

Av figuren under ser man andelen av foretakene med utenlandsk morselskap relativt til når foretaket mottok støtte fra Innovasjon Norge.

Figur 5-6: Andel foretak med utenlandsk mor relativt til når foretaket mottok støtte fra Innovasjon Norge. Kilde: Menon Economics



I tilsagnsåret (år 0) har drøyt 5 prosent av foretakene utenlandske eiere. Samtidig ser man at etter 10 år har nærmere 12 prosent av foretakene internasjonale eiere i ryggen. Utviklingen er stigende fortsatt 10 år etter selskapet mottok oppstartsfinansiering, og viser at lange investerings- og utviklingsløp også når ut til internasjonale eiere.

I vedlegg 3, gjengir vi ytterligere analyser vi har gjort av andelen bedrifter som har fusjonert, og andelen bedrifter med morselskap.

5.4. Virkemidlene og bedriftenes faktiske utvikling og grad av suksess

Basert på de selvrapporterte analysene som er hentet fra Kundeeffektundersøkelsen finner vi sterke effekter på både realisering av prosjektet, prosjektets innovasjonshøyde og oppnådde resultater i form av lønnsomhet, omsetning, eksport og sysselsetting. Vi har valgt å etablere syv resultatkategorier for bedriftenes tilstand 5 år etter første oppstartsvirkemiddel, og deretter koblet dette opp mot ulike typer kundereiser. De som kun har fått MATIL eller KOTIL gjør det gjennomgående dårligere enn referansepopulasjonen (alle 7 år gamle oppstartsbedrifter). Bildet endres markant dersom vi ser på bedrifter som har fått begge tilskuddene. Da er suksessraten nærmere dobbelt så høy som for alle 7-åringene. Generelt opplever bedrifter som mottar flere virkemidler større grad av suksess. Våre funn samsvarer godt med disse effektanalysene på et overordnet nivå. Det effektanalysene ikke får frem er hvordan utviklingen i selskapene varierer med sammensetning av virkemidler. Her viser vi at det er stor variasjon. Tildeling av kun ett oppstartsvirkemiddel er i våre analyser ikke assosiert med høyere vekst.

Det er komplisert å anslå en kausal effekt av virkemidler rettet mot svært unge bedrifter. Vi er derfor opptatt av å være tydelige på at våre analyser både kan preges av seleksjon inn i programmene og virkninger av programmene. Statistiske effektvurderinger av stimulerende tiltak rettet mot bedrifter i tidligste fase er særdeles vanskelig å gjennomføre fordi det er vanskelig å isolere kjennetegn ved oppstartsbedriften som er relevante for sammenligning. Det blir derfor vanskelig å finne relevante bedrifter å sammenligne med. Mange benytter regnskapsdata og grove registerbaserte kjennetegn for bedriftens næring og lokalisering, i tillegg til entreprenørens alder, utdanning, og inntekt. Enkelte tilfører også informasjon om entreprenørens erfaringshistorikk og kjennskap ved eventuelle andre eiere/investorer. Men denne typen informasjon fanger ikke nødvendigvis opp det som er viktig ved gründeren og prosjektet; Kanskje er hennes kunnskap om markedet, hennes ståpåvilje, hennes nettverk og hennes vilje til å slippe til andre med kompetanse vel så viktig for å oppnå

suksess. Men hvordan skal dette avsløres? Når man sammenligner bedrifter med og uten bistand fra Innovasjon Norge, vet man jo lite om disse kjennetegnene, og da særlig i bedriftene som ikke har fått tilskudd eller lån.

Fordi eksisterende effektanalyser (med ambisjon om kausal forklaringskraft) opererer på et mer overordnet nivå har vi sett behov for å gjøre noen enkle men samtidig mer detaljerte statistiske beregninger som beskriver utviklingen til bedriftene som har fått ett eller flere virkemidler gjennom femårsperioden som følger etter første gang den fikk et virkemiddel. I denne øvelsen har det vært viktig å ta innover seg at det er ulike parametere som kan indikere en positiv utvikling, avhengig av kjennetegn ved selskapet som næringstilørighet. I Innovasjon Norges MRS-målesystem legger man til grunn omsetning, verdiskaping og sysselsetting som sentrale mål. Ser man på de mest omtalte gründersuksessene i Norge, skaper mange av dem de første årene hverken mange arbeidsplasser, omsetning eller bruttoprodukt. Likevel kan de bli verdsatt svært høyt av markedet fordi de har en innovasjonskomponent som andre kan få mye ut av. Porteføljen til serieinvestoren Geir Førre er et godt eksempel på dette. Dersom virkemiddelapparatet retter seg mot denne typen innovative bedrifter, vil den samfunnsøkonomiske verdien av slike selskap ikke synliggjøres før selskapets eierskap verdsettes. Vår erfaring er at slike verdier kan utgjøre en svært stor andel av den samlede verdien på porteføljen av oppstartsbedrifter som har fått tilskudd og bistand av innovasjon Norge.

Beskrivelsen av ulike utviklingsløp har til hensikt å klassifisere bedriftene i grupper som både tar høyde for overlevelse, omsetningsvekst, verdiskaping og kapitaltilførsel. Vi gjør dette fordi en vurdering av suksessgrad for bedrifter i tidlig fase er nokså komplisert. Eksempelvis vil et selskap som ODA fremstå som svært lite suksessfullt dersom man ser på verdiskaping. Dersom man fokuserer på omsetningsvekst vil man derimot fort kunne betegne selskapet som en suksess. Tilsvarende vil et selskap som Nykode (Vaccibody) fremstå som en stor skuffelse dersom man fokuserer på omsetning eller verdiskaping, men dersom man bruker tall for kapitaltilførsel eller verdsetting av selskapets aksjer vil selskapet fort kunne betegnes som en suksess.

5.4.1. Gruppering av bedrifter grad av suksess fem år etter

Vi har valgt å etablere syv resultatkategorier for bedriftenes tilstand 5 år etter første oppstartsvirkemiddel:

Kategori	Forklaring
Død	Oppløst, tvangsopløst eller har ingen aktivitet (verken ansatte eller omsetning) etter innvilgelse
Brenner penger	Negativ verdiskaping per ansatt og akkumulert driftsunderskudd mer enn dobbelt så stort som tilført finansiering siste fem år
Lav vekst	Positiv verdiskaping per ansatt, men omsetning har vokst med mindre enn én million i året etter innvilgelse
Lever dårlig	Positiv verdiskaping per ansatt, men mindre enn en halv million per ansatt, og omsetningsvekst på minimum 1 million kroner per år etter innvilgelse
Fusjonert	Har fusjonert med, eller blitt kjøpt opp av et annet selskap de første fem årene etter innvilgelse
Brenner penger, men kapitalisert	Negativ verdiskaping per ansatt, men akkumulert driftsunderskudd mindre enn to ganger tilført finansiering siste fem år

Suksess	Verdiskaping per ansatt større enn 0,5 million og omsetningsvekst mer enn 1 million kroner i året. I tillegg er bedrifter som har fått kapital fra egenkapitalvirkemidler eller venturefond og/eller økt innskutt egenkapital med mer enn 50 millioner kroner
----------------	---

Gjennom disse syv kategoriene fanger vi opp ulike utviklingstrekk i bedriftene. Bedrifter som er «Død» er selvforklarende og har falt bort i løpet av fem år etter at de mottok finansieringsordningen. Kategoriene lav vekst og lever dårlig har fellestrekk som positiv verdiskaping, altså at lønnskostnader er større enn et eventuelt underskudd. Skillet mellom disse to kategoriene knytter seg til lav omsetningsvekst hos lavvekst kategorien, mens de som lever dårlig har vekst, men denne veksten er ulønnsom da verdiskaping per ansatt er mindre enn en halv million per ansatt. Det vil typisk si at man enten går med store underskudd og/eller lønnskostnadene per ansatt ikke er nok til å finansiere et årsverk.

Bedrifter som går med store underskudd og har negativ verdiskaping per ansatt er fanget opp i kategoriene «brenner penger» og «brenner penger, men kapitalisert». Skillet mellom disse to er hvorvidt bedriftene greier å tiltrekke seg enten egenkapital og/eller gjeldsfinansiering til å finansiere en vesentlig del av underskuddene til.

Suksesskategorien er konstruert for å kunne fange opp tre type bedrifter:

- Bedrifter som opplever omsetningsvekst og har verdiskaping per ansatt som tilsier at man kan drive lønnsomt og betale lønninger.
- Bedrifter som oppleves som gode case fra egenkapitalvirkemidler eller aktive eierfond som investerer på markedsmessige betingelser, og gjennom som har tro på at de kan oppnå god risikojustert avkastning på egenkapitalen.
- Bedrifter som tiltrekker seg svært mye egenkapital fra investorer.

5.4.2. Overordnede utviklingstrekk for alle oppstartsbedrifter

Vi starter med en beskrivelse av hvordan det går med oppstartsbedrifter generelt etter 5 år. Vi ser både på bedrifter som er 5, 7 og 9 år gamle. Grunnen til dette er at når vi sammenligner bedrifter som har fått oppstartsvirkemidler med alle andre, så kan de som har fått virkemiddel være fra 0 til 4 år gamle. Det vil si at de er 5 til 9 år gamle fem år etter tilskudd.

Tabell 5-1: Kategorisering av suksesser for den identifiserte oppstartsbedrifter, kategorisert henholdsvis 5, 7 og 9 år etter etablering, og mottakere av INs oppstartsfinansiering fra 2009 til 2015. Kilde: Menon Economics

Kategori	Oppstartspopulasjonen			INs oppstartsbedrifter
	5 år	7 år	9 år	
Død	34 %	41 %	46 %	42 %
Brenner penger	6 %	5 %	4 %	13 %
Lav vekst	27 %	29 %	36 %	27 %
Lever dårlig	26 %	20 %	8 %	3 %
Fusjonert	0 %	0 %	0 %	1 %

Brenner penger, men kapitalisert	2 %	2 %	2 %	2 %
Suksess	6 %	4 %	4 %	10 %
Antall	125 100	93 700	62 500	3020

Av tabellen ser vi at 1 av 3 bedrifter har dødd etter fem år. Normalt sier man at 2 av 3 bedrifter er borte etter fem år, men vår populasjon av oppstartsbedrifter er snevrere og krever at de har hatt driftskostnader i starten samt at de er pliktige til å levere regnskap til Brønnøysund. Det drar dødelighetsraten kraftig ned. Rundt fem prosent av bedriftene ender opp som suksesser. De som er ni år gamle har ikke større andel suksessbedrifter enn de som er fem år, og de har langt flere som er døde. Samtidig er andelen som lever dårlig også lavere for de eldre bedriftene. Det trekker i retning av at denne typen bedrifter etter hvert dør. Under en prosent av bedriftene blir fusjonert.

I bakerste kolonne rapporter vi tall for alle bedriftene som har fått oppstartstilskudd og deretter har hatt en femårsperiode etterpå (2016-2020). Det er drøye 3000 slike bedrifter, som utgjør om lag halvparten av alle bedriftene med tilskudd og lån i perioden 2009-2021 (se kapittel 2). Vi ser samlet sett at det er markant flere suksesser, men om lag like mange døde som i totalpopulasjonen. Vi går nærmere inn på sammenligninger nedenfor.

5.4.3. Utviklingstrekk for bedrifter med Etablerertilskudd

Nå retter vi oppmerksomheten mot bedrifter som utelukkende har fått støtte fra et oppstartsvirkemiddel. Vi har ikke med Oppstartlån som egen kategori ettersom disse fikk lån tidligst i 2017, og derfor ikke har drevet virksomhet så lenge som fem år i etterkant. Siste tilgjengelig regnskapsår er i tillegg 2020, derfor er det kun mottakere av oppstartsfinansiering til og med 2015 som er inkludert i analysen. Vi sammenligner med alle 7-åringer fordi de representerer medianalderen for mottakerne av Etablerertilskudd (fem år etter de mottok tilskudd).

Tabell 5-2: Kategorisering av suksesser for mottakere av INs oppstartsfinansiering fra 2009 til 2015, gruppert etter kundereise, og for den identifiserte oppstartspopulasjonen, kategorisert 7 år etter etablering Kilde: Menon Economics

	Oppstartspopulasjon 7 år	Kun MATIL	Kun KOTIL	Både MATIL og KOTIL
Død	41 %	62 %	54 %	50 %
Brenner penger	5 %	9 %	12 %	17 %
Lav vekst	29 %	24 %	27 %	26 %
Lever dårlig	20 %	2 %	2 %	1 %
Fusjonert	0 %	1 %	1 %	1 %
Brenner penger, men kapitalisert	2 %	0 %	1 %	4 %
Suksess	4 %	2 %	4 %	2 %
Antall	93 700	351	807	158

Tallene viser at de som kun har fått Markedsavklaringstilskudd eller Kommersialiseringstilskudd gjør det gjennomgående dårligere enn referansepopulasjonen. Kun henholdsvis 2 og 4 prosent av mottakerne har blitt suksesser. Det er også langt flere som er døde. Ikke uventet har de med Kommersialiseringstilskudd en litt større andel med fusjonerte bedrifter og bedrifter som brenner penger, men er kapitalisert. Utviklingen er ikke vesentlig annerledes blant selskapene som har mottatt begge virkemidlene, men ikke reist videre i virkemiddelapparatet. En lavere andel er døde, mens en høyere andel brenner penger, men er kapitalisert. Suksessraten er også lav for denne gruppen.

5.4.4. Utvikling for oppstartsbedrifter med ulik kundereise

Av de drøye 3000 tilskuddsmottakerne vi har i analysen har om lag 40 prosent blitt tilført enten ytterligere virkemidler og tjenester av Innovasjon Norge eller andre virkemiddelaktører.

Vi ser et tydelig og markant mønster i retning av at bedrifter som gjennomfører IN-reisen og den brede VMA-reisen (se kap 2.6) gjør det langt bedre 5 år etter første tildelte tilskudd. Hele 30 prosent av bedriften i sistnevnte kategori er vurdert som suksesser. En langt større andel er også i gruppen brenner penger, men er kapitalisert. Bare 13 prosent er døde. For de som utelukkende har vært i Innovasjon Norges kundeportefølje er suksessratene noe lavere og dødeligheten langt høyere.

Tabell 5-3: Kategorisering av suksesser etter kjennetegn ved reisen til selskapet i virkemiddelapparatet. Mottakere av oppstartsfinansiering fra 2009 til 2015. Inkluderer den identifiserte oppstartspopulasjonen, kategorisert 7 år etter etablering Kilde: Menon Economics

	Oppstarts- populasjon 7 år	Kun MATIL	Kun KOTIL	Både MATIL og KOTIL	IN-reisen	Bred reise i VMA	Alle i IN ²⁴
Død	41 %	62 %	54 %	50 %	40 %	18 %	42 %
Brenner penger	5 %	9 %	12 %	17 %	14 %	17 %	13 %
Lav vekst	29 %	24 %	27 %	26 %	29 %	28 %	27 %
Lever dårlig	20 %	2 %	2 %	1 %	4 %	5 %	3 %
Fusjonert	0 %	1 %	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %
Brenner penger, men kapitalisert	2 %	0 %	1 %	4 %	2 %	6 %	2 %
Suksess	4 %	2 %	4 %	2 %	9 %	26 %	10 %
Antall	93 700	351	807	158	1058	640	3014

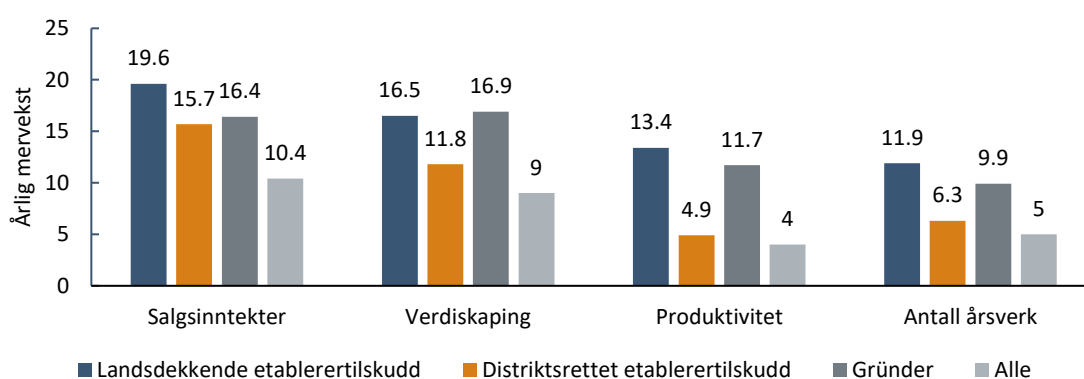
Samlet sett finner vi at bedriftene med oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge gjør det markant bedre enn alle andre (både 5, 7 og 9 åringer) sett i lys av denne kategoriseringen.

²⁴ Alle IN er alle bedrifter som har mottatt oppstartsfinansiering i perioden 2009-2015, uavhengig av kundereise.

5.4.5. Våre funn sett i lys av Innovasjon Norges effektanalyse i MRS-systemet

Som en del av Innovasjon Norges mål og resultatstyring gjennomføres det årlig effektanalyser av store deler av kundeporteføljen til Innovasjon Norge. Effektanalysen ser på årlige vekstrater for salgsinntekter, verdiskaping, produktivitet og antall årsverk blant Innovasjon Norges kunder, opp mot en kontrollgruppe som ikke har mottatt støtte fra Innovasjon Norge. Kontrollgruppen for Innovasjon Norges kunder, velges ut fra sammenlignbare selskap basert på størrelse, alder, næring og geografi. Den vaskes ikke i samme grad som vi har gjort for vår populasjon av oppstartsbedrifter. Effekten måles som forskjellene i gjennomsnittlig årlig vekstrater mellom Innovasjon Norges kunder og kontrollgruppen i den første treårsperioden etter mottatt støtte fra Innovasjon Norge.²⁵

Figur 5-7: Estimerte effekter av støtte fra Innovasjon Norge. Basert på regnskapstall for kundene fra 2003-2020. Gjennomsnittlig årlig mervekst (prosentpoeng). Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse AS (2022) gjengitt i Innovasjon Norges Oppdragsgiverrapport 2021



Effektanalysene viser gjennomgående at støtte fra Innovasjon Norge bidrar til mervekst både i form av salgsinntekter, verdiskaping, produktivitet og antall årsverk. Effektanalysene viser videre til at merveksten gjerne er større for Innovasjon Norges oppdrag knyttet til delmål 1: Flere gode gründere, samt for Innovasjonsoppdraget. At effekten er større for gründere²⁶ enn for etablerte bedrifter er ikke overraskende. Gründerbedriftene har gjerne lite omsetning og verdiskaping og lav produktivitet i tilsagnsåret, hvilket gjør at det skal mindre endringer i kroner og øre til før det gir store utslag i vekstraten. At veksten er større blant kunder innunder innovasjonsoppdraget, er også naturlig da kriteriene tilknyttet tilsagn i disse ordningene også forutsetter at selskapet har et større vekstpotensial enn kundene som mottar tjenester eksempelvis underlagt distriktsoppdraget. Landsdekkende etablerertilskudd er en del av begge disse kategoriene. Av figurene over ser vi også at effektanalysen indikerer en relativt høy mervekst av Landsdekkende etablerertilskudd. Distriktsrettet Etablerertilskudd representerer en gruppe med lavere forventninger til vekst enn kundene av Landsdekkende etablerertilskudd. Effektanalysen viser også en lavere mervekst blant de distriktsrettede sammenlignet med de

²⁵ Metoden for beregning av effekter er utviklet av SSB (Cappelen, Fjærli, Iancu, & Raknerud, 2015). Fra og med 2018 gjennomføres de årlige effektanalysene av Samfunnsøkonomisk analyse (SØA). Figuren under viser resultatet av effektanalysen for landsdekkende og distriktsrettet etablerertilskudd som tilhører rapporteringen i oppdragsgiverrapporten for 2021. Mottakere av oppstartlån er også inkludert i SØAs effektanalyser, men inngår som en del av gruppen som har mottatt Innovasjonslån og garantier. Oppstartlån er ikke en stor nok del av denne gruppen til at det er hensiktsmessig å bruke resultatene herfra som mål på effekten av oppstartlån.

²⁶ Definert som selskaper 0-3 år.

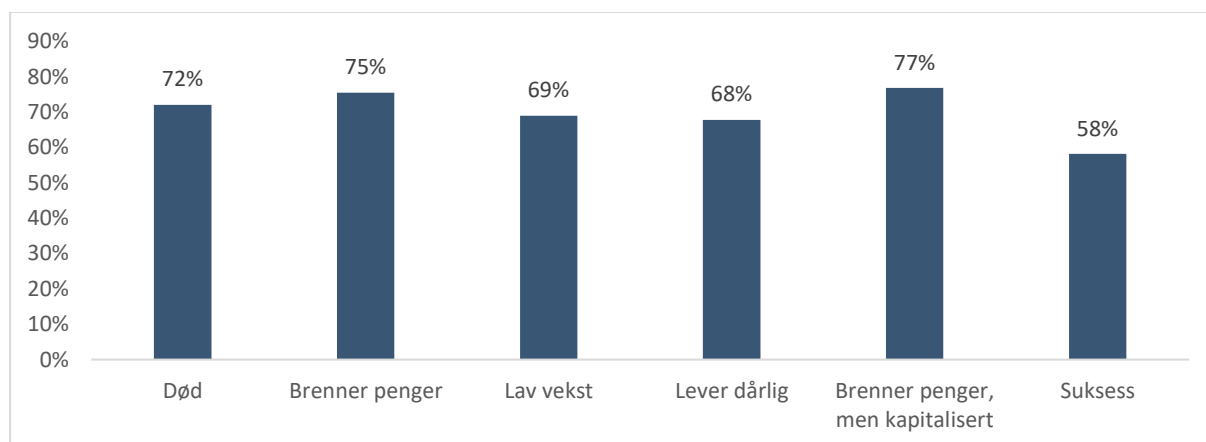
landsdekkende. SØAs analyser av ulike kundekohorter (mottakere i ulike tidsperioder), indikerer at Innovasjon Norges bidrag til mervekst særlig har tatt seg opp i perioden etter Gründerplanen.

Våre funn samsvarer godt med disse effektanalysene på et overordnet nivå. Det effektanalysene ikke får frem er hvordan utviklingen i selskapene varierer med sammensetning av virkemidler. Her viser vi at det er stor variasjon. Tildeling av kun ett oppstartvirkemiddel er i våre analyser ikke assosiert med høyere vekst. Ut fra vår erfaring er vi også usikre på om den kvantitative effekten av virkemiddeltildeling faktisk er så stor som effektanalysen tilsier. Her tror vi at matchingen ikke er tilstrekkelig nyansert. Hverken våre eller SØAs analyser kan anses som gode tester på kausal sammenheng. Det er viktig å ha med seg i den videre drøftingen.

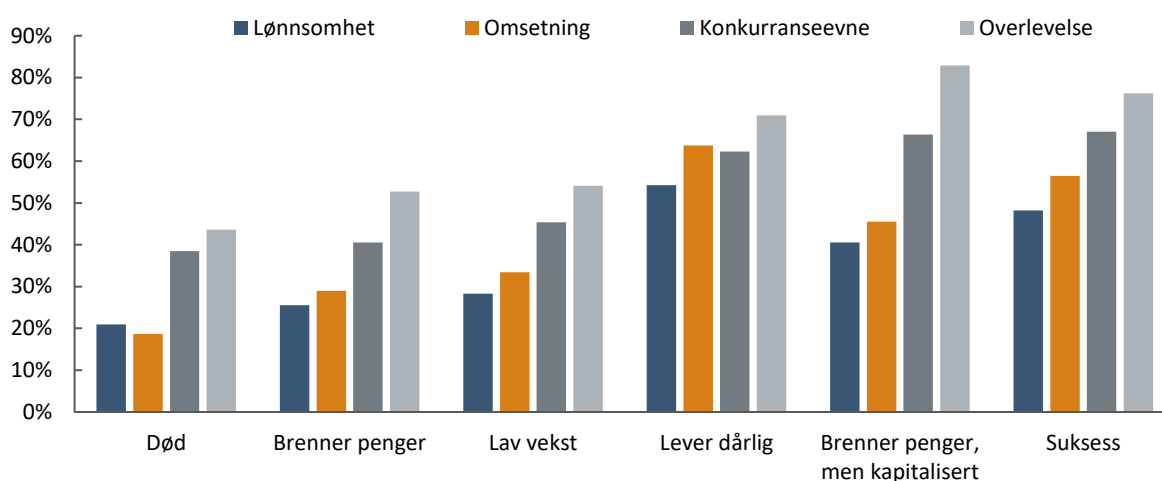
5.5. Bedriftenes tilbakemelding om effekt og faktisk utvikling: Er det noen sammenheng?

Ved å kombinere data fra Kundeeffektundersøkelsen og regnskapsdata kan vi foreta en eksplisitt vurdering av om selskapenes tilbakemeldinger om prosjektets bidrag til bedriftsøkonomiske effekter korrelerer med faktisk utvikling. Vi sammenligner også analysen av selskapenes faktiske utvikling med Innovasjon Norges egen effektanalyse basert på økonometriske metoder (SØA, 2022). Det er viktig å avklare dette forholdet fordi det forteller noe om verdien av å referere til de selvrapporterte tallene i kapittel 5.2. Figuren under viser resultatet av analysen.

Figur 5-8: Selskapenes tilbakemeldinger om addisjonalitet i Kundeeffektundersøkelse (andelen høy addisjonalitet) stort/svært stort bidrag), fordelt på ulike suksesskategorier. Kun mottakere av Etablerertilskudd (N=1441). Kilde: KEU 2009-2017 og Menon



Figur 5-9: Selskapenes tilbakemeldinger prosjektets påvirkning på omsetning, lønnsomhet og konkurranseevne i Kundeeffektundersøkelse (andelen stort/svært stort bidrag), fordelt på ulike suksesskategorier. (N=1350) Kun mottakere av Etablerertilskudd. Kilde: KEU 2009-2017 og Menon



I figuren over rapporterer vi andelen som oppgir stort eller svært stort bidrag fra virkemidlene slik det er rapportert i kundeeffektundersøkelsen. Deretter har vi koblet disse svarene til suksesskategoriene (vi har tatt bort kategorien Fusjonert fordi antall observasjoner er for få).

Et viktig funn her er at addisjonalitet ikke er korrelert med suksess. Som den øverste figuren viser er det ingen vesentlig forskjell mellom de ulike suksesskategoriene, hverken i ene eller andre enden av skalaen.

Når det gjelder tilbakemeldinger om prosjektets bidrag til bedriftsøkonomiske faktorer, fordelt etter suksesskategoriene, er bildet litt mer sammensatt. Ser vi på selskapenes tilbakemelding om effekt på overlevelse, ser vi en sammenheng opp mot suksesskategoriene. Utover dette ser vi også en tydelig forskjell blant de to nederste suksesskategoriene og de to øverste suksesskategoriene. For de som er døde fem år etter mottatt tilskudd, er selvrapportert bidrag til lønnsomhet, omsetning og konkurranseevne som forventet lavere enn i de andre kategoriene. Ser vi bort i fra de kategorisert som «Lever dårlig», kan vi også se en sammenheng mellom suksesskategoriseringen og tilskuddsmottakernes tilbakemeldinger på lønnsomhet, omsetning og konkurranseevne.

Utfordringen ligger hos nettopp disse bedriftene som «Lever dårlig». Som figuren viser oppgir bedriftene som lever dårlig minst like stort eller større bidrag fra prosjektet på selskapets omsetning, lønnsomhet og konkurranseevne, som de bedriftene som ender opp som suksesser og som brenner penger, men er kapitalisert. At denne kategorien oppgir like og til dels større effekter enn de øverste suksesskategoriene er ikke et lovende tegn for tolkningspotensialet av bedriftenes tilbakemeldinger om effekter i Kundeeffektundersøkelsen.

5.6. Oppsummering og diskusjon av resultater

Det er særdeles vanskelig å gjennomføre statistiske effektvurderinger av stimulerende tiltak rettet mot bedrifter i tidligste fase. Dette handler i hovedsak om at det er vanskelig å isolere kjennetegn ved oppstartsbedriften som er relevante for sammenligning. Vi er derfor opptatt av å være tydelige på at våre analyser både kan preges av seleksjon inn i programmene og virkninger av programmene. Den kausale retningen er svært komplisert å avklare.

Basert på de selvrapporterte analysene som er hentet fra Kundeeffektundersøkelsen finner vi sterke effekter på både realisering av prosjektet, prosjektets innovasjonshøyde og oppnådde resultater i form av lønnsomhet, omsetning, eksport og sysselsetting. Dette gjelder for alle tilskuddene. Lånene har vi ikke relevant informasjon om.

Når vi sammenholder de selvrapporterte tallene fire år etter tilsagn med den faktiske utviklingen fem år etter tilsagn ser vi derimot ingen tydelig sammenheng. Utfordringen her er at det er relativt liten forskjell i tilbakemeldingene fra de som «lever dårlig» fem år etter, og de som har oppnådd suksess. Den selvrapporterte effekten er dermed mindre verdifull som verktøy for faktisk måloppnåelse.

Basert på en tidligere analyse (Menon, 2018) finner vi nokså tydelige tegn til at tildeling av virkemidlet til oppstartsselskaper følges av mer egenkapital i tiden etterpå. Det er også interessant å se at de oppstartsselskapene som kunne vise til solid omsetningsvekst før tildeling av tilskudd ikke opplever samme effekt. Vi tror at dette er et resultat av at omsetningsvekst gir rom for egen kapitaltilførsel og er samtidig et sterkt signal om kvalitet enn tilskudd. Da får man ikke nødvendigvis en effekt på egenkapitaltilførsel etter tildeling sammenlignet med vekstbedrifter uten tilskudd.

Tallene viser følgende:

- De som kun har fått MATIL eller KOTIL gjør det gjennomgående dårligere enn referansepopulasjonen (alle 7 år gamle oppstarter). Det er også langt flere som er døde.
- Bildet endres markant dersom vi ser på bedrifter som har fått begge tilskuddene. Da er suksessraten nærmere dobbelt så høy som for alle 7-åringene og gruppen som brenner penger, men er kapitalisert tredobles i andel. Dødeligheten er samtidig langt lavere enn for de som bare har fått ett tilskudd, og er mer på linje med alle 7-åringene.
- Vi ser et tydelig mønster i retning av at bedrifter som gjennomfører IN-reisen og den brede VMA-reisen gjør det langt bedre 5 år etter første tildelte tilskudd. Hele 30 prosent av bedriften i sistnevnte kategori er vurdert som suksesser. En langt større andel er også i gruppen brenner penger, men er kapitalisert. Bare 13 prosent er døde. For de som utelukkende har vært i Innovasjon Norges kundeportefølje er suksessratene noe lavere og dødeligheten langt høyere.

Samlet sett finner vi at bedriftene med oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge gjør det markant bedre enn alle andre (både 5, 7 og 9 åringene) sett i lys av denne kategoriseringen, men resultatene varierer kraftig med type reise. Det kan se ut til at suksess korrelerer sterkt med kundereisens lengde og bredde. I hvilke grad dette er et resultat av god seleksjon eller at pengene og kompetansen betyr mye, er det ikke mulig å påvise direkte. Dybdeintervjuer med bedriftene gir heller ikke noe entydig bilde av dette. Når dette er sagt så mener vi at det ikke nødvendigvis er så problematisk. Innovasjon Norge skal både selektere og behandle. Hva som er viktigst betyr ikke så mye så lenge kundereisen leder til mange suksesser.

Resultatene stemmer overens med MRS-systemets funn, men størrelsen på effektene i MRS-undersøkelsen kan ikke vi gå god for. Vi er dog litt usikre på om bedriftene man sammenligner med (matcher) er relevante. En sideanalyse der man kun sammenligner på oppstartsbedrifter som først fikk SkatteFUNN trekker i retning av at effektene på resultat er langt svakere enn det om publiseres.

6. Effektivitet: Er dagens innretning den beste?

I dette kapittelet ser vi nærmere på om innretningen av dagens ordning fremstår som hensiktsmessige og effektiv for å nå målet om flere gode gründere. I dette ligger en vurdering av virkemidlenes utforming og dimensjonering, og spesielt om erfaringene med Oppstartlån så langt tilsier at dette er egnet i en så tidlig fase. Videre ser vi på Innovasjon Norges seleksjon. Finner de frem til de bedriftene som egner seg best for videre vekst? Vi ser her nærmere på kriteriene som legges til grunn i vurderingene, kommunikasjon av disse og Innovasjon Norges fremgangsmåte sammenlignet med andre land. I effektivitetsvurderingen ser vi også på organiseringen av Innovasjon Norges innsats på dette feltet samt styring av kompetansen til organisasjonen. Vi avslutter med en diskusjon om kostnadseffektivitet.

6.1. Kriterier for virkemiddelutforming mot bedrifter i tidlig fase

At Innovasjon Norge tilbyr tre ulike finansieringsvirkemidler til oppstartsbedrifter fremstår som en god løsning for å balansere selskapenes fordeler og ulemper ved ulike finansieringsalternativ og samfunnsøkonomisk effektivitet. Bruk av mindre tilskudd uten matchingkrav i fasen hvor utfordringen med asymmetrisk informasjon er størst, tillater mer risikotaking, men balanseres i form med en mer diversifisert portefølje. Dette tillater at selskapet kommer ett stykke videre på veien før ekstern kapital må involveres. For oppstartsbedrifter med noe lengere utviklingsløp, men større kapitalbehov, fremstår det som et godt alternativ med et større tilskudd, fremfor et lån. Kravet om matchingkapital bidrar til risikodeling, involvering av privat kapital samtidig som kostanden ved bruk ekstern kapital begrenses. Der det er mulig å vurdere fremtidig betjeningsevne på en hensiktsmessig måte, bør lån benyttes. Disse er gjerne nærmere kommersialisering. Baserte på de første mottakerne av Oppstartlån, fremstår dette kriteriet som oppfylt.

Et viktig element i evalueringen av Innovasjon Norges innsats er hvorvidt finansieringstjenestene Innovasjon Norge tilbyr er de mest egnede for oppstartsbedrifter. Finansieringstilbudet består hovedsakelig av tilskudd med og uten krav om matching, og lån. Om Innovasjon Norges tilbud skal være relevant, er det også viktig med en tydelig forståelse for når et virkemiddel skal benyttes fremfor et annet. I det følgende ser vi nærmere på fordeler og ulemper ved finansieringsalternativer til oppstartsselskaper, både fra selskapene og Innovasjon Norges ståsted.

6.1.1. Selskapenes preferanser for ulike finansieringsalternativer

Forenklet kan vi si at oppstartsselskapene har tilgang til tre typer ekstern finansiering; Egenkapital, lån og tilskudd. Tabellen under gjengir en kort oppsummering over generelle fordeler og ulemper for selskaper ved de ulike finansieringskildene.

	Fordeler	Ulemper
Ekstern egenkapital	• Ingen tilbakebetalingskrav • Potensiell tilgang til ikke-finansiell støtte som kompetanse og rådgivning (avhengig av investor) • Risikovilje: krever ofte ikke at selskapet har omsetning eller sikkerhet å vise til på nåværende tidspunkt. Investoren sier seg derimot villig til å dele noe av risikoen med selskapet. • Signaleffekt/kvalitetsstempel	• Tap av kontroll: salg av eierandeler, samt kommer vanligvis med en forventning om styreplass og strategisk kontroll • Tap av potensiell avkastning • Forpliktende relasjon uten nødvendigvis en klar sluttdato • Potensielt «dyrt» å selge eierandeler i tidlig fase p.g.a. usikkerhet knyttet til verdsettelse av selskapet.
Tilskudd	• Påvirker ikke eierskap, kontroll og dermed ikke strategiske beslutninger • Ingen tilbakebetalingskrav	• Ressurskrevende: Søknadsprosessen kan være krevende, og gitt konkurranse er det heller ikke garantert at du får tilsagn. Tilsagn kan også tilsi ytterligere rapportering.

	• Risikoavlastning: dekker opp noe av kapitalbehovet, og reduserer således risikoen for gründer og/eller ekstern kapital • Signaleffekt: avhengig av hvor vanskelig det er å få tilskuddet, kan det å motta tilskudd fungere som et kvalitetsstempel opp mot investorer.	Ressursene dette krever gjør at det ikke nødvendigvis er kostnadseffektivt fremfor lån eller egenkapital • Øremerkede midler: Tilskudd fører gjerne med seg krav om hva midlene kan brukes til, og vil ikke nødvendigvis samsvare med hva selskapet har størst behov for. • Gjerne krav om egeninnsats, primært i form av egenkapital eller arbeidsinnsats
Lån	• <u>Lån generelt:</u> • Opprinnelige eiere mister ingen eierandeler, kontroll eller potensiell avkastning • Forutsigbart: ofte klare kriterier på renter, avdrag og sluttdato for låneforholdet • Disiplinerende: krav om rente- og tilbakebetaling gir et ekstra insentiv til å prioritere ressurser • Kostnader: om betingelsene ved lånet er i tråd med markedet, er gjeld ofte billigere for bedriften enn å selge eierandeler. • <u>Lån som virkemiddel</u> • Delvis risikodeling: långiver tar noe av risikoen ved å tilby lån under forutsetning om at låntager kan vise til betalingsevne (på sikt)	• <u>Lån generelt:</u> • Tilbakebetalingskrav: i motsetning til investorer er ikke banken villig til å dele risikoen med deg. Risikoen for feiling kompenseres derfor ved at de tar sikkerhet i selskapets eller personlige eiendeler. • Disiplinerende: betalingsforpliktelsene kan også være kvelende for selskapets utvikling, for eksempel ved at låneforpliktelsene må prioriteres fremfor investeringer i drift og utvikling av selskapet. • <u>Lån fra private aktører:</u> • Tilgjengelighet: private långivere (banker) er gjerne risikoaverse, og forutsetter at långiver kan dokumentere tilbakebetalingsevne og tilstrekkelig sikkerhet i lånet. Dette kan være vanskelig for innovative oppstartsbedrifter og begrenser således tilbudet av lån (med håndterbare betingelser) til denne typen bedrifter.

Tilskudd innebærer ingen kostnader i form av tapt avkastning og kontroll av selskapet, eller rentekostnader og krav om tilbakebetaling. Fra selskapets ståsted vil derfor tilskudd være å foretrekke fremfor et lån eller salg av eiendeler gjennom tilførsel av egenkapital. Dette forutsetter derimot at tilskuddet er stort nok til å dekke selskapets kapitalbehov.

For selskaper med et betydelig finansieringsbehov kan det være rimelig å velge egenkapitalfinansiering eller lån fremfor et tilskudd dersom dette gir de tilgang til mer kapital. Mellom lån og egenkapital vil gjerne lån være å foretrekke da långiver har mulighet til å begrense sin nedsiderisiko i form av sikkerhet og renter, og med dette tilby billigere kapital. Potensielle investorer vil derimot prøve å begrense sin nedsiderisiko og kompensere for asymmetrisk informasjon gjennom prisingen av selskapet. Prisen eksterne investorer er villig til å betale i tidlige fase, kan derfor være betraktelig lavere enn det gründeren selv mener selskapet er verdt. Vannes gründerens eierandel for mye ut i en tidlig fase, reduseres gründerens oppside ved suksess og med dette gründerens insentiv til å drive selskapets videre utvikling. Asymmetrisk informasjon, i kombinasjon med avhengigheten til gründerens innsats, gjør det derfor mindre attraktivt å hente inn ekstern egenkapital i tidlig fase.

Et lån forutsetter derimot at selskapet har og kan dokumentere gjeldsbetjeningsevne. For mange innovative oppstartsbedrifter vil et lån fra en privat aktør i realiteten ikke være et alternativ. Private långivere er i liten grad villig til å dele risikoen knyttet til om selskapet lykkes eller ikke og vil derfor kreve dokumentasjon på selskapets tilbakebetalingsevne. De fleste oppstartsbedrifter vil mangle denne dokumentasjon i en tidlig fase. For kunnskapsintensive og teknologidrevne selskap vil i tillegg mye av verdiene være knyttet til immaterielle eiendeler og humankapital som i liten grad er egnet som sikkerhet til banklån. Lån som et alternativ til oppstartsselskaper vil derfor i all hovedsak forutsette et subsidielement. For eksempel som ved Oppstartlån, hvor bedriften ikke trenger å vise til gjeldsbetjeningsevnen i dag, men innen rimelig tid, henholdsvis om 2 år (renter) og 4 år (tilbakebetaling av lån).

For selskaper med et stort finansieringsbehov, men manglende gjeldsbetjeningsevne, vil egenkapitalfinansiering være et relevant alternativ. Egenkapitalfinansiering kan også være den beste løsningen dersom investoren kan bidra med kompetanse, rådgivning og tilgang til nettverk som selskapet ikke vil få tilgang til på egenhånd. Disse fordelene kan langt på vei kompensere for kostnaden ved å selge eierandeler «billig» i tidlig fase.

6.1.2. Statens og Innovasjon Norges finanseringsalternativer

Innovasjon Norge må – i motsetning til selskapene – ta hensyn til hvilken type virkemiddel som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt. Sammenlignet med tilskudd innebærer lån at Innovasjon Norge kan finansiere større prosjekter med samme subsidieelement. Eksempelvis har Innovasjon Norge i dag lagt til grunn en tapsavsetning for Oppstartlån på 50%. Under forutsetningen at saksbehandling og oppfølging av mottakerne er lik uavhengig av om selskapet mottar lån eller tilskudd, kan Innovasjon Norge dermed tilby finansiering av dobbelt så store prosjekter gjennom Oppstartlån som under Kommersialiseringstilskudd.

I tillegg gir lån mer markedsorienterte incentiver enn tilskudd gjør da selskapet vil bære mer av nedsiderisikoen av et prosjekt som finansieres av et lån. Et lån kan derfor være skjerpene på gründerens prioritering av kapitalforbruk og ressurser. Dette tilsier at det kun er selskaper som har tro på at prosjektet vil bli lønnsomt innen rimelig tid, som vil søke om lån fremfor tilskudd. Det gir en form for selvseleksjon. Størrelsen på subsidieelementet ved lån er derimot mer usikkert enn ved tilskudd, da det avhenger av bedriftens og saksbehandlerens evne til å vurdere selskapets gjeldsbetjeningsevne. En solid giring av finansieringen til oppstartsbedriftene i form av lån, tilsier derfor at Innovasjon Norge påtar seg en større nedsiderisiko.

Hovedargumentet for å benytte tilskudd i stedet for lån knytter seg primært til at prosjektrisikoen er for høy. Med det mener vi at gründeren ikke ser seg tjent med å sette i gang et prosjekt som kan ha stor samfunnsøkonomisk verdi fordi tapssannsynligheten er stor. For statens del vil en svært høy risiko innebære at giring-gevinsten gjennom å heller tilby et lån er liten, fordi tapsrisikoen er stor. Et typisk eksempel på et slikt prosjekt er et forskningstungt prosjekt med lang vei frem til kommersialisering, men med potensielt store positive eksterne kunnskapseffekter.

Et annet viktig element for Innovasjon Norges støtte er at de ikke skal fortrenge privat kapital. Et tiltak for å redusere denne risikoen er å legge til grunn krav om at støtten Innovasjon Norges tilbyr kun dekker en gitt andel av prosjektkostnaden. Kommersialiseringstilskuddet kan dekke inntil 50 % av kostnaden, mens Oppstartlån kan dekke inntil 60% av kostnaden. Matchingkravet tvinger gründerne til å hente inn ytterligere kapital, og oppfordrer således til en involvering av privat kapital. Videre bidrar dette til en risikodeling mellom offentlig og privat kapital i tidlig fase og til at gründeren etablerer rutiner for innhenting av eksternt egenkapital som kan benyttes i senere faser. I den grad matchingkapitalen er fra eksterne investorer, kan dette gi selskapet tilgang til investorens kompetanse og nettverk. Matchingkravet oppfordrer dermed til en involvering av privat kapital, men begrenser kostnadene ved å hente privat kapital tidlig. Kostnadene ved å hente inn privat kapital øker med graden av asymmetrisk informasjon. For innovative oppstartsbedrifter i svært tidlig fase kan det derfor være hensiktsmessig å avvike fra matchingkravet, slik som ved Markedsavklaringstilskuddet. For at Innovasjon Norge skal unngå for høy risikoeksponering som følge av dette, kan Innovasjon Norge diversifisere porteføljen av mottakere. Det vi si tilby et mindre tilskudd til flere, og en mer diversifisert portefølje av bedrifter.

En kort oppsummering av fordeler og ulemper ved de ulike finansieringsløsningene til Innovasjon Norge, særlig rettet mot oppstartsbedriftene er gjengitt i tabellen under.

	Fordeler	Ulemper	Forventede egenskaper ved selskapet
Markedsavklarings-tilskudd (MATIL)	Ingen tilbakebetaling Dekker inntil 100% av kostnadene Lavt beløp per mottaker, tillater et bredt inngang. Enklere søknads- og saksbehandlingsprosess	50-100 tusen kroner dekker et begrenset kapitalbehov. Kan kun brukes til godkjente kostnader	Begrenset og konkret kapitalbehov: avklare markedsbehov/potensial Svært tidlig bedriftsfase: unge, få ansatte, ingen eller lite inntekter.
Kommersialiserings-tilskudd (KOTIL)	Ingen tilbakebetaling Dekker et større kapitalbehov: 700 tusen + matchingkrav. Matchingkrav på 50% oppfordrer til risikodeling og involvering av privat kapital	Krever egenfinansiering på minst 50% (kan være krevende og kostbart for selskap i tidlig fase) Kan kun brukes til godkjente kostnader	Kapitalbehov for videreutvikling av løsningen. Stor usikkerhet ved kommersialisering av løsningen etter prosjektets slutt.
Oppstartlån	Dekker et større kapitalbehov, inntil 1,5 mill + matchingkrav Matchingkrav på 40% oppfordrer til risikodeling og involvering av privat kapital Selskapet velger selv hvordan lånet skal brukes Kostnadseffektivt: Tillater en giring av kapital → mindre subsidie-element Disiplinerende med tanke på prioritering av ressursforbruk	<u>For Innovasjon Norge</u> Potensielt store oppfølgingskostnader Potensielt større tap som følge av misligholdte lån Krevende seleksjonsprosess – vurdering av fremtidig betalingsevne <u>For selskapet:</u> Kausjonsansvar på 20% av lånet Rentekostnader Tilbakebetalingskrav – må dekkes av drift eller innhenting av ny kapital etter fire år.	Kapitalbehov særlig rettet mot kommersialisering av løsningen. Mindre usikkerhet ved kommersialiseringspotensialet etter gjennomført prosjekt enn målgruppen til KOTIL. Relativt kortere vei til marked.

6.1.3. MATIL: Er 100 000 kr å anse som helikopterpenge?

Markedsavklaringstilskuddet er å anse som et lite tilskudd, også sett opp mot tilsvarende ordninger i andre nordiske land, men tilskuddet er ikke å anse som helikopterpenge eller en «voucher», og det er ikke rettighetsbasert. Forvaltningen av MATIL har dog siden 2016 blitt forsøkt utført så kostnadseffektivt som mulig gjennom en samordnet forvaltning i Vekst- og gründersenteret i Førde. Gjennom tjenesten «Rask avklaring» eller henvendelse på telefon kan saksbehandlerne raskt screene prosjektene og anbefale veien videre, enten i retning av en enkel søknad på MATIL eller at prosjektet henvises til andre deler av virkemiddelapparatet, alternativt at prosjektet blir anbefalt å komme tilbake på et senere og mer gjennomarbeidet stadium. Gründersenteret tilbyr første sparringen med kunder og får ca. 10 000 henvendelser i året. Om lag 40 prosent håndterer senteret selv, 50 prosent håndteres av andre i Innovasjon Norge, mens 10 prosent henvises til andre deler av virkemiddelapparatet.

Som vi viser i kapittel 5 er det ikke lett å selektene gode prosjekter i så tidlig fase. Det har derfor ikke noen hensikt å investere store ressurser i å selektene til MATIL. Samtidig er det et poeng å foreta noe vasking, veiledning og saksbehandling opp mot søkerne. Det er gode grunner til å tro at de prosjektene som tildeles midler danner et godt grunnlag for en videre kundereise i Innovasjon Norge som gjennom seleksjon og virkemiddeltilførsel bidrar til langt høyere suksessrater.

I kapittel 6.5 påpeker vi at forvaltningskostnadene nærmer seg 20 prosent for MATIL. Det er primært et resultat av at tilskuddene er små. Man må derfor hele tiden lete etter metoder for å slanke seleksjonsprosessen. I dag er avslagsratene på MATIL på drøye 60%. Dersom man klarer å selektene bort en enda større andel av prosjektene før en søknad skrives kan man få forvaltningen mer effektiv. Vi kjenner til at de ansatte nå jobber systematisk med å få opp effektiviteten ytterligere, og aktiv bruk av tjenesten «rask avklaring inngår i dette arbeidet. Rutiner og systemer for fordeling av oppgaver og dialog i saksbehandlingen blir også løpende justert. Enheten er åpen

for å automatisere seleksjon og saksbehandling i noe større grad. Innovasjon Norge har som ambisjon at søknader til MATIL skal håndteres gjennom Prosjekthjelpen. Denne prosessen er omfattende og vil kunne bidra til at saksbehandlingstiden går opp for dette virkemiddelet. Det er gode grunner til å vise skepsis til denne tjenestens bidrag til effektivitet for MATIL spesielt.

Man kan stille spørsmål om grensen på 100.000 kroner er egnet for å bistå alle typer prosjekter i arbeidet med å avklare markedspotensialet. Mange vil nok trenger større midler, men en utvidelse av rammen vil samtidig kunne påvirke effektiviteten i saksbehandlingen. Det er derfor både fordeler og ulemper knyttet til å eventuelt utvide rammen til 200.000 kroner.

6.1.4. KOTIL: Egner virkemiddelet seg egentlig til et kommersialiseringsløp?

Som Kommersialiseringstilskudd finner vi at en for liten andel oppnår betydelige salgsinntekter fem år etter tildeling av tilskuddet. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om dette virkemiddelet er riktig innrettet for nettopp å fremme kommersielle suksesser. I våre samtaler med saksbehandlere dukker denne problemstillingen ofte opp. Det er ønske om både mer fleksible rammer for å kunne følge opp bedriftene over tid, samt mer fleksible krav til egenfinansiering ettersom en god del case har høy kvalitet, men ikke klarer å hente inn kapital på egen hånd.

Kommersialiseringsrettede virkemidler i andre land vi har sett på i større grad knyttes opp til skalering og internasjonalisering. Virkemidlene har også en større ramme for hvert enkelt prosjekt, man benytter seg i større grad av finansiering i flere trinn (transjer) basert på milepæler som må nås, og man retter seg mot et mindre antall prosjekter som da kan følges tettere opp. I kapittel 2 og 5 ser vi at avslagsratene for Kommersialiseringstilskudd ligger på nær samme nivå som for Markedsavklaringstilskudd. Det synes for lavt sett opp mot den trakten bedrifter må gjennom få å nå kommersielt suksessfulle resultater. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittelet nedenfor om effektiv organisering og i konklusjonskapittelet.

6.1.5. Oppstartlån: Er lån egnet som virkemiddel for tidligfasebedrifter?

Som vist til over er det gode argumenter for å vri offentlige virkemidler over fra tilskudd til lån. En viktig forutsetning for at lån skal være et egnet virkemiddel, er at mottakerne av lån evner å betale tilbake lånet. En stor andel misligholdte lån kan bety betydelige oppfølgingskostnader for Innovasjon Norge, i tillegg til tapet som følger av at lånene ikke blir betalt tilbake. Gis lån til for risikable selskaper kan det også bidra til at gode gründerbedrifter gir opp fordi lånet blir for tungt å bære. Løpetiden på Oppstartlånene er fire år. Det vil si at de første lånene som ble innvilget, nå har forfalt. Status på disse lånene vil være en viktig første test på hvor godt egnet lån er som virkemiddel for oppstartsbedriftene.

En oversikt over status for Oppstartlånene ved inngangen til april 2022 viser at totalt 71 lån har overgått opprinnelig forfallsdato. Av disse er 36 lån, om lag 50 prosent, innfridd. Ytterligere 19 lån har betalt tilbake deler av lånet. Som tabellen under viser utgjør tilbakebetalt beløp blant de lånene som er mer enn fire år gamle, 58 prosent.

Tabell 6-1: Oversikt over utbetalt og tilbakebetalt beløp for Oppstartlån eldre enn fire år. Kilde: Innovasjon Norge, bearbeidet av Menon

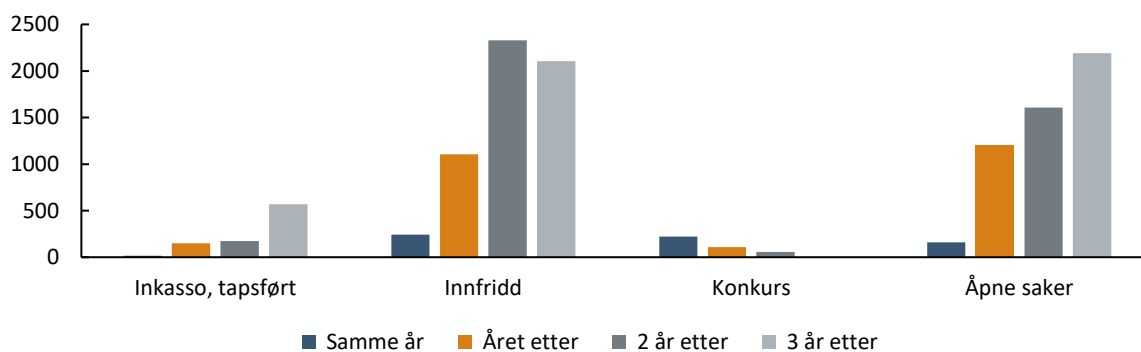
Lån mer enn 4 år gamle	Utbetalt (MNOK)	Tilbakebetalt	Gjenstår
Beløp	103,3 mill.	60,2 mill.	43,1 mill.

		Hvorav 52 mill. innfridd	
Andel av utbetalt beløp		58% Hvorav 50% er innfridd	42%
Antall lån	71 utbetalt	36 innfridd 19 delinnbetalt ²⁷	35 saker, hvorav 25 åpne saker og 10 «lukket»/overført inkasso

Innovasjon Norge har som utgangspunkt lagt til grunn 50% i tapsavsetning for Oppstartlånene. Basert på første pulje av Oppstartlåntagerne ser dette ut til å være et konservativt anslag. I utgangspunktet ble det også lagt til grunn at Oppstartlånet skulle betales tilbake i sin helhet etter 4 år. I 2021 ble derimot denne policyen endret, og det ble lagt til rette for en forlengelse av lånet i form av et 2-årig nedbetalingslån med kvartalsvis renter og avdrag. Konverteringen til et 2-årig nedbetalingslån forutsetter derimot at 20% av utbetalt lån betales tilbake, og at kausjonisten samtykker at kausjonsansvaret forlenges. Det gjøres ingen ny vurdering her av selskapets tilbakebetalingsevne.

Av de 35 lånene som ikke er innfridd ved inngangen til april, er 25 av lånesakene fortsatt åpne saker, hvorav 16 er omgjort til et 2-årig nedbetalingslån, ytterligere syv har fått tilbud om en omgjøring, og de siste to har fått tilsendt slutfaktura for lånet. Gjenstående lånesaldo blant disse summerer seg til 29,1 millioner kroner. Det vil si at potensielt ytterligere 28 % av utlånsbeløpet blant de Oppstartlånene som er mer enn fire år gamle kan innbetales. Hvor stor andel av disse lånene som faktisk innfris, vet vi først etter hvert som avdragene forfaller. Basert på utvikling i salgsinntekten blant disse låntakerne, og sett opp mot utvikling blant de som i dag har innfridd lånene, virker det sannsynlig at flere av disse lånene vil bli innfridd i løpet av to år. Utviklingen er vist i figuren under.

Figur 6-1: Utvikling i median salgsinntekter samme år og årene etter fordelt på lånestatus for lån som er mer enn fire år gamle. Kilde: Innovasjon Norge og Menon.



Per i dag er det kun ti av lånesakene fra første runde som er tapsført, overført til inkasso eller hvor selskapet er konkurs. Ikke-tilbakebetalt lånebeløp blant disse sakene utgjør kun i overkant av 14 millioner kroner. Per i dag er det nå 15 øvrige lånesaker som er registrert som konkurs eller tapsført, hovedsakelig lån innvilget i 2018 og 2019.

²⁷ Av disse er en av låntagerne nå registrert som konkurs, en annen er registrert som overført til inkasso.

Samlet lånebeløp for disse sakene er i overkant av 20 millioner. Hvorvidt den første kohorten av Oppstartlån-mottakere er representativt for de senere mottakerne, er vanskelig å si.

Basert på status blant de første låntakerne av Oppstartlån, fremstår lån som et egnet virkemiddel også for oppstartsselskaper. Som nevnt over har Innovasjon Norge myket opp det opprinnelige kravet om tilbakebetaling etter fire år i forvaltningen av ordningen. Flere vi har intervjuet, viser også til at fire år er relativt kort tid for en kommersialiseringsprosess. Til sammenligning har Vækstfonden en løpetid på 6 år for sitt lån²⁸ særlig rettet mot oppstartsbedrifter, med mulighet for forlengelse inntil to år. En forlengelse av løpetiden virker derfor fornuftig. At forlengelsen forutsetter en innbetaling på 20 prosent av lånebeløpet, og en forlengelse av kausjonsansvaret virker også hensiktsmessig. På denne måten reduserer fortsatt Innovasjon Norge noe av sin nedsiderisiko etter fire år. Det bevisstgjør også låntaker sitt ansvar. Som påpekt i før- og følgeevalueringene av Oppstartlån er det viktig at låneforpliktelsen, og herunder kausjonsansvaret, kommuniseres tydelig til søkeren. Dette for å unngå at Oppstartlån oppfattes som et større «tilskudd». Saksbehandlerne må derfor også være ekstra bevisst på at dette bør være selskaper som er mer modne enn målgruppen for Kommersialiseringstilskudd. Vårt inntrykk fra intervjuer med saksbehandlere i Innovasjon Norge tilsier at de allerede er bevisst på dette ansvaret. Samtidig er det enkelte oppstartsmiljøer som opplever at Innovasjon Norge «pusher» i retning av Oppstartslån. Vi understreker derfor viktigheten av at Innovasjon Norge i sin kommunikasjon om ordningen fortsetter å understreke at Oppstartlån ikke er egnet for alle oppstartsbedrifter.

Ettersom muligheten til å konvertere lånet til et to-årig nedbetalingslån er en del av policyen og praktiseringen av Oppstartlån, mener vi dette gjerne kan kommuniseres som en del av betingelsene i omtaler av Oppstartlån. Dette for å hindre at muligheten til å omgjøre lånet etter fire år blir oppfattet som én av flere muligheter for å skreddersy lånebetingelsene til den enkelte søkeren. Ettersom den nye policyen fortsatt forutsetter et større avdrag etter fire år, er det derimot viktig at det er betjeningsevne på det tidspunktet som ligger til grunn i søkerens krav til å sannsynliggjøre sin betjeningsevne. Den mulige forlengelsen på 2 år, bør da heller representere en tidsbuffer i søkerens fremdriftsplan. Etter hvert som Innovasjon Norge får mer erfaring med oppstartsbedriftenes betjeningsevne, kan man vurdere om erfaringene tilsier at man kan ta mer risiko enten i form av større lånerammer eller lenger nedbetalingstid. Etter vår vurdering er erfaringene fra den første, og til nå minste, kohorten av låntagere ikke nok til å kunne gjøre ytterligere endringer i dagens risikoprofil.

6.2. Er Innovasjon Norges seleksjon treffende og effektiv?

Seleksjonsprosessen vurderes som hensiktsmessig. Sammenlignet med lignende ordninger i andre land er beskrivelser av Innovasjon Norge ordningene og deres kvalifiserings- og vurderingskriterier noe begrenset. Dette dekkes i egne kurs/webinarer, men forutsetter at oppstartsbedriften prioriterer å delta på disse. Vi ser heller ingen åpenbare mangler i temaene som vektlegges i Innovasjon Norges seleksjonsprosess. Saksbehandlernes tilbakemeldinger om hva de vektlegger samsvarer også med det som fremheves som viktig av oppstartsmiljøene, oppstartsbedriftene og det som vektlegges i andre land. Basert på intervju og beskrivelser av ordningene kan det likevel fremstå som at lignende aktører i andre land i Norden er noe strengere eller i det minste tydeligere med tanke på vektlegging av internasjonaliseringspotensial, krav til milepæler og suksesskriterier og matching/bekreftelse fra andre (private) aktører.

Overordnet kan vi skille mellom to typer investeringskriterier for investorer: Utadrettede og innadrettede. De utadrettede investeringskriteriene handler om egenskaper og styrker ved virksomheten Investoren investerer i,

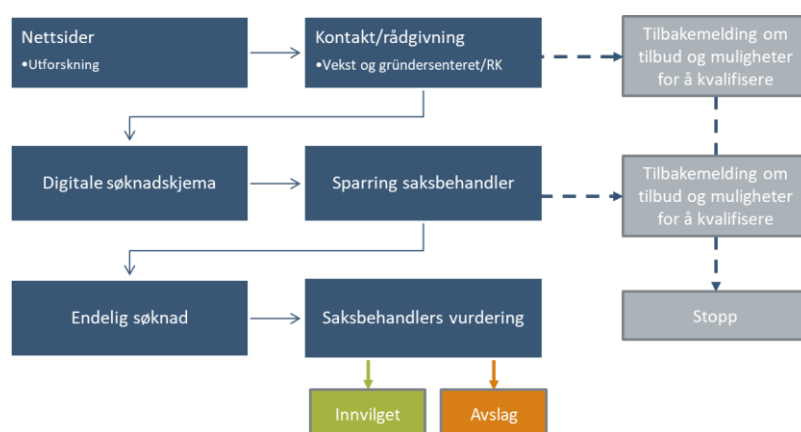
²⁸ Startlån

mens de innadrettede seleksjonskriteriene handler om hvordan kjennetegnene ved virksomheten passer med investorens egne egenskaper og styrker.²⁹ I sammenheng med denne evalueringen er de utadrettede kriteriene særlig interessante med tanke på Innovasjon Norges seleksjonskriterier. De innadrettede kriteriene er derimot mer relevant i forbindelse med Innovasjon Norges organisering og ansvarsfordeling, og i forlengelsen av dette deres oppfølging av kunden. Dette diskuteres nærmere i neste kapittel.

6.2.1. Om søknadsprosessen

Søknads- og seleksjonsprosessen til Innovasjon Norges finansieringsmidler avhenger av kunden som søker, herunder deres kjennskap til Innovasjon Norge og deres virkemidler, hvor erfaren søkeren er med tanke på å formidle idéen og fremgangsmåten sin, og hvor lang oppstartsbedriften har kommet i å konkretisere sine planer for utvikling og vekst. Figuren under illustrerer prosessen i grove trekk.

Figur 6-2: Illustrasjon av Innovasjon Norges søknadsprosess



Søknadsprosessene starter med en utforskende fase hvor kunden kan bruke kompetansesenteret til Innovasjon Norge, samt deres nettsider for å gjøre seg kjent med Innovasjon Norges tjenester og hva som kreves i søknadsprosessen. Mange kunder tar så kontakt med en saksbehandler. Dette kan gjøres gjennom det digitale skjemaet «**rask avklaring**» som behandles videre hos Vekst og gründersenteret, og/eller ved direkte kontakt til Vekst- og gründersenter. Vekst- og gründersenteret er Innovasjon Norges førstelinjetjeneste. Intervjuer med saksbehandlere ved ulike regionkontor viser at mange likevel tar direkte kontakt med saksbehandlerne her. Enkelte henvises videre til Vekst- og gründersenteret, mens andre blir fulgt opp av regionkontoret.

Deretter følger søknadsskrivingen. Enkelte kunder vil nok også starte sin kontakt med Innovasjon Norge i forbindelse med søknadsskjema. Tidligere har det vært egne søknadsskjema for Markedsavklaringstilskudd, Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån. De to sistnevnte er nå en del av et standardisert søknadsskjema kalt «Prosjekthjelpen». I den digitale søkeportalen som Prosjekthjelpen er en del av, kan søkeren be om veiledning og sparring fra saksbehandler underveis. Selve søknadsskrivingen er gjerne en iterativ prosess, avhengig av søkers behov for veiledning og saksbehandlers behov for tilleggsm informasjon. Prosjekthjelpen legger også opp til mer sparring underveis i søknadsprosessen. Et viktig skille fra tidligere er at søker ikke søker direkte mot et virkemiddel. Derimot er det i større grad opp til saksbehandler å vurdere hvilket virkemiddel som passer best for søkerens behov. Når søknaden ferdigstilles gjør saksbehandler sin vurdering om hvorvidt søknaden skal innvilges

²⁹ Dette henger tett sammen med det man i forskningslitteraturen referer til som seleksjonseffekter og treatment-effekter.

eller ikke. For Markedsavklaringstilskudd er det saksbehandlere ved Vekst og gründercenteret som foretar vurderingen. I intervju oppgis det at de gjerne har som policy her at de alltid skal ha en samtale med søker, før de gjør sin endelige vurdering. For Oppstartlån og Kommersialiseringstilskudd er det saksbehandlere på de ulike regionkontorene som behandler søknadene. Også her vises det til at man gjerne har en dialog med søkeren underveis i prosessen.

Som figuren over illustrerer, kan Innovasjon Norge underveis i denne prosessen også fraråde kunden å søke om de ser at de mangler kritiske egenskaper for å kunne nå opp i konkurransen. Videre kan de gi råd om hva som eventuelt må på plass før en søknad er hensiktsmessig.

Våre vurderinger av søknadsprosessen

Ifølge flere av saksbehandlerne vi har intervjuet, bærer det nye søknadsskjema preg av at det skal dekke et bredt tilfang av kunder. Skjemaet oppleves dermed ikke som godt tilpasset oppstartsbedrifter. Som følge av dette må saksbehandler gjerne etterspørre ytterligere informasjon for å kunne gjøre en god vurdering av oppstartsbedriftens søknad. En av saksbehandlerne viser også til at skjemaet kan virke forvirrende for kunder som kjenner til Innovasjon Norge fra før, da de ikke finner igjen muligheten til å søke direkte på det virkemiddelet de er på jakt etter. Ett par av bedriftene vi har intervjuet opplever derimot standardiseringen av søknadsskjema som en positiv forenkling. Både bedriftene og saksbehandlerne viser til at dialogen i søknadsfasen er viktig, kanskje særlig for oppstartsbedrifter. Saksbehandlerne spesielt opplever at disse søkerne også har behov for å snakke med et menneske, derfor er det viktig å ikke digitalisere all kundekontakt. I vårt intervju med Business Finland fremheves også dette behovet.

Vår vurdering av søknadsprosessen er at den fremstår som god og at den har blitt mer ryddig. Prosjekthjelpen legger opp til mer sparring fra saksbehandler, og dytter vurderingen av hvilket virkemiddel som er passende for søker over fra søker til saksbehandler. Det kan være effektivt på sikt, særlig for søker, men legger også mye av jobben om å finne frem til riktig instrument over på saksbehandler. Vårt inntrykk av selve søknadsskjemaet er at det favner relativt bredt og kan virke omfattende for uerfarne og umodne bedrifter. Her savner vi bruk av flere avhukingsbokser som raskt kan peke i retning av ulike typer relevante virkemidler. Eventuelt kunne man også tilpasset søknadsskjema med ruting. Bruk av ruting tillater noe mer skreddersøm rettet mot ulike typer søknader, uten å gå på bekostning av fordelene ved et standardisert skjema. Når søkeren i prinsippet kan søke på en rekke virkemidler på en gang, mister man også litt oversikt over hvilke kriterier man må oppfylle. Det igjen fører til at saksbehandler må bruke mer tid til veiledning.

Når det gjelder fordelene for saksbehandler av å kunne gå i dialog med kunden først etter at kunden har fylt inn noe informasjon om seg selv, fanges dette allerede opp i «rask avklaring». Det er derfor uheldig at disse to skjemaene ikke er koblet sammen. Dette kunne også vært effektiviserende for kunden, som nå må fylle ut noe av den samme informasjon flere ganger.

Nærmere om kundenes tilgang til informasjon om seleksjonskriteriene

I vurderingen av Innovasjon Norges seleksjonskriterier ser vi først nærmere på i hvilken grad disse er omtalt på ordningenes nettsider. Dette for å gjøre en vurdering av hvor tydelig seleksjonskriteriene er for søkeren.

Beskrivelsene av hvem som er tiltenkt målgruppe for ordningene er relativt lik for Markedsavklaringstilskudd, Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån. Beskrivelsene på Oppstartlånets sider skiller seg ut fra de andre ved å fremheve behovet for å dokumentere et betalingsvillig marked, og plan og budsjett for å videreutvikle kompetansen til å realisere planene.

På samlesiden for finansieringsordninger for oppstartsbedrifter, etter beskrivelsene av tilskuddsordningene, vises det til at Oppstartlån er rettet med prosjekter med lavere teknisk risiko eller prosjekter som trenger mye kapital rask for å styrke vekst eller internasjonalisering. Dette fremstår som en god presisering av skillet mellom målgruppen rettet mot Oppstartlån vs. Kommersialiseringstilskudd.

I tabellene under har vi oppsummert hvilke (vurderings-)kriterier som er oppgitt under beskrivelsene av ordningene. Som tabellene illustrerer, varierer det i hvilken grad disse er presisert.

Markedsavklaringstilskudd – kriterier for Markedsavklaringstilskudd
Forretningsidé basert på et identifisert problem, og søker har en (idé) til en mulig løsning som representerer noe vesentlig nytt i markedet.
Søker må ha gjort innledende søk markedet: herunder en grov oversikt over konkurrenter, substitutter og konkurransefortrinn
Prosjektet må være målrettet mot markedet og ha et kunde-, salgs- og kommersialiseringsfokus
Prosjektets aktiviteter skal teste hypoteser og redusere markedsrisiko
Ha en klar målsetning med markedsavklaringen og kjenner risikoen som skal reduseres. Skal ha definert suksesskriterier for å kunne gå videre etter endt fase
Vise til tilgjengelig kapital, menneskelige ressurser og kjernekompetanse som sannsynliggjør god gjennomføring av prosjektet

Kommersialiseringstilskudd – Hva Innovasjon Norge vektlegger
Avklart markedet og kan tydelig beskrive dette
Løsningen er testet mot reelle kunder, og søker vet hvordan løsningen skal tilpasses for å dekke deres behov
Evner å kommunisere idéen og hva som er unikt med prosjektet, (forretningsmodell)
Evne til å beskrive mulige konkurrenter/substitutter
Mål for prosjektet og hvordan de skal oppnås
Min. 50% i egenfinansiering og mulighet til å hente inn ytterligere

Oppstartlån – (målgruppe og krav til sikkerhet)
Kan dokumenter et betalingsvillig marked
Har planer og budsjett for videre utvikling av nødvendig kompetanse for å realisere planene
Betjeningsevnen må sannsynliggjøres i forhold til rentebetalinger i år 3 og 4
Selskapet må ha en plan som sannsynliggjør innfrielse etter år fire

Kriteriene som beskrives for Markedsavklaringstilskudd fremstår for oss som relevante og tydelige. Kriteriene omfatter beskrivelser av hva søkeren bør ha gjort på forhånd, hvilke aktiviteter støtten skal brukes til, hvilke egenskaper som vektlegges med tanke på prosjektets gjennomføringsevner og legger krav til at søkeren må ha et definert mål og suksesskriterier for fasen som skal støttes. Beskrivelsene av Markedsavklaringstilskudd viser også tidlig til at det finnes egne distriktsrettede ordninger.

Kriteriene som beskrives for Kommersialiseringstilskudd dekker i stor grad samme temaene som Markedsavklaringstilskudd. Kriteriet om at markedsavklaringen skal være på plass, bidrar til å skille ordningen fra Markedsavklaringstilskudd. Omtalen av kriteriene er derimot litt mindre tydelig. Ettersom dette er forbeholdt søkere i neste fase, burde det også kommet tydeligere frem at man stiller større krav til resultatet av prosjektene som får Kommersialiseringstilskudd. Eksempelvis en nærmere beskrivelse på hva Innovasjon Norge forventer som resultat. Tilsvarende savner vi en tydeligere beskrivelse av kravet knyttet til gjennomføringsevne.

For Oppstartlån er ikke vurderingskriteriene omtalt som et eget punkt. Beskrivelsen av målgruppen og kravene til sikkerhet tydeliggjør hvilke krav som stilles. Her opplever vi at gjennomføringsevnen påpekes tydeligere, særlig som følge av kravene til betjeningsevne og tilbakebetaling.

Omtalen på nettsiden er derimot ikke utfyllende eller nødvendigvis representativ for kriteriene som benyttes i seleksjonsprosessen. I policydokumentet for Etablerertilskudd som benyttes internt i Innovasjon Norge, er for eksempel kriteriene til Kommersialiseringstilskuddet tydeligere beskrevet. Av disse fremgår kriteriene for Kommersialiseringstilskudd som strengere enn Markedsavklaringstilskudd, med tydeligere krav til dokumentasjon av markedsmuligheten, inkludert volum, ambisjonsnivå, skalerbarhet, tilgang på ressurser og gjennomføringsevne (kompetanse, erfaring, kapital og IPR). Kriteriene for Markedsavklaringstilskudd er omtrent likt som de som er oppgitt på hjemmesiden.

Tilsvarende beskriver dokumentet «Policy og rutiner for Oppstartlån» vurderingskriteriene som ligger til grunn for seleksjon. Disse inkluderer 1) Troverdige planer og budsjetter, 2) Betjeningsevne, 3) Investors erfaring og 4) krav til egenskaper ved kausjonisten.

Sammenlignet med informasjon om søknadsprosessen og vurderingskriterier som oppgis knyttet til Innovativa Startups (Vinnova), Innobooster (Innovationsfonden) og til dels Tempo (Business Finland), ser vi et forbedringspotensial for Innovasjon Norges tjenester. Om dette vil ha noe særlig påvirkning i form av effektiviseringsgevinster, herunder mindre tilfang av søknader med lavere kvalitet, er vi usikre på. Dette fordi vi ser at avslagsratene hos Innovativa startups og Innobooster er relativt høye. Vi har derimot ikke informasjon om hvorvidt disse aktørene bruker mye eller minimalt med tid på vurderingen av avslagssakene. Vækstfonden oppgir i e-post at de bruker minimalt med tid på søknader som avslås. Det kan derfor være at tydeligere og muligens strengere seleksjonskriterier kan være hensiktsmessig for å redusere saksbehandlingstiden, spesielt for de kundene som ikke når opp. En annen fordel ved å ha en mer detaljert oversikt over vurderingskriteriene offentlig tilgjengelig, er at man da lettere kan henvise avslåtte søkere til denne for å begrunne avslaget.

Vi mener man med fordel kan benytte kriteriene som beskrives i policydokumentene også under omtalen av virkemidlene på nettsiden. Dette for å gjøre det lettere for søkerne å se hvilke kriterier saksbehandler ser etter. I denne forbindelse vurderer vi også webinar som «Finansiering av oppstart» og «Fra idé til marked» som et godt tilbud for å gjøre (potensielle) søkere bedre kjent med Innovasjon Norges ordninger, søknadsprosessen og vurderingskriterier.

Med det sagt oppgir både bedriftene vi har snakket med, Innovasjon Norges saksbehandlere og representantene for lignende ordninger i andre land at oppstartsbedriftene har et behov for direkte kontakt med saksbehandler. Det fremstår derfor ikke hensiktsmessig eller ønskelig å digitalisere all dialog med kunden.

6.2.2. Stykker og svakheter ved seleksjonskriteriene

Seleksjonskriteriene Innovasjon Norge benytter

I en omfattende studie av (Block, 2019) er det identifisert syv seleksjonskriterier som investorer i unoterte selskap typisk legger vekt på: Lønnsomhet, omsetningsvekst, ledelsens erfaringer, rykte til eksisterende investorer, forretningsmodell, merverdien produktet/tjenesten gir forbrukerne og potensialet for internasjonal skalerbarhet. Studien viser videre at kriteriet omsetningsvekst er klart viktigst, deretter følger varen/tjenestens kvalitet, og relevant erfaring fra selskapets ledelse. I en annen studie av tidligfaseinvestorenes seleksjonsprosess (Bernstein, 2017) finner de at ledelsens bakgrunn er en viktig faktor, mens selskapets utvikling (omsetning, antall brukere) og investorsammensetning er mindre avgjørende. Innovasjon Norge bør vektlegge samme type

seleksjonskriterier i sin seleksjon, men tillate mer risiko. Eksempelvis er omsetningsvekst på søknadstidspunktet ikke et hensiktsmessig kriterie for disse oppstartsbedriftene. Selskapenes forventninger og ambisjoner om vekst, og hvor reelle disse er, er derimot viktig. Studiene fremhever videre viktigheten av ledelsens erfaring i seleksjon av tidligfasebedrifter.

I presentasjonen til oppstartsbedrifter i webinarret «Finansiering av oppstart», vises det til seks overordnede temaer som vektlegges i vurderingen i behandling av søknader.

Temaer som vurderes	Nærmere beskrivelse av hva dette innebærer
Innovasjonshøyde	Teknologisk kompleksitet, nyhetsverdi for kunden og unikhhet relativt til eksisterende løsninger
Verdiskaping	Marked og vekstpotensial, forretningsmodell (skalerbarhet), bedriftsøkonomisk lønnsomhet og internasjonale muligheter
Gjennomføring	Tilgang til teknologisk kompetanse, kommersiell kompetanse og finansiell kompetanse
Bærekraft og samfunnsansvar	I hvilken grad prosjektet løser utfordringer for miljø og samfunn
Utløsende effekt	I hvilken grad støtte fra Innovasjon Norge er avgjørende for gjennomføring av prosjektet (til samme tid og/eller i samme størrelse)
Validering/markedsaksept	Validering: reelle transaksjoner, pilotkunder eller investor som validerer forretningsmodell

Fra beskrivelser av kriteriene som ligger til grunn i policydokumenter og på nettsider, samt de seks overordnede vurderingskriteriene Innovasjon Norge bruker, ser vi ingen åpenbare mangler i seleksjonskriteriene. Ettersom erfaring fremheves i studiene over, bør dette vektlegges også i Innovasjon Norges seleksjonsprosess. Det er ikke dermed sagt at Innovasjon Norge kun skal satse på seriegründere. Særlig erfaring og tilgang til riktig kompetanse til å gjennomføre planlagte prosesser trekkes også opp som viktige seleksjonskriterier i intervjuer. Med erfaring kan man derfor legge til grunn tilknytning til riktig kompetanse, enten hos gründeren, gjennom ekstern investor eller gjennom tilknytningen til en inkubator.

I intervjuene med saksbehandlere fremheves kriteriet knyttet til selskapets/prosjektets gjennomføringsevne, og da spesielt kvalitet på budsjetter og aktivitetsplaner da dette gjerne avslører hvor gjennomtenkt fremdrifts- og forretningsplanen er. Vi ser og at Prosjekthjelpen har et eget felt knyttet til beskrivelse av menneskelige, finansielle, materielle eller immaterielle ressurser som er avgjørende for prosjektet. Således er gjennomføringsevne og tilgang på ressurser allerede en del av seleksjonsprosessen. Selv om flere kommenterer at vurderingskriteriene i utgangspunktet kan være litt romslige og utydelige, og at de muligens legger større vekt på prosjektets egenskaper heller enn gründerens/teamets, viser saksbehandlernes beskrivelser av seleksjonen at de likevel vektlegger teamets gjennomføringsevne.

I intervjuene med oppstartsbedriftene som har mottatt oppstartsfinansiering er det også ett par som kommenterer at saksbehandlingen kan oppleves litt vilkårlig. Et par av startup-miljøene vi har intervjuet oppgir også at enkelte bedrifter opplever manglende begrunnelse på avslag. Dette indikerer at det kan være ulik praksis hos saksbehandlere. I intervjuene med saksbehandlere nevnes det av enkelte kontor har utarbeidet egne maler for å vurdere disse søknadene. Disse bør etter vår vurdering også deles mellom Regionkontor, for eksempel gjennom fagnettverket. Dette for å legge til rette for bedre deling og diskusjon om hva som er beste praksis i vurdering av oppstartsbedrifter, og sikre at saksbehandlingen oppleves likt for søkere uavhengig av hvilket Regionkontor som behandler søknaden.

Sammenlignet med ordninger i andre land, ser seleksjonskriteriene ut til å være tilsvarende like. Av Intervjuer og beskrivelser av ordningen på aktørenes nettsider ser det likevel ut til at det er enkelte kriterier som vektlegges sterkere eller i de minste hvor kriteriet oppleves som tydeligere enn Innovasjon Norges. Dette gjelder krav om oppstartsbedriftens internasjonaleringspotensial, milepæler og suksesskriterier og krav om matching/bekreftelse fra markedet.

Særlig Business Finland har et stort fokus på internasjonaleringspotensial i vurdering av søknader, og er nærmest et absolutt kriterie for tilsagn. Dette følger av deres ønske om å satse på kommende vekstbedrifter, og for et relativt lite land som Finland, forutsetter skalering og vekst at selskapet har internasjonale planer. I likhet med Finland er Norge et lite land, som tilsier at vekstmuligheten nasjonalt er begrenset. Særlig for de landsdekkende ordningene kan det være at internasjonaleringsplaner bør betraktes som et minimum for oppstartsbedrifter som skal få støtte.

Både Business Finland og Vinnova ser videre ut til å legge særlig vekt på søkerens beskrivelser av viktige milepæler og suksesskriterier etter endt prosjekt/fase støtten skal brukes til. Business Finland viser her til at de gjerne bruker måloppnåelsen knyttet til disse planene for å vurdere om de kan hjelpe bedriftene videre i neste fase. Beskrivelser av mål og suksesskriterier ligger også inne i Prosjekthjelpen til Innovasjon Norge, men særlig utad bør disse kravene løftes frem, gjerne med eksempler om hva Innovasjon Norge forventer. Hvor nærme markedet forventer de eksempelvis at bedriften skal være når de søker om Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån?

I Danmark ser de ut til å ha et sterkt fokus på bekreftelse i markedet som en del av søknadsvurderingen. Vækstfonden forutsetter 1:1 matching fra privat kapital på alle sine virkemidler (lån) mot oppstartsbedrifter. Innovationsfondens tilskuddsordning Innobooster, har ikke direkte matchingkrav, men et krav om at du må ha fått minst 100 000 DKK i innskutt risikovillig kapital de siste tre år³⁰, eller oppnådd en bruttofortjeneste på minst 250 000 DKK i siste tilgjengelige årsregnskap. Innovasjon Norge har også matchingkrav knyttet til Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån. Det kan likevel være rom for et tydeligere vektlegging av bekreftelse fra andre aktører i økosystemet i seleksjonen.

6.2.3. Er seleksjonen treffsikker med tanke på tiltenkte målgrupper

I kapitlene over har vi argumentert for at det finnes en markedssvikt som gjør Innovasjon Norges tjenester relevante. Tjenestenes relevans, og seleksjonskriterienes effektivitet er derimot også avhengig av at tjenestene treffer tiltenkt målgruppe. For å undersøke dette har vi sett nærmere på karakteristikk ved mottakerne av finansieringstjenestene:

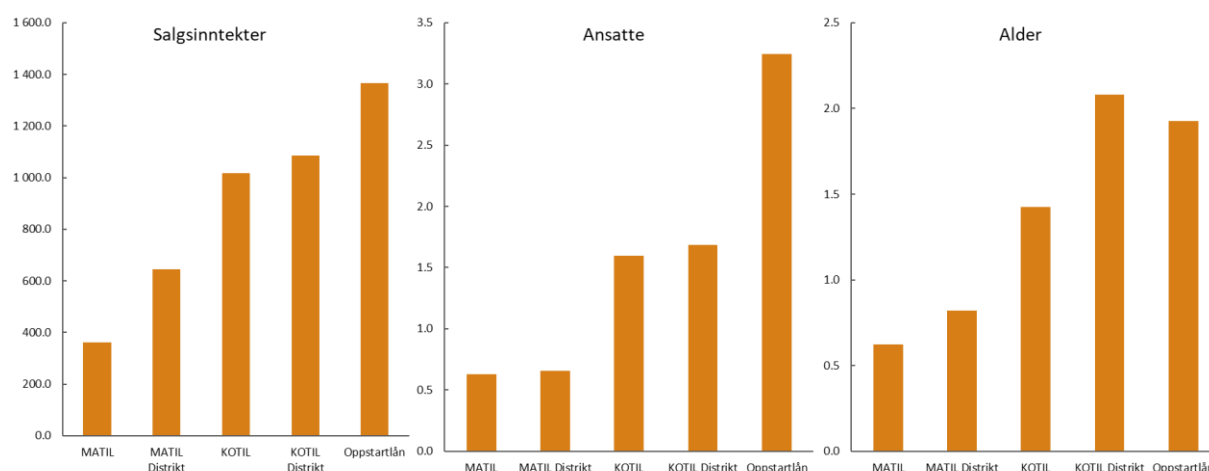
- **Størrelse:** Treffer de ulike ordningene i ulike bedriftsfaser?
- **Geografi:** Treffer Innovasjon Norge de geografiske markedene der behovet er størst?
- **Innovasjon:** Treffer Innovasjon Norge de selskapene som er mest utsatt for asymmetrisk informasjon og hvor potensialet for positive kunnskapseksternaliteter er størst?
- **Vekstpotensial:** Treffer Innovasjon Norge de bedriftenes som har de beste forutsetningene for å skape arbeidsplasser og verdiskaping for resten av samfunnet?

³⁰ Kan være tilskudd fra offentlig eller privat sektor, herunder også Innovationsfondens egne tilskudd. Lån med prioriteringsrett inngår derimot ikke i denne definisjonen av risikovillig kapital.

Treffer dagens virkemidler oppstartsselskap i ulike faser?

Markedsavklaringstilskuddet, Kommersialiseringstilskuddet og Oppstartlån er alle rettet mot oppstartsbedrifter under fem år med innovative løsninger og stort vekstpotensial. Begrunnelsen for å ha ulike virkemidler mot samme segment er at virkemiddelene har ulike formål og/eller retter seg mot ulike bedriftsfaser. Vår gjennomgang i kapittel 6.1 viser at det er gode argumenter for å ha ulike virkemidler rettet mot ulike faser. For å undersøke om seleksjonen ser ut til å treffe ulike bedriftsfaser ser vi på er mottakernes størrelse og alder det året de mottar støtte fra Innovasjon Norge. Gjennomsnittlig salgsinntekt, antall ansatte og alder blant mottakerne fordelt på type virkemiddel er gjengitt i figuren.

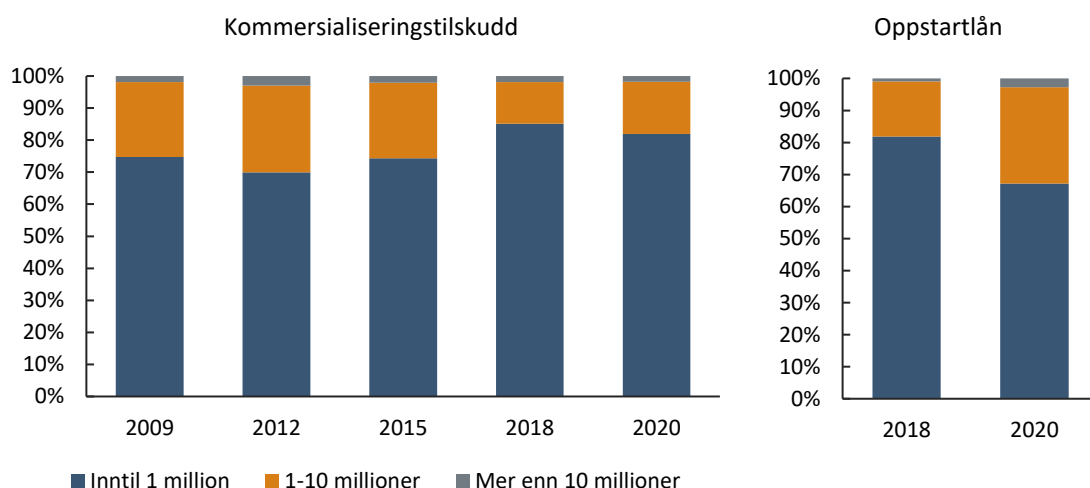
Figur 6-3: Gjennomsnittlig salgsinntekter³¹, antall ansatte og alder ved innvilgelsesåret for bedrifter som har mottatt ulike oppstarts virkemidler i perioden 2009-2020.



Av figuren ser det ut til at de tre overordnede virkemidlene, Markedsavklaringstilskudd, Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån ser ut til å treffe bedrifter i ulike faser. Særlig mottakerne av Markedsavklaringstilskudd er gjennomgående mindre med tanke på omsetning og antall ansatte, samt yngre enn mottakerne av Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån. Videre ser mottakerne av Oppstartlån ut til å være noe større enn mottakerne av Kommersialiseringstilskudd ut fra antall ansatte og salgsinntekter, selv om forskjellene ikke er like tydelig. Samme mønster ser vi også om vi ser på median for de samme variablene. Unntaket her er at medianalderen til mottakerne av Oppstartlån er høyere enn mottakerne av Kommersialiseringstilskudd, mens motsatt er tilfellet når vi ser på gjennomsnittet. Ser vi antall mottakere fra disse to ordningene fordelt etter salgsinntekter året de mottar støtte og over flere år, ser vi at andelen tilskuddsmottakere med under 1 million i salgsinntekter har økt noe årene etter at Oppstartlånet ble lansert. Dette er vist i figuren under.

³¹ Ved å se på salgsinntekter, heller enn omsetning, unngår vi å telle med inntekten som følger av at bedriften mottar tilskudd.

Figur 6-4: Antall mottakere fordelt etter salgsinntekt i tilsagnsåret. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP) og Menon

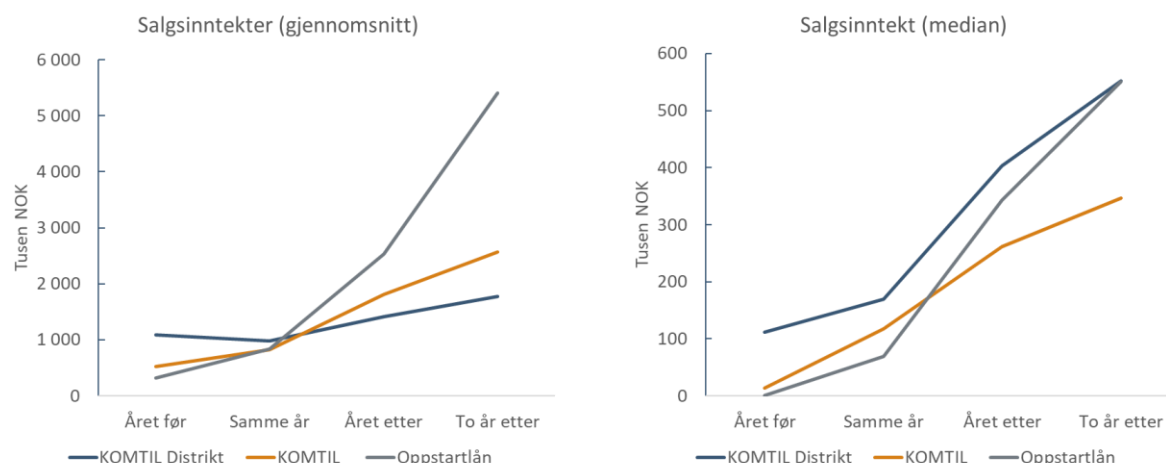


Utover dette finner vi at mottakerne av distriktsrettede tilskudd er noe større og eldre enn mottakerne som får støtte gjennom den landsdekkende ordningen. Dette gir også mening med tanke på at risikoprofilen for disse mottakerne generelt er noe mindre.

Et viktig skille mellom målgruppen til Kommercialiseringstilskudd og Oppstartlån er kravet om betalingsevne knyttet til Oppstartlån. Dette tilsier at målgruppen til Oppstartlån (bør) ha noe kortere vei til kommercialisering enn målgruppen til Kommercialiseringstilskudd. Intervjuer med representanter fra regionkontorene i forbindelse med denne evalueringen, bekrefter at dette fortsatt benyttes som et viktig skille mellom de to ordningene. Med det følger en forventning om at mottakerne av Kommercialiseringstilskudd innehar en høyere teknologisk risiko, og planlagte aktiviteter som i større grad omhandler utvikling av løsningen og teknologien. Mottakerne av Oppstartlån bør har et større fokus på markedsføring og salgsarbeid i tilknytning til kommercialisering av løsningen sin i sin fremdriftsplan. Samtidig retter også Oppstartlån seg mot bedrifter som har et større kapitalbehov. Spørsmålet er om det er mulig å gjøre dette skillet for såpass unge og innovative oppstartsbedrifter.

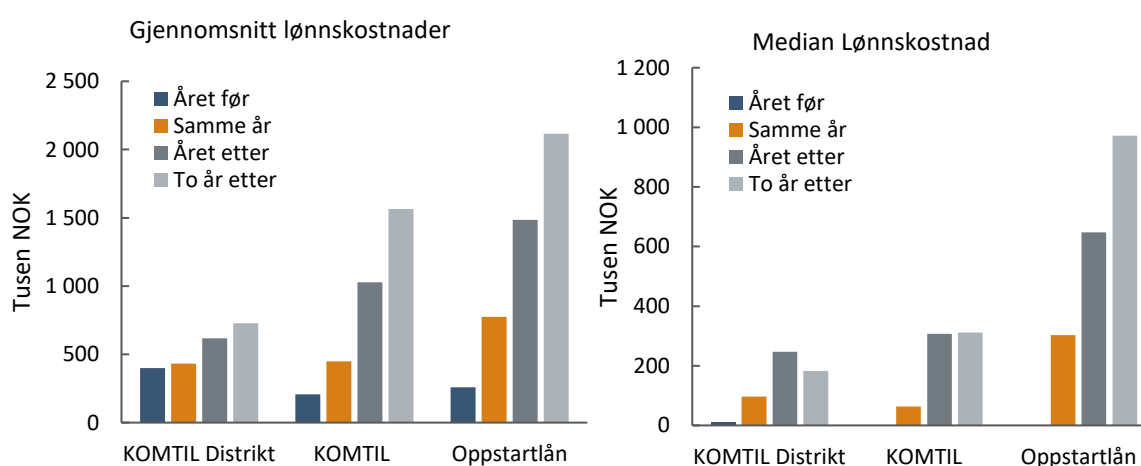
Som test på om Innovasjon Norge klarer å fange opp dette i sin vurdering har vi sett på utviklingen i salgsinntekter og lønn i oppstartsselskapene som har mottatt oppstartsfinansiering i 2017 og 2018. Vi fokuserer her kun på disse to årene, da dette skillet først og fremst er viktig i perioden begge ordningene eksisterer. Videre er vi avhengig av å kunne sammenligne utviklingen i selskapene to-tre år etter. Utviklingen i salgsinntekten til mottakere av Kommercialiseringstilskudd og Oppstartlån er gjengitt i figurene under.

Figur 6-5: Gjennomsnittlig og median salgsinntekt for mottakere av Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån i 2017 og 2018. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP) og Menon



Som figurene over viser er det ikke vesentlig forskjeller i gjennomsnittlig salgsinntekt blant bedriftene som har mottatt Kommersialiseringstilskudd (både landsdekkende og distriktsrettet) og Oppstartlån året de mottok støtte. Gjennomsnittlig salgsinntekt blant mottakerne av Oppstartlån har derimot økt vesentlig mer etter to år, sammenlignet med tilskuddsmottakerne. Ser vi på medianen er forskjellene mindre. Mottakerne av Landsdekkende kommersialiseringstilskudd har fortsatt lavere salgsinntekter enn mottakerne av Oppstartlån, mens mottakerne av Distriktsrettet kommersialiseringstilskudd har omtrent samme medianinntekt som Oppstartlån to år etter. Oppstartlån-mottakerne starter her på et noe lavere nivå, så veksten er likevel høyere. Forskjellen mellom gjennomsnitt og median indikerer også større variasjon i de ulike gruppene. Hvorav Oppstartlån ser ut til å ha flere selskaper som har vokst relativt mye med tanke på salgsinntekter de to årene etter innvilget støtte, og som derfor drar opp gjennomsnittet. Tilsvarende utvikling og fordeling basert på lønnskostnader er gjengitt i figuren under.

Figur 6-6: Gjennomsnittlig og median lønnskostnad for mottakere av Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån i 2017 og 2018. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP) og Menon



Ser vi på lønnskostnader, ser vi en tydeligere oppskalering blant mottakerne av Oppstartlån, også sammenlignet med Distriktsrettet kommersialiseringstilskudd. Dette gjelder både når vi ser på gjennomsnittet og median. Det

at lønnskostnadene øker mer viser også at mottakerne av lån bruker mer kapital på å styrke humankapitalen i selskapet. Basert på oppstartsbedriftene som mottok tilskudd og lån i 2017 og 2018, ser det derfor ut til at Innovasjon Norges saksbehandlere klarer å skille mellom oppstartsbedriftene som er nærmere markedet, og som således har forutsetninger for å kunne betjene et lån.

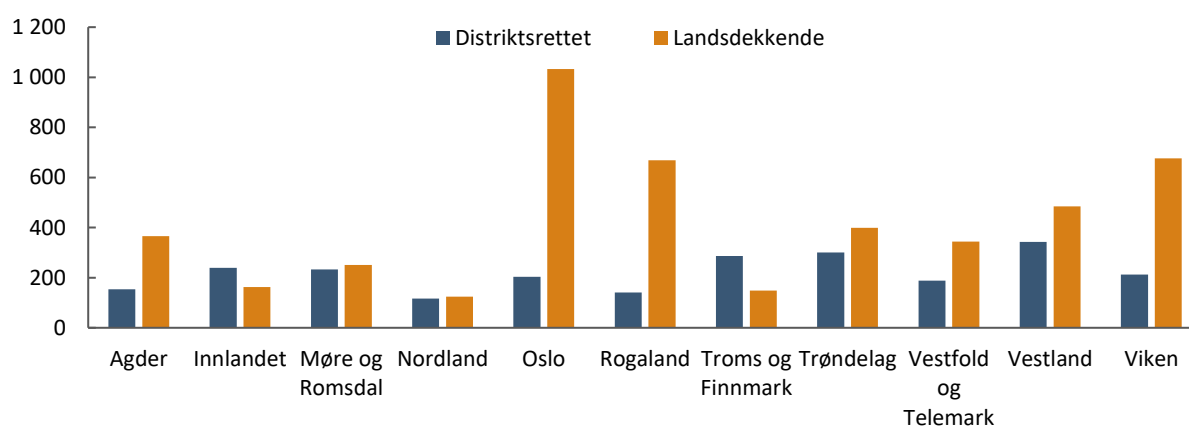
Fra og med 2020 er det åpnet opp for at bedrifter som har mottatt Kommersialiseringstilskudd også kan motta Oppstartlån. Bedrifter som har mottatt Oppstartlån kan derimot ikke motta Kommersialiseringstilskuddet på et senere tidspunkt. Denne endringen fremstår som en tydeliggjøring av Innovasjon Norges hensikt med de to virkemidlene, det vil si at Oppstartlånet er rettet mot oppstartsbedrifter i en senere bedriftsutviklingsfase enn Kommersialiseringstilskuddet. Endringen legger videre opp til at Innovasjon Norge kan følge oppstartsbedrifter med lengre utviklingsløp et stykke videre ved hjelp av disse virkemidlene, altså først i form av tilskudd og deretter lån.

Basert på selskapenes størrelse i tilsagnsår, og utviklingen i ettertid, ser det dermed ut til at Innovasjon Norges tre oppstartsvirkemidler treffer ulike målgrupper.

Treffer Innovasjon Norges støtte de geografiske markedene der behovet er størst?

Figuren under viser antall mottakere av Etablerertilskudd og Oppstartlån for perioden 2009-2021 fordelt på fylker. I fordelingen har vi skilt mellom de distriktsrettede og de landsdekkende virkemidlene.

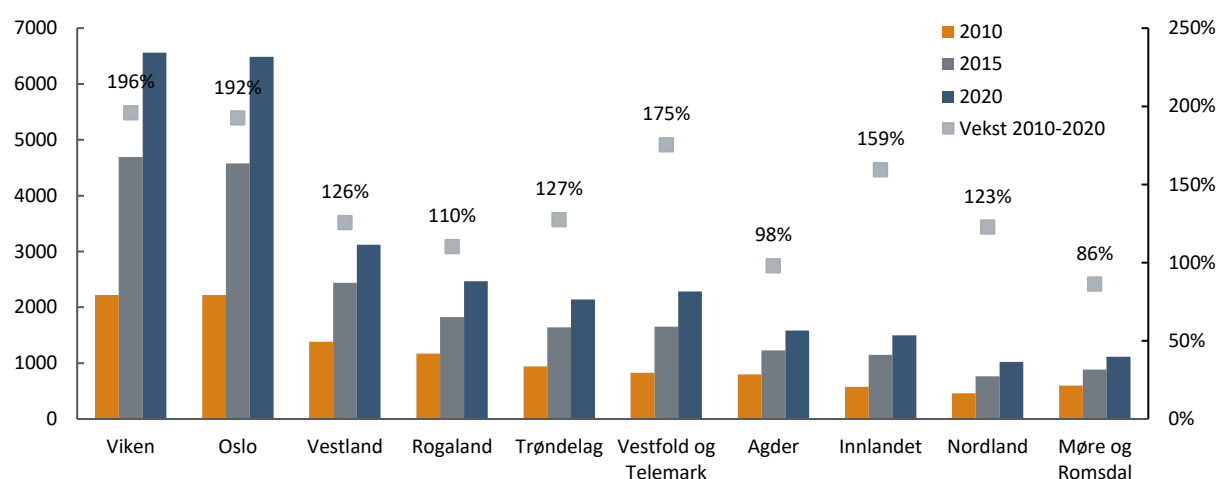
Figur 6-7: Geografisk fordeling av mottak av oppstartsvirkemidlene, fordelt på distriktsrettede og landsdekkende virkemidler. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP) og Menon Economics



Ikke overraskende er fylkene Oslo, Rogaland og Viken de største mottakere av de landsdekkende ordningene. For de distriktsrettede virkemidlene er det noe jevnere fordelt mellom fylkene, men mest finner vi i Vestland, Trøndelag og Troms og Finnmark. Samlet sett er det Nordland fylke som i perioden 2009- 2021 har innvilget minst tilskudd og lån til oppstartsbedrifter.

Det er også i Viken, Oslo og Vestland fylke at man har hatt flest nyetableringer totalt sett. Disse fylkene hadde i perioden 2010-2020 en vekst i antall nyetableringer på henholdsvis 196, 192 og 126 prosent. Til tross for at antall nyetableringer i 2020 i Vestfold og Telemark, Innlandet og Nordland kun var en brøkdel av Viken- og Oslonivået, har veksten siden 2010 vært på tilsvarende nivå. Hvor man opplever flest nyetableringer er avhengig av flere faktorer, hvor kapitaltilgang er en av disse.

Figur 6-8: Antall nyetableringer i fylkene, og samlet vekst i antall etableringer 2010-2020. Kilde: SSB

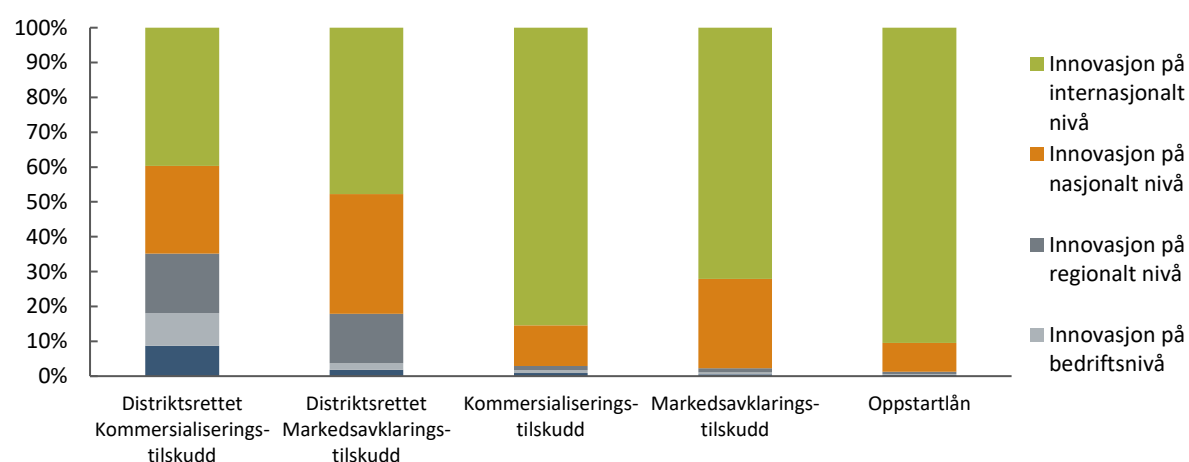


Innovasjon og risiko

Innovasjon Norge definerer innovasjonshøyde etter hvordan prosjektet er med på å løse et stort problem. Dersom det foreligger høy betalingsvilje for løsningen, er behovet for løsningen å anse som høy, og bidrag til bedre løsninger relativt til dagens er dermed høyst sentralt. Innovasjon Norge legger vekt på hvorvidt prosjektet klarer å komme med bærekraftige forretningsmodeller rundt løsningen, og prosjektets skalerbarhet i nye markeder, samt internasjonalt potensial.

Foretak som jobber med innovative løsninger, gjerne prosjekter som går over en lengre periode, blir særlig truffet av markedssvikten. For at disse prosjektene skal se dagens lys, kan risikoavlastende kapital være avgjørende. Innovasjonshøyden varierer betydelig blant oppstartsvirkemidlene. Det Distriktsrettede kommersialiseringstilskuddet er i større grad et nasjonalt virkemiddel, særlig sammenlignet med Oppstartlån. Det samme gjelder Distriktsrettet markedsavklaringsstilskudd, hvor over 50 prosent omhandler innovasjon på nasjonalt nivå. Kommersialiseringstilskudd, Markedsavklaringsstilskudd og Oppstartlån er i stor grad internasjonalt rettede virkemidler, men inneholder også en andel innovasjon på nasjonalt nivå.

Figur: 6.1: Innovasjonshøyde. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP)



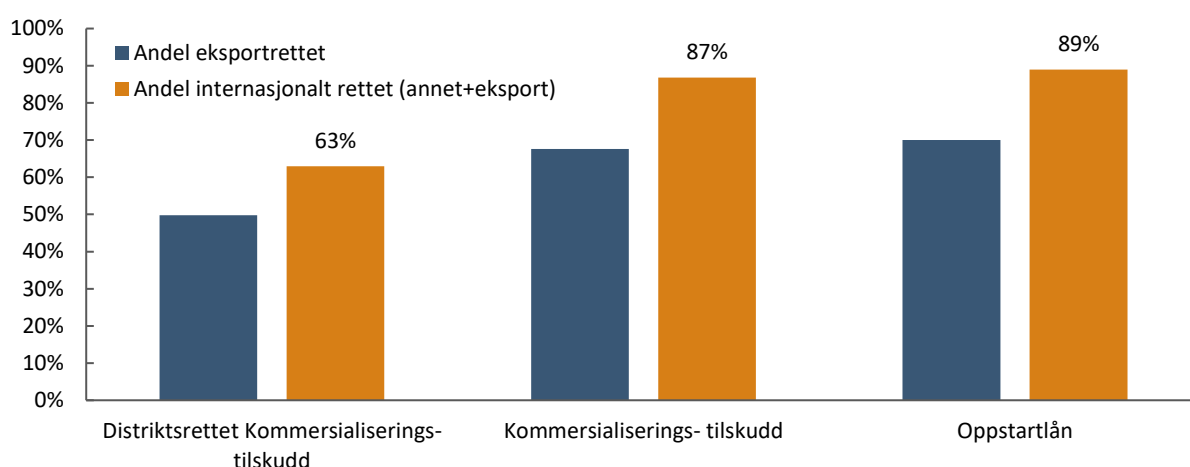
At Innovasjonsnivået på de distriktsrettede virkemidlene er lavere er naturlig. Vi er derimot litt overrasket over at innovasjonsnivået på det Landsdekkende markedsavklaringsstilskuddet ikke er høyere. Generelt er den lavere

også når vi ser på hvert enkelt år. Altså skyldes ikke nivået en endring i hvordan saksbehandler kategoriserer Markedsavklaringstilskudd. Vi ser ingen åpenbare grunner til at innovasjonsnivået skal være lavere for Landsdekkende markedsavklaringstilskudd, utover at usikkerheten knyttet til bedriftens innovasjonsnivå er høyere.

Vekst

For et lite land som Norge så vil store vekstambisjoner tilsi at man har planer om vokse internasjonalt. Av porteføljen av selskap som har mottatt oppstartsforsiering fra Innovasjon Norge ser vi at det særlig er sakene knyttet til Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån som har høy internasjonal orientering. Fordelingen er vist i figuren under.

Figur: 6.2: Andel internasjonalt³² rettede prosjekter fordelt på tilskuddsordning. Kilde: Innovasjon Norge (SOPP)



At andelen internasjonalt rettede prosjekter er lavere for de distriktsrettede midlene er naturlig, ettersom formålet her også omfatter vekst og verdiskaping regionalt. Figuren viser videre liten forskjell mellom andelen internasjonalt rettede selskap blant mottakerne av Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån. Det må påpekes at kategoriseringen gjøres av Innovasjon Norges saksbehandler, basert på selskapets ambisjoner ved søknadstidspunktet. Fordelingen er dermed først og fremst en bekreftelse på at sakshandlerne gjør sin seleksjon ut fra kriteriet knyttet til vekstpotensial og internasjonalisering. På så måte kunne man kanskje forvente at andelen skulle vært enda høyere. For Oppstartlån er det likevel bare rundt 10 saker hvert år som er kategorisert med en nasjonal orientering. For Kommersialiseringstilskudd er det snakk om 15-20 saker de siste årene (i 2019 og 2021).

En tilsvarende fordeling av Markedsavklaringstilskudd er ikke hensiktsmessig ettersom vi ser i kundedataene at samtlige av disse er kategorisert som nasjonalt rettet fra og med 2017. Vi kan ikke se noen åpenbar grunn til at dette er hensiktsmessig ettersom internasjonaliseringsfokus er et viktig kriterium også for disse søknadene.

³² Variabelen internasjonalt inkluderer også en kategori som heter «Internasjonalt rettet - annet». Denne tillegges selskaper/prosjekter som har et internasjonalt fokus og skal styrke kundens posisjon gjennom tilgang til unik teknologi, samarbeid med kompetansemiljøer i verdensklasse, tilgang til internasjonal kapital, outsourcing av produksjon el.l. Den andre kategorien – «eksport» er spesifikt rettet selskaper/prosjekter som jobber mot internasjonale markeder med tanke på økt eksport.

6.2.4. Fungerer seleksjonskriteriene som suksesskriterier

For å teste hvorvidt saksbehandlers vurdering av søkerens innovasjonsnivå, prosjektorientering og prosjektrisiko ser ut til å predikere selskapet fremtidige vekst, har vi koblet disse opp mot vår kategorisering av bedrifter, fem år etter at de mottok støtte. Resultatene er vist i tabellene under.

Figur 6-9: Saksbehandlers vurdering av Innovasjonsnivå fordelt på suksesskategorier 5 år etter.

	Internasjonalt nivå	Nasjonalt nivå	Regionalt nivå	Bedriftsnivå	Antall
Død	72 %	18 %	7 %	2 %	1661
Brenner penger	69 %	24 %	5 %	2 %	354
Lav vekst	64 %	24 %	8 %	5 %	1039
Lever dårlig	68 %	22 %	9 %	1 %	125
Fusjonert (Obs få observasjoner)	77 %	19 %	2 %	2 %	43
Brenner penger, men kapitalisert	88 %	9 %	1 %	2 %	314
Suksess	81 %	13 %	3 %	3 %	432

Når det gjelder innovasjonsnivå ser vi en svak tendens til at selskapene som fem år etter kategoriseres i de høyere suksesskategoriene, også er vurdert til å ha et høyere innovasjonsnivå i saksbehandlers vurdering av søknaden. Andelen er derimot også relativt høy blant de som er døde. Det ser med dette ut til at dette seleksjonskriteriet kan ha en viss prediksjonsevne.

Figur 6-10: Saksbehandlers kategorisering av prosjektorientering fordelt på suksesskategorier 5 år etter. Kun mottakere av Kommersialiseringsstøtte (landsdekkende og distriktsrettet).

	Internasjonalt - annet	Internasjonalt - eksport	Nasjonalt	Antall
Død	15 %	62 %	24 %	872
Brenner penger	15 %	65 %	21 %	189
Lav vekst	14 %	58 %	28 %	584
Lever dårlig	7 %	66 %	27 %	73
Fusjonert (få observasjoner)	N/A	N/A	N/A	25
Brenner penger, men kapitalisert	14 %	80 %	6 %	189
Suksess	14 %	71 %	15 %	254

Når det gjelder internasjonal orientering ser vi litt av det samme mønsteret. De kategorisert i det høyeste suksesskategoriene har en lavere andel prosjekter med nasjonal orientering, enn de lavere kategoriene. Som tabellen viser er det særlig eksport-orienteringen som skiller suksesskategoriene. Det er derimot lite forskjeller i de fire nederste kategoriene. Også dette ser ut til å ha en viss prediksjonsevne.

Figur 6-11: Saksbehandlers kategorisering av prosjektrisiko fordelt på suksesskategorier 5 år etter

	Liten risiko	Normal risiko	Høy risiko	Antall
Død	2 %	39 %	59 %	1035
Brenner penger	4 %	41 %	55 %	239
Lav vekst	4 %	47 %	49 %	710
Lever dårlig	2 %	51 %	47 %	83
Fusjonert (for få observasjoner)	N/A	N/A	N/A	29
Brenner penger, men kapitalisert	1 %	33 %	66 %	227
Suksess	3 %	38 %	59 %	333

Ser vi prosjektrisiko er ikke mønsteret like tydelig. Vi ser at suksesskriteriene i begge ender av skalaen har høyst andel kategorisert innen «høy risiko», men generelt er det veldig lite forskjeller mellom kriteriene.

6.3. Organisering av INs innsats og kompetanse

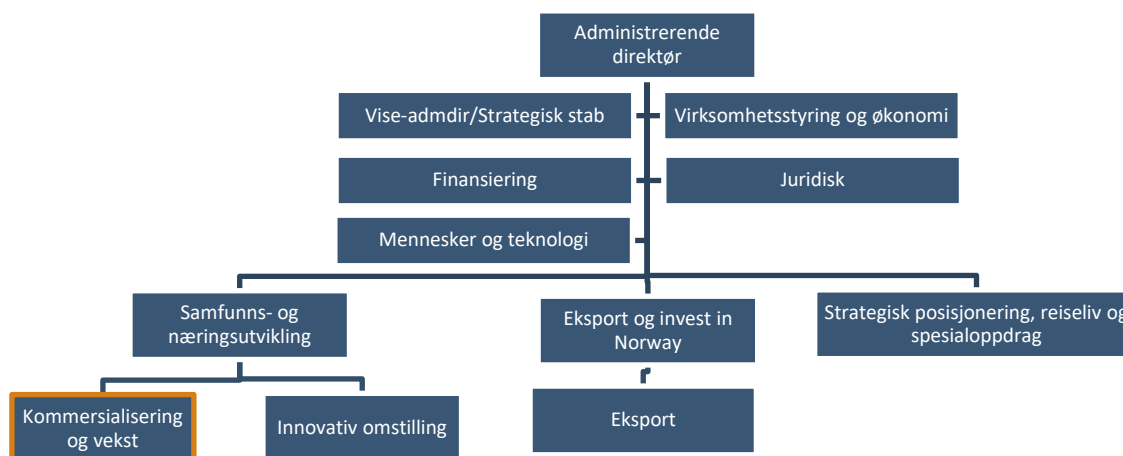
Organiseringen av Innovasjon Norges innsats og kompetanse fremstår som noe fragmentert. Ansvaret for saksbehandling og oppfølging er her fordelt på Vekst og gründersenteret, de ulike regionkontorene og Finansieringsavdelingen. Dette legger til rette for ulik tilnærming til oppstartsfinansiering som innsatsområdet, inkludert samarbeidet med resten av økosystemet. Vi, i likhet med saksbehandlerne selv, savner en systematisk og formalisert praksis for oppfølgingen av kundene. Vi ser også et behov for å forbedre tilnærmingen til erfaringsdeling og utnyttelsen av kompetanse uavhengig av geografisk lokalisering. Fagnettverket for gründere er et godt utgangspunkt, men vi savner en bedre utnyttelsen av bransjespesifikk kunnskap.

For å vurdere om Innovasjon Norges innsats mot oppstartsbedriftene er organisert på en effektiv måte, må vi forstå hvordan innsatsen er organisert på et overordnet nivå, og blant de som forvalter ordningene. Vi begynner derfor med en kort beskrivelse av dagens organisering av innsatsen. Deretter ser vi nærmere på organiseringen av regionkontorene og oppfølgingen av kundene, samt samarbeid internt og eksternt. Til slutt drøfter vi hvorvidt vi er at det kan være alternative måter å organisere forvaltningen av disse virkemidlene på.

6.3.1. Overordnet organisering – hvem har ansvar for hva?

I perioden som evalueres har Innovasjon Norge vært gjennom flere omorganiseringsprosesser. Som en del av omorganiseringen i 2015 ble det opprettet en egen divisjon for «Gründere og oppstartsbedrifter». De siste årene har Innovasjon Norge omorganisert på nytt. Fra 1.1.2022 inngår dermed gründersatsingen under divisjonen Samfunns- og næringsutvikling som deretter igjen har en underavdeling, «Kommersialisering og vekst». Figuren under viser dagens organisasjonsstruktur.

Figur 6-12: Dagens organisasjonsstruktur i Innovasjon Norge. (gjeldende fra 1.1.2022). Kilde: Innovasjon Norges Årsrapport 2021



Når det gjelder det overordnede ansvaret og organiseringen av hvordan finansieringstilbudet til oppstartsbedriftene forvaltes har det først og fremst skjedd to endringer:

- Forvaltningen av Markedsavklaringstilskudd ble sentralisert til Vekst og gründercenteret i Førde i 2016
- Oppstartlån lanseres som nytt virkemiddel i 2017

Saksbehandlingen og kundedialogen rettet mot oppstartsbedriftene er hovedsakelig fordelt mellom Vekst- og gründercenteret og Regionkontorene. Vekst- og gründercenteret er Innovasjon Norges førstelinjetjeneste og har også ansvar for saksbehandlingen av Markedsavklaringstilskudd. Disse vurderer hovedsakelig MATIL ut fra den landsdekkende ordningen. I intervju opplyses det om at Vekst- og gründercenteret generelt har god kontakt med regionkontorene generelt, men særlig i saksbehandlingen av MATIL. Blant annet har de en dialog med regionkontorene for å sikre at saksbehandlere her er enige i at dette er prosjekter det er relevant for Innovasjon Norge å støtte. Videre tar de gjerne kontakt med relevant Regionkontor dersom søkeren ikke vurderes å nå opp på den landsdekkende ordningen, men kan være aktuell for den distriktstrettede delen. Forvaltningen av Markedsavklaringstilskuddet er således sentralisert. Dette fremstår som en naturlig forlengelse av deres førstelinjeansvar.

Som nevnt tidligere er det likevel en del søkere som tar direkte kontakt med regionkontorene. Disse har også ansvar for saksbehandling og oppfølging av søknadene til Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån. Selv om regionkontorene har ansvaret for saksbehandlingen, viser intervjuene at de gjerne er i dialog med Vekst- og gründercenteret både i forkant og under saksbehandlingen om sakene. Til oppfølging av Oppstartlån er også Finansieringsavdelingen til Innovasjon Norge involvert, herunder Vedlikeholdssenteret og Reskontro. Sistnevnte har særlig ansvar for behandlinger tilknyttet forlengelsen av Oppstartlånet i form av et 2-årig nedbetalingslån, eller dersom låntaker har problemer med å innfri lånebetingelsene. Policydokumentet for Oppstartlån oppgir videre en rekke beskrivelser av ulike situasjoner som kan oppstå i låneperioden, og hvem som har ansvar for oppfølgingen.

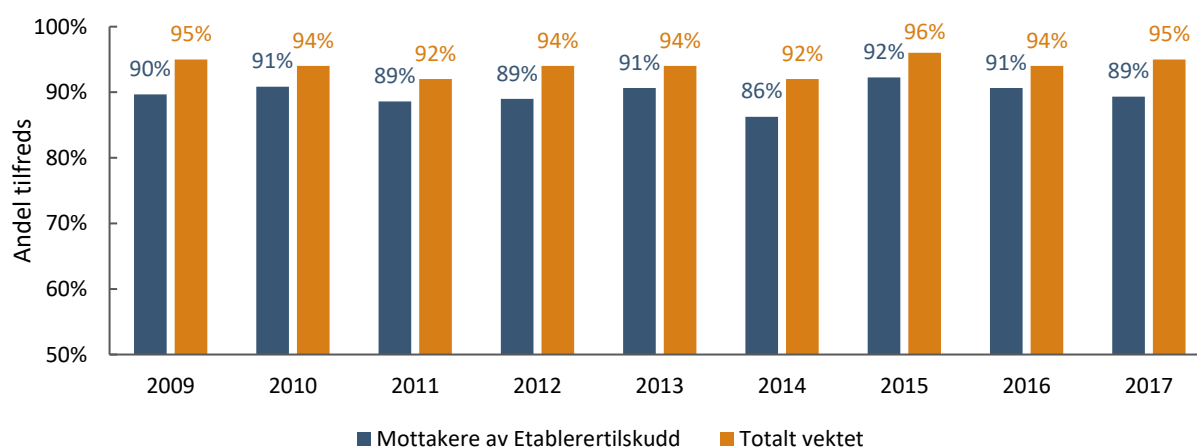
6.3.2. Organisering og oppfølging av kundedialogen

Intervju med saksbehandlere på et utvalg regionkontorene viser at kontorene varierer med tanke på spesialisering eller orientering ut fra fag, virkemiddeltype eller kunder. Alle vi har intervjuet viser til at de har minst én ressurs med et særlig ansvar for oppstartsbedrifter. Flere av regionkontorene har også et eget team. De fleste søknadene fra oppstartsbedrifter går via denne personen eller teamet. Utover dette varierer organiseringen av kontorene. Noen følger gjerne kundene fra A-Å uavhengig av type virkemiddel, bedriftsfase eller næringstilhørighet. Andre er organisert etter type virkemiddel, hvor da oppstartvirkemidlene er forbeholdt et eget team, men hvor kunden eventuelt følges opp av andre saksbehandlere igjen i senere faser. Andre igjen, viser til at de først og fremst er organisert etter bransjesektorer. De fleste av regionkontorene viser til at de har noen bransjespesialister.

For tilskuddsordningene følges kundene opp underveis eller ved prosjektet slutt i forbindelse med godkjenning av tilskudds utbetalingene. Mottakerne av MATIL haker også av for om de vil ha kontakt med Innovasjon Norge, etter levering av sluttrapporten. Utover dette er det ingen formalisert oppfølging av kundene. Ifølge intervju med saksbehandlerne er derfor oppfølging av kundene etter endt prosjektperioden i stor grad opp til hver enkelt saksbehandler. Flere saksbehandlere oppgir i denne forbindelse at de savner en formalisert systematikk for oppfølging av kundene i porteføljen. For eksempel en automatisk varsling i kundesystemet som gir beskjed om når det er på tide å ta kontakt med kunden. Dette var også et funn i en utredning av Innovasjon Norges kundedialog i 2017 (Oxford Research, 2017). Her vises det videre til at Innovasjon Norge har en ambisjon om en bedre porteføljestyling og oppfølging av kunden ved innføring av nytt CRM-system, som ble implementert i januar 2017. Ut fra tilbakemeldingene i intervjuet ser ikke Innovasjon Norge ut til å ha lyktes med denne ambisjonen.

Tilbakemelding i KEU gir ingen indikasjon på at det er et skrikende behov for mer oppfølging, sett fra kundenes side. I etterundersøkelsene 2009-2017 oppgir 60% av de som har mottatt Etablerertilskudd å ha fått veiledning/oppfølging. Som vi ser av figuren under oppgir rundt 90 prosent av disse at de er tilfredse med veiledningen/oppfølgingen de har mottatt. Resultatet fra KEU gir heller ingen indikasjon på at tilfredsheten har endret seg over tid, eller avviker fra tilbakemeldingene fra øvrige kunder.

Figur 6-13: Andel som er tilfreds med omfanget av veiledning og oppfølging de har fått fra Innovasjon Norge. Kilde: Kilde: KEU 2009-2017 (Oxford research), bearbeidet av Menon



Kobler vi suksesskategoriene opp mot resultatene fra kundeeffektundersøkelsen ser vi at «suksessbedriftene», de som «brenner penger, men er kapitalisert», samt de som «lever dårlig» er de gruppene som benytter/mottar

mest oppfølging. Det ser altså ut til å være en viss sammenheng mellom suksess, og hvorvidt selskapet har mottatt veiledning, selv om andelen er størst blant de som lever dårlig. Det er derimot ingen sammenheng mellom suksesskategoriene og hvorvidt mottakerne oppgir at de er tilfredse med omfanget av veiledningen og oppfølgingen.

Tabell 6-2: Andelen som i KEU oppgir å ha mottatt veiledning innen de ulike sakskategoriene. Kilde: KEU 2009-2017 (Oxford research), og Menon

	Ja	Antall
Død	54 %	465
Brenner penger	50 %	148
Lav vekst	57 %	425
Lever dårlig	73 %	59
Fusjonert	N/A	16
Brenner penger men kapitalisert	67 %	126
Suksess	70 %	174

Om det er ønskelig med mer oppfølging av kundene både underveis i prosjektet og i etterkant er derfor ikke gitt. Vi ser derimot at lignende aktører som Vækstfonden og Business Finland ser ut til å ha en mer systematisk og aktiv tilnærming til oppfølging av sine kunder. Som et minimum bør Innovasjon Norges saksbehandlere ha en felles forståelse og egne retningslinjer på hvordan og i hvilken grad man skal følge opp oppstartsbedriftene. Dette for at kundedialogen og oppfølgingen skal bli mindre avhengig av den enkelte saksbehandleren.

For tilskudd kan det være hensiktsmessig med en tettere og mer aktiv rolle for Innovasjon Norge i kundereisen. Dette følger av at om man skal satse på vekstbedrifter er oppstartsbedriftene som allerede er en del av kundeporteføljen, en viktig populasjon å hente fra. Vi ser blant annet at Business Finland følger en relativt proaktiv tilnærming til vider oppfølging av sine kunder, med samtaler om kunden måloppnåelse ved prosjektet som er støttet og veiledning på om det er aktuelt å støtte bedriften videre.

For Oppstartlån anser vi særlig oppfølgingen underveis i låneperioden som viktig. Dette for å unngå eller i det minste være forberedt på fremtidig tilbakebetalingsproblemer. Ordningen har tidligere hatt en løpende spørreundersøkelse til låntakerne som sendes ut om lag hvert tertial. Gjennom denne har de forsøkt å kartlegge selskapets likviditet og forventninger om salg de kommende måneden. Denne praksisen er ikke videreført. Forklaringen på dette er at de ansvarlige for undersøkelsen ikke evnet å bruke og dele informasjonen herfra med saksbehandlerne på regionkontorene på en god måte. I praksis er det nå ingen formalisert eller jevnlig kontakt med låntagerne før rentebetalinger og nedbetaling. Dette fremstår som uhensiktsmessig, og noe risikabelt. Vækstfonden viser til at de har sine låneengasjement fordelt på ulike porteføljesjefer. Disse har ansvar for jevnlig oppfølging av låntakerne, minst en gang i året, for å kartlegge status. Vi anser det som fornuftig at noe lignende innføres for Oppstartlån.

6.3.3. Samarbeid internt og eksternt

I intervju vises det til et godt samarbeid mellom regionkontorene og Vekst- og gründersenteret. Her fremstår det som at de ansatte er flinke til å bruke hverandre til å kalibrere vurderingene om hva som er relevante prosjekter for MATIL og senere KOTIL og Oppstartlån, samt til å avsjekke vurderinger av nyhetsverdien ved prosjektene. Når det gjelder samarbeid og erfaringsdeling mellom regionkontorene fremstår denne som begrenset. Innovasjon Norge har et eget fagnettverk for oppstartsselskaper med representanter fra de ulike regionkontorene.

Fagnettverket møtes annenhver uke og skal fungere som et slags bindeledd mellom hovedkontoret og regionkontoret. I fagnettverket kan man diskutere enkelte saker, gi innspill til endringer i policy for virkemidler og generelt diskutere og dele nyheter som er relevant. Fagnettverket er også en arena for å få tilbakemelding fra regionkontorene om særlig utfordringer eller utviklingstrekk i de ulike regionen. Ifølge tilbakemeldingene fra utvalgte deltagere i fagnettverket, oppleves dette som en nyttig arena for informasjons- og erfaringsdeling. Enkelte viser likevel til at all informasjon og erfaring ikke nødvendigvis deles med øvrig deler av regionkontoret.

Utover dette fagnettverket vises det til lite systematisk erfaringsdeling, jobbing og sparring på tvers av regionkontorene. Enkelte viser til at de samarbeider med utvalgte ressurser på andre regionkontor i enkelte case, men påpeker at dette er litt tilfeldig. I den grad man kobler på bransjespesialister til vurderinger av oppstartsbedriftenes søknader er disse hovedsakelig ansatt på samme regionkontor. Ifølge intervjuene er det heller ingen god oversikt over hvem som kan hva, eller bransjespesialistene ved andre regionkontor. Her er vår vurdering at effektiviteten og kvaliteten ved innsatsen mot oppstartsbedriften kan styrkes av en bedre tilrettelegging av utnyttelse av kompetansen i hele organisasjonen.

Når det gjelder samarbeid med eksterne aktører, er dette også opp til det enkelte regionkontoret. Av intervjuene med saksbehandlerne vises det også her til noen ulik tilnærming. Enkelte har formaliserte samarbeid med andre deler av økosystemet i form av akseleratorprogram, egne regionale satsing, felles møteplasser og arrangementer. Av samarbeidspartnere nevnes andre deler av virkemiddelapparatet, inkubatorer spesielt, kommuner og fylkeskommuner og private innovasjonsselskap. Andre har en mer uformell dialog gjennom felles møteplasser, eller ved at de jevnlig sitter ute hos oppstartsmiljøene. Også her kan erfaringer fra de ulike regionkontorenes tilnærmingene med fordel deles mer. Dette både for å lære av hverandres best praksis på tilnærming til øvrig del av økosystemet, men også for å øke hverandres kunnskap om de regionale økosystemenes rolle og spesialisering.

6.3.4. Kobling til Innovasjon Norges rådgivningstjenester

Utover finansiering er Innovasjon Norge opptatt av om deres finansieringstilbud i større grad bør kombineres med kompetansebygging, veiledning eller rådgivning. Et alternativ er å legge opp til en tettere samarbeid med kundene i form av finansiering gjennom flere transjer, hvor Innovasjon Norge også har et større ansvar for oppfølging og veiledning underveis. Når det gjelder generelle rådgivningstjenester (forretningsstrategi, virksomhetsstyring, internasjonalisering, IPR-rådgivning, finansieringsstrategier) er tilbakemeldingene fra oppstartmiljøene og bedriftene at dette dekkes inn av Innovasjon Norges eksisterende rådgivningstjenester (IPR-rådgivning, eksport-rådgivning) eller av andre offentlige eller private aktører.

Det kan likevel være et rom for å koble de eksisterende rådgivningstjenestene Innovasjon Norge har, tettere på oppfølgingen av oppstartsbedrifter. Saksbehandlerne viser til at dette også gjøres i dag. I intervjuene med oppstartsbedriftene er det også flere som trekker frem at de opplever stor nytte av rådgivning og veiledningen fra Innovasjon Norges ansatte ved utekontorene. Flere nevner også Mentorordningen er en nyttig tjeneste. Innovasjon Norge opplyser at tilbakemeldingene fra gründerne er at dette derimot er et noe underkommunisert tilbud.

Ser vi på koblingen mellom Mentortjenesten og oppstartsfinansieringen ser vi at av de om lag 800 tilsagnene som er gitt gjennom Innovasjon Norges Mentortjenester i perioden 2016-2020, er 75 prosent av disse til selskap som også har mottatt oppstartsfinansiering. Rundt ti prosent av disse har fått tilsagn gjennom Mentortjenesten først, mens resterende er relativt jevnt fordelt mellom de som har fått oppstartsfinansiering samme året eller

noen år før (hovedsakelig ett til to år før). Mentortjenesten ser dermed ut til å være koblet til finansieringstilbudet, men som tilbakemeldingene over indikerer, kan denne koblingen trolig forbedres.

Når det gjelder de globale akseleratorprogrammene vises det i intervju til at det tidvis har vært vanskelig å rekruttere bedrifter til disse. Dette skyldes delvis at deltagelse krever at gründer er villig til å prioritere ressurser(tid) til programmet. Timing av programmet versus oppstartsselskapets fremdrift og planer er derfor essensielt. Men det vises også til at man kanskje har markedsført ordningen litt for dårlig internt i Innovasjon Norge. En av saksbehandlerne oppgir at tilbudet også har vært noe uforutsigbart, hvilket gjør det vanskeligere å anbefale dette videre til kunden. Dette tilsier at Innovasjon Norge har et forbedringspotensial når det kommer til utnyttelse av denne ordningen, opp mot eksisterende kundeportefølje.

6.4. Dimensjonering og fleksibilitet i tilbudet

Samtaler med bedrifter, oppstartsmiljøer og saksbehandlere bekrefter at det fortsatt et behov for offentlig finansieringsstøtte til bedrifter i tidligfasemarkedet. De siste årene har Innovasjon Norge styrket sin satsing mot globale vekstbedrifter, og internasjonalisering generelt. Mange av saksbehandlerne vi har snakket med ved regionskontorene, og noen øvrige representanter fra Innovasjon Norge, oppgir at dette har ført til noe mindre fokus på innsatsen mot oppstartsbedriftene, til fordel for bedrifter i senere faser. Samlet innvilget beløp i form av Etablerertilskudd og Oppstartlån har ligget på omtrent samme nivå siden 2017 og frem til i dag, med unntak av i 2020. Samtidig har antall søknader falt noe. Forskjellen er at en større andel av rammen gis i form av lån fremfor tilskudd. Altså er det først og fremst rammene til tilskuddsordningene som er redusert siden 2017.

Videre ser det ut til at det private markedet har økt sitt tilbud av kapital til oppstartsbedrifter i tidlig fase. Dette trekker i retning av at behovet for offentlig støttet tidligfasekapital er blitt mindre de senere årene. Samtidig er det grunn til å argumentere for at markedssvikten fortsatt ikke er dekket gjennom dagens virkemidler. En viktig vurdering i så måte er virkemidlenes effekt på bedriftenes overlevelse og vekst. Fra kapittel fem ser vi at tidligfasevirkemidler alene ikke bidrar til økt suksess i bedriftene. Det handler i større grad om tidligfasevirkemidlene i samspill med annen oppfølgende finansiering fra offentlige og private aktører. Vi går derfor i retning av å anbefale at omfanget av tilskudd i oppstartsfasen ikke dimensjoneres opp, men at man benytter offentlige ressurser på å bygge finansieringsbroer over mot oppskalering og ekspansjon/internasjonalisering.

6.5. Administrasjonskostnader – dagens virkemiddel

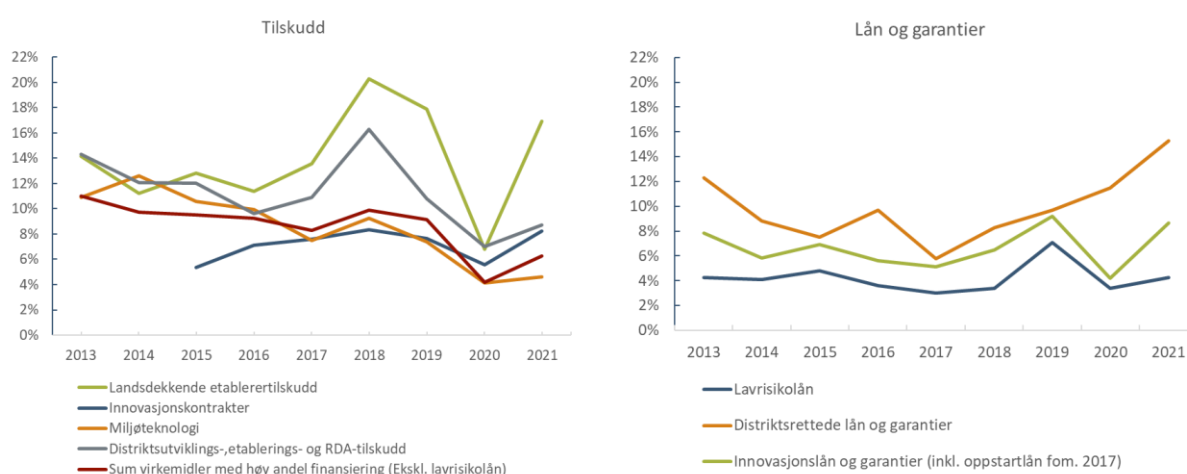
Oversikten over gjennomføringskostnadene knyttet til ETIL og Oppstartlån er etter vår vurdering uoversiktlig. Særlig for Oppstartlån ser vi et behov for å skille ut timebruken i en egen timekode. Tilsvarende er vår vurdering at Innovasjon Norge vil være tjent med å legge til rette for en mer detaljert oppfølging av kostnadene, gjennom å skille mellom timene som er tilknyttet innsatsen mot gründere generelt og forvaltning av Etablerertilskudd. Sammenlignet med øvrige tilskuddsordninger hos Innovasjon Norge fremstår administrasjonen og forvaltningen av finansieringsordningene til oppstartsbedrifter som dyr målt opp mot kapitalen som tilføres markedet.

I dette kapittelet vurderer vi Innovasjon Norges administrasjonskostnader knyttet til forvaltningen av oppstartsfinansiering.

6.5.1. Administrasjonskostnader for oppstartfinansiering, sett opp mot øvrige ordninger

Innovasjon Norges ressursbruk knyttet til Etablerertilskudd og Oppstartlån består i all hovedsak av timer til saksbehandling av søknader, generell kundedialog og oppfølging av selskapene i etterkant. Innovasjon Norges timeføringssystemer er ikke lagt opp på en slik måte at det er mulig å skille timebruken basert på ulike aktiviteter. Timeføringen knyttes derfor først og fremst til overordnede produkter. I beregningen av gjennomføringskostnader tilknyttet produktene legges det til grunn en gjennomsnittlig timepris som beregnes hvert år. Timeprisen varierer på tvers av produkter. I de årlige oppdragsgiverrapportene rapporterer Innovasjon Norge de årlige administrasjonskostnader knyttet til sine ordninger. I figurene under har vi gjengitt gjennomføringskostnader andel av innvilget beløp for et utvalg av Innovasjon Norges finansieringsordninger.

Figur 6-14: Gjennomføringskostnader som andel av innvilget beløp for et utvalgte av INs virkemidler. Kilde: Innovasjon Norges oppdragsgiverrapporter 2013-2020



Av figuren til venstre ser vi gjennomføringskostnader som andel av innvilget beløp for ulike tilskuddsordninger. Som vi ser av figuren ligger gjennomføringskostnadene til landsdekkende Etablerertilskudd gjennomgående høyere enn de andre tilskuddsordningene vist her. I 2019 var gjennomføringskostnaden som andel av innvilget beløp om lag 18 prosent, mens den for distriktsutviklingsmidler-, etablerings- og RDA-tilskudd var i underkant av 11 prosent, og for Miljøteknologiordning i overkant av 7 prosent.

Sammenlignet med flere av disse tilskuddsordningene er den øvre rammen per søker av Etablerertilskudd en god del lavere enn disse tilskuddsordningene. Så lenge seleksjons- og vurderingsprosessen er konkurransebasert vil det derimot uansett kreve et gitt antall timer for å gjøre en god vurdering av søknaden, uavhengig av tilskuddsbeløpet som eventuelt skal innvilges. Intervjuer med saksbehandlere viser videre til at vurdering av søknader fra bedrifter i en såpass tidlig fase også kan være ekstra utfordrende, nettopp fordi oppstartsselskapene mangler dokumentasjon på deres evne til å følge fremdriftsplaner og oppnå suksess, eksempelvis gjennom tidligere vekst i salg, sysselsetting og verdiskaping. Videre er oppstartsbedriften mer umodne med tanke på å utarbeide dokumentasjon som kan sannsynliggjøre fremtidig vekst og gjennomføringsevne. Som følge av dette har denne typen bedrifter gjerne et ekstra behov for dialog og sparring med saksbehandleren underveis i søknadsprosessen. Intervjuer med saksbehandlerne viser også til at timekoden som benyttes for landsdekkende Etablerertilskudd gjerne brukes som en sekkepost for arbeid rettet mot gründere generelt, ikke bare saksbehandlingen knyttet til Etablerertilskudd. Dette inkluderer arbeid ut mot nettverk og øvrige del av økosystem, samt arrangement av events og møteplasser. Ser vi på utviklingen over tid ser vi at administrasjonskostnadene ved Etablerertilskudd er særlig høye i perioden 2017-2019. Perioden samsvarer med

reduksjonen i antall søknader, og innvilget beløp gjennom tilskuddsordningen. Dette underbygger at det er en del ressursbruk koblet til tilskuddsordningen som ikke er avhengig av saksmengden. Sammenlignet med Innovasjon Norges øvrige tilskuddsordninger, kommer vi likevel ikke bort fra at Etablerertilskudd fremstår som en relativt dyr ordning å forvalte målt opp mot kapitalen som tilføres markedet.

Når det gjelder Oppstartlån er ikke ressursbruken knyttet til saksbehandlingen av disse skilt ut i en egen timekode, men inngår som en del administrasjonskostnadene tilknyttet av øvrige Innovasjonslån og garantier. For Innovasjonslån ser vi at kostnadene som andelen av innvilget lån samme år, også øker i perioden 2017-2019 fra rundt 5 prosent i 2017 til 9 prosent i 2019. Økning mellom 2017 og 2018 ser ut til å skyldes økning i timeprisene. Fra 2018 til 2019 skyldes også noe endret timepris, men her øker også timebruken relativt mer enn antall saker og innvilget beløp. Oppstartlån ble innført som virkemiddel i 2017. Vi ser også at andelen innvilget beløp til Oppstartlån av totalen for Innovasjonslån øker i samme periode, men vi har ikke grunnlag for å konkludere med at økningen faktisk skyldes Oppstartlån. Også disse gjennomføringskostnadene kan på en måte betraktes som en sekkepost da de inkluderer timebruk knyttet til både innovasjonslån, Vekstgarantiordning, EIF-samarbeidet tilknyttet disse ordningen, og Oppstartlån. Dette gjøre det vanskelig å vurdere hvorvidt det er utviklingen i enkelte ordninger eller i håndtering av innovasjonslån generelt som forklarer kostnadsutviklingen.

Basert på statistikk over timeføringen tilknyttet ulike kostnadsområder har vi også beregnet gjennomføringskostnadene til Vekst- og gründersenteret tilknyttet forvaltning av Markedsavklaringstilskudd. I motsetning til Etablerertilskudd generelt, har gjennomføringskostnadene deres som andel av innvilget beløp, falt noe fra 20 prosent i 2017 til 17 prosent i 2019.

Oppsummert er vår vurdering at dagens måling av administrasjonskostnadene fremstår som uoversiktlig. Særlig for Oppstartlån ser vi et behov for å skille ut timebruken i en egen timekode. Dette for å kunne vurdere ordningens kostnadseffektivitet opp mot øvrige deler av Innovasjon Norges virkemidler, og da særlig Etablerertilskuddet. Nå som de første puljene av Oppstartlånene har begynt å forfalle er det også ekstra viktig å kunne følge opp hvorvidt oppfølging av disse lånene medfører (vesentlig) mer ressursbruk enn øvrige låneinstrumenter, eller tilskuddsordningene. Dette behovet ble også fremhevet i følgeevalueringen av Oppstartlån gjennomført av Menon i 2019.

Tilsvarende er vår vurdering at Innovasjon Norge vil være tjent med å legge til rette for en mer detaljert oppfølging av ressursene som er tilknyttet innsatsen mot gründere generelt og forvaltning av Etablerertilskudd. Eksempelvis oppgir flere av saksbehandlerne ved regionkontorene at de bruker stadig mer tid på sparring og kundedialog i forbindelse med søknadsprosessen. Gitt dagens timeregistrering er det svært vanskelig å etterprøve disse påstandene. Vi ser også at timebruken per innvilget sak varierer mye over år og mellom de ulike regionkontorene. Per i dag er det vanskelig å vite om dette hovedsakelig skyldes ulik timeføeringspraksis, ulik effektivitet i saksbehandlingen eller ulik innsats rettet mot oppstartsbedrifter og oppstartsmiljøer generelt. En mer detaljert timeføeringspraksis vil også være nyttig for å kunne vurdere effektene og effektiviteten av de nye kundedialog- og søknadsverktøyene «rask avklaring» og «prosjekthjelpen».

6.5.2. Innovasjon Norges administrasjonskostnader sammenlignet med øvrige land

At administrasjonskostnadene forbundet med landsdekkende Etablerertilskudd er relativt høye sammenlignet med øvrige tilskuddsordninger hos Innovasjon Norge, betyr ikke nødvendigvis at Innovasjon Norges administrasjon av ordningen ikke er kostnadseffektiv. Som intervjuene med saksbehandlerne indikerer, kan det være at vurdering av søknader, dialog og oppfølging av unge oppstartsbedrifter generelt er krevende. For å kunne

vurdere Innovasjon Norges ressursbruk er det derfor mer hensiktsmessig å sammenligne denne med ressursbrukene i lignende ordninger i andre land.

I tabellen under har vi sammenstilt en oversikt over gjennomsnittlig timebruk per søknad, hvor stor kapitaltilførsel ordningene tilbyr og avslagsratene per ordning for Innovasjon Norge og for lignende ordninger i Danmark og Finland. Det må presiseres at timebruken kun er estimater og ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare. De gir derimot et utgangspunkt å vurdere Innovasjon Norges ressursbruk opp mot.

Tabell 6-3: Gjennomsnittlig timebruk per søknad, rammer per søker og avslagsrater for lignende ordninger hos Innovasjon Norge, Business Finland og

	Timer per søknad	Ramme per søker	Avslagsrate	Kilde
Innovasjon Norge MATIL	Ca. 10-15 timer	Tilskudd inntil 100 000 NOK	Ca. 60 %	INs timeoversikt knyttet til Etablerertilskudd for kostnadsområdet «Vekst og gründercenteret»
Innovasjon Norge KOTIL	Ca. 30-40 timer	Tilskudd inntil 700 000 NOK	Ca. 50 %	INs timeoversikt på Etablerertilskudd, justert for timer og søknader tilknyttet MATIL. Inkluderer all saksbehandling og evt. oppfølging. Inkluderer også aktiviteter utover saksbehandling
IN- SUM ETIL	Ca. 20-25 timer			
Business Finland Tempo	15-20 timer	Tilskudd inntil € 50 000 (500 000 NOK)	Ikke kjent	Grovt anslag basert på informasjon oppgitt i e-post. ³³ Inkluderer kun selve søknadsprosessen. Back-office og oppfølging kommer i tillegg
Vækstfonden lånesøknader generelt	20-30 timer. Hvorav kun søknadsprosessen 15-20 timer. Timeanslaget gjelder søkere som får tilbud om lån. På de som får avslag brukes det lite tid: 3-4 timer	Ulike lån hvorav det største rettet mot startup inntil 3 mill DKK (ca. 4 mill. NOK)	Ca. 80%, men mange søker flere ganger	Grove anslag oppgitt i e-post. Inkluderer søknadsprosess + utarbeidelse av lånedokumenter. Oppfølging kommer i tillegg

Informasjonen i tabellen peker på flere interessante forskjeller mellom Innovasjon Norges ordninger og de i Danmark og Finland. For det første ser vi at timebruk per søknad er høyere for Innovasjon Norges Kommersialiseringstilskudd. Både Business Finlands og Vækstfondens estimat for antall timer brukt i selve søknadsprosessen er derimot relativt lik. Som nevnt tidligere og som beskrevet i tabellen inneholder Innovasjon Norges timeforbruk trolig også tidsbruk som ikke er direkte knyttet til søknadsprosessen, herunder oppfølging av søker i ettertid, men også generelt arbeid rettet mot oppstartsbedriftene. Estimatet for Innovasjon Norges

³³ Om lag 5 årsverk er knyttet til søknadsbehandlingen av tilskuddsordningen Tempo, hvor antall søknader per år er om lag 500. Ca. 1695 timer per årsverk gir 17 timer per søknad.

timeforbruk per søknad til Kommersialiseringstilskudd er derfor trolig noe overdrevet. Vekst og gründersenterets ressursbruk per MATIL-søknad er lavere enn Vækstfondens og Business Finland. Det er også i tråd med hva man burde forvente ettersom ordningen har mykere og enklere kriterier og tilbyr en god del lavere ramme enn de øvrige ordningene.

En annen interessant forskjell er ordningenes ulike avslagsrater. Vækstfonden viser videre til at de bruker relativt lite tid på søkerne som får avslag, og at anslaget på 3 dagsverk i all hovedsak gjelder søkerne som får tilsagn. Gjennomsnittlig tidsbruk per søknad er derfor vesentlig lavere. Det vitner også om at Vækstfonden har gode og effektive rutiner for å vurdere søknadene, både de som når opp og de som ikke gjør det.

6.6. Oppsummering og diskusjon av vurderinger

Etter vår vurdering ser de tre virkemidlene ut til å være godt tilpasset oppstartsbedriftenes behov og samfunnsøkonomisk effektivitet i ulike faser. Analyser av porteføljen av bedrifter som mottar de ulike virkemidlene indikerer at Innovasjon Norges seleksjon i stor grad treffer med tanke på ulike bedriftsfaser. De ulike ordningene fremstår således som komplementære heller enn overlappende.

Når det gjelder kommunikasjon om ordningene og vurderingskriteriene som ligger til grunn, ser vi at informasjonen på Innovasjon Norges nettsider er mer begrenset enn den er i andre land. Innovasjon Norge har derimot egne webinarer og kurs som går nærmere inn på beskrivelsene. Disse forutsetter derimot at oppstartsbedriften velger å delta på disse. Vi ser at Innovasjon Norge med fordel kunne inkludert noe mer beskrivelser av ordningenes vurderingskriterier på sine nettsider. Dette for å tydeliggjøre for søkere hvilke krav de stiller til potensielle mottakere av støtte fra Innovasjon Norge.

Av vurderingskriteriene som benyttes, ser vi ingen åpenbare mangler. Sammenlignet med aktører som Business Finland, Vinnova, Innovationsfonden og Vækstfonden, er vårt inntrykk at Innovasjon Norge kan bli strengere eller i det minste tydeligere med tanke på vektlegging av internasjonaliseringspotensial, krav til milepæler og suksesskriterier og matching/bekreftelse fra andre (private) aktører.

Organiseringen av Innovasjon Norges innsats og kompetanse fremstår som noe fragmentert. Ansvar for saksbehandling og oppfølging er her fordelt på Vekst og gründersenteret, de ulike regionkontorene og Finansieringsavdelingen (lån). Dette legger til rette for ulik tilnærming til oppstartsfinansiering som innsatsområdet, inkludert samarbeidet med resten av økosystemet. En fragmentert ansvarsfordeling er ikke noe problem om dette betyr at man at kompetansen tilpasses kunden som de ulike enhetene har ansvar for. Det er i dag relativt lite samarbeid på tvers av regionkontor, utover Fagnettverket for gründere. Vår vurdering er at mer erfarings- og kompetansedeling på tvers av Innovasjon Norges kontor, kan styrke Innovasjon Norges verdiøkende rolle for kunden i tillegg til effektiviteten i forvaltningen av ordningen. Vi anser det også som effektiviserende at Innovasjon Norge i større grad legger til rette for å utnytte all kompetansen i organisasjonen.

Innovasjon Norge ser også ut til å mangle en felles policy for oppfølging av kundeporteføljen sin. I det minste når det kommer til oppstartsbedriftene. Vår vurdering er at en formalisert og systematisk praksis her, vil bidra til å styrke koblingen mellom og måloppnåelsen knyttet til to av Innovasjon Norges delmål: Flere gode gründere og Flere vekstkraftige bedrifter.

Sammenlignet med øvrige tilskuddsordninger hos Innovasjon Norge fremstår administrasjonen og forvaltningen av finansieringsordningene til oppstartsbedrifter som dyr målt opp mot kapitalen som tilføres markedet. Desto viktigere er at det Innovasjon Norge har en god oversikt over hva kostnadene dekker, og om ressursbruken

varierer på tvers av ansvarsområder og virkemiddel. Etter vår vurdering er ikke denne oversikten god nok per i dag.

7. Oppsummering og anbefalinger

7.1. Oppsummering av funn

7.1.1. Hvor stor er markedssvikten og er ordningene relevante for å løse svikten

Tilbud av subsidiert kapital til de yngste bedriftene med et innovasjonsbasert prosjekt har en samfunnsøkonomisk basis i forekomsten av markedssvikt. Dels handler dette om svikt i markedet for risikokapital til gründerbedrifter som følge av at investor sitter på usikker informasjon, og dels handler dette om at prosjekter som er innovasjonsbasert gjerne sprer kunnskap ut i samfunnet som gir positive eksterne effekter. Vi finner at virkemidlene retter seg eksplisitt mot denne typen prosjekter og er derfor på et overordnet plan relevante.

Relevansvurderingen har også en empirisk side knyttet til faktisk tilbud av risikokapital til slike bedrifter. Vi konkluderer med at tilgangen på ny og ekstern egenkapital til bedrifter i oppstartsfasen har bedret seg markant de siste fem årene. Basert på data for alle oppstartsbedrifter i Norge finner vi at innskutt egenkapital, både fra gründerne selv og fra eksterne og nye eier har økt kraftig siden 2015. Videre viser vi at antallet større emisjoner over 1 million og 10 millioner har økt særlig kraftig. Det tilsier at kapitalmarkedet i dag er villig til å ta mer risiko. Vi har også gjennomført en grundig og unik kartlegging av investormiljøer og fond som retter seg mot bedrifter i oppstartsfasen (preseed, seed og tidlig venture). Vi har identifisert 60 nye slike miljøer og fond i Norge med en samlet forvaltningskapital på opp mot 20 milliarder. Sett opp mot emisjonsvolumene for alle oppstartsbedrifter er dette et stort tall. Samtidig finner vi at investeringer i tidligfasefond gjennom mer etablerte fondsstrukturer fortsatt er noe lavere i Norge enn i våre naboland. Dette kan indikere at vi fortsatt har et kapitalbehov å fylle som markedet ikke håndterer på egenhånd. I et velfungerende kapitalmarked vil mangel på kapital fort reflekteres i avkastningen på investeringene. Slik sett skulle man forvente at kapitalavkastningen i det norske tidligfasesegmentet er større enn i våre naboland, men det har vi ingen indikatorer på at er tilfellet.

Ordningenes relevans må også vurderes ut fra etterspørselssiden. Vi konkludere med at etterspørselen etter virkemidlene viser lav vekst. Dette til tross for at antallet oppstartsbedrifter øker jevnt år for år. Økningen i antall søknader til ordningene er ikke like sterk, og Innovasjon Norge har en avslagsrate som gjennomgående er lavere enn i sammenlignbare land.

Et svært viktig element i vurderingen av markedssvikten omfang er betydningen av konjunktursvingninger i dette markedet. Vi viser at etterspørselen etter kapital er kraftig økende i nedgangsperioder uten at kvaliteten på prosjektene nødvendigvis faller. Investeringer i tidligste fase er den første formen for investeringer som kappes i vanskelige økonomiske perioder. Dog synes ikke dette mønsteret å gjelde under Koronakrisen, da det ble hentet inn mye kapital til disse investorene.

Vår vurdering er at oppstartsvirkemidlene er særlig relevante i nedgangsperioder der antall nystartede foretak er høyt og kapitaltilgangen er lav. Fra et strukturelt perspektiv ser vi tegn til at markedssvikten har blitt mindre de senere år og at mangelen på tidligfasekapital under Koronakrisen ikke var like stor som under tidligere nedgangsperioder. Dette trekker i retning av at behovet for offentlig kapitaltilførsel til dette segmentet er blitt lavere. At det likevel fortsatt er behov for tilførsel av kapital til oppstartsbedrifter er vi relativt trygge på. Dette følger særlig av at vi fortsatt ligger bak sammenlignet med andre land. Men denne tilførselen bør være markant større i vanskelige økonomiske perioder ettersom kapitaltilgangen tørker inn, samtidig som antall etableringer øker.

7.1.2. Nærmere om ordningenes effekt

Et helt sentralt spørsmål i denne evalueringen er om virkemidlene bidrar til å skape flere gode gründere som omsetter innovasjoner og nyskaping til lønnsom verdiskaping og arbeidsplasser. Vi ser nærmere på hvordan bedriftene selv opplever betydning av tilskuddene og lånene, slik de blir rapportert gjennom Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse. Derne st vurderer vi effekten disse virkemidlene har på senere tilførsel av egenkapital. Tilskudd og lån kan for mange oppleves som et signal om kvalitet på prosjektet, noe som kan øke eksterne investorers vilje til å bidra med kapital. Deretter følger vi opp med en analyse av hvordan bedrifter med og uten oppstartsvirkemidler har gjort det fem år etter at tilskuddet ble tildelt.

Vi viser at de som kun har fått Markedsavklaringstilskudd eller Kommersialiseringstilskudd gjør det gjennomgående dårligere enn referansepopulasjonen (alle syv år gamle oppstartsbedrifter). Det er også langt flere som er døde. Bildet endres markant dersom vi ser på bedrifter som har fått begge tilskuddene. Da er suksessraten nærmere dobbelt så høy som bedrifter uten tilskudd. Vi ser et tydelig mønster i retning av at bedrifter som gjennomfører en lengre virkemiddelreise, i og utenfor Innovasjon Norge, gjør det langt bedre fem år etter første tildelte tilskudd. Over 25 prosent av bedriften i kategorien for den brede virkemiddelreisen, er vurdert som suksesser. Samlet sett finner vi at bedriftene med oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge gjør det markant bedre enn alle andre (både 5, 7 og 9 åringene), men resultatene varierer altså kraftig med type reise. Det kan se ut til at suksess korrelerer sterkt med kundereisens lengde og bredde.

Det er viktig å få frem at statistiske effektvurderinger av stimulerende tiltak rettet mot bedrifter i tidligste fase, er særdeles vanskelig å utføre. Dette handler i hovedsak om at det er vanskelig å isolere kjennetegn ved oppstartsbedriften som er relevante for sammenligning. Vi ønsker derfor å være tydelige på at våre analyser både kan preges av seleksjon inn til virkemidlene og virkninger av virkemidlene. Gjennom våre funn knyttet til ulike kundereiser, mener vi å se tydelige tegn til at kunder med suksesspotensial selekteres videre inn i virkemiddelapparatet. Vi mener derfor at gode resultater kommer både som følge av seleksjon og av virkemiddelbruk. Enkelte økonomer er kritiske til denne typen resultater, men vi ser det ikke som problematisk at effekten av Innovasjon Norges virkemidler dels kommer som følge av seleksjon. Dels er jo dette selve oppgaven til Innovasjon Norge; å velge ut egnede bedrifter. Det er heller ikke skadelig for samfunnet at gode penger kastes etter gode prosjekter. Det er først når addisjonaliteten er svært lav at man må stille spørsmål om ordningens rasjonale dersom tilskuddene går til gode prosjekter. Våre analyser viser at addisjonaliteten er like høy i både gode og dårlige prosjekter. Basert på en tidligere analyse (Menon, 2018) finner vi nokså tydelige tegn til at tildeling av virkemidlet til oppstartsselskaper følges av mer egenkapital i tiden etterpå. Det kan indikere at tilskudd i oppstartsfasen fungerer som et kvalitetssignal til kapitalmarkedet.

7.1.3. Nærmere om ordningenes effektivitet

Etter vår vurdering ser de tre virkemidlene ut til å være godt tilpasset oppstartsbedriftenes behov og samfunnsøkonomisk effektivitet i ulike faser. Vi ser likevel konturene av enkelte svakheter som det er behov for å justere virkemidlene bort fra:

- **Markedsavklaringstilskuddet:** Det tildeles mindre tilskudd uten krav til matchingkapital i en fase hvor selskapets risiko er stor, og potensialet for vekst og overlevelse er krevende å vurdere. Her har man tatt høyde for de store vanskelighetene med å vurdere prosjektenes kvalitet, og effektivisert forvaltningen gjennom å sentralisere seleksjonen og veiledningen. Markedsavklaring kan være så mangt, avhengig av type produkt og tjeneste, og ikke minst hva slags marked man skal inn i. Det er derfor argumenter som taler for å kunne tilby noe større tilskudd enn 100.000 kroner. Ulempen med en slik åpning er at saksbehandlingskostnadene da blir høyere.

- **Kommersialiseringstilskudd:** Det tilbys større tilskudd i neste fase, men med tydelige krav om matching for at Innovasjon Norge skal dele risiko med, og stimulerer til involvering av, privat kapital. Her retter man seg særlig mot selskaper med behov for videreutvikling av løsninger for å redusere teknologisk risiko. I realiteten er ikke dette tilskuddet et Kommersialiseringstilskudd. Effektanalysene våre viser at bedriften i liten grad klarer å oppnå kommersialisering i en femårs periode etter tildeling av tilskudd. Vi får et nokså tydelig inntrykk av at de fleste bedriftene må inn i en langt mer omfattende periode med oppkapitalisering og utvikling for å nå kommersiell suksess. Det bør påvirke fremtidig utforming at dette tilskuddet.
- **Oppstartlån:** Til selskaper med lavere teknologisk risiko, og kortere vei til markedet eller større kapitalinnhentingsfaser, tilbys det mer kapital, men da i form av lån. Lånet forutsetter deling av risiko med gründer og privat kapital gjennom kausjonskrav og matchingkrav. Våre analyser av status på de første låntakernes tilbakebetalingsevne, viser at lån er egnet virkemiddel selv for selskaper i tidlig fase.

Analysen av porteføljen av bedrifter som mottar de ulike virkemidlene indikerer at Innovasjon Norges seleksjon i stor grad treffer med tanke på ulike bedriftsfaser. De ulike ordningene fremstår dermed som relativt komplementære.

Hva gjelder søknads- og seleksjonsprosessen fremstår denne som god. Vi ser et forbedringspotensial med tanke på tydeliggjøring av krav og kriterier som omtales på nettsidene. Dette for å gjøre det lettere for søkere å forstå Innovasjon Norges prioriteringer og hvilket nivå som forventes i de ulike ordningene. Webinarene som tilbys er et godt tiltak, men forutsetter at oppstartsbedriftene faktisk melder seg på disse. Av seleksjonskriteriene som benyttes ser vi heller ingen åpenbare mangler. Intervjuer fremhever viktigheten av gjennomføringsevne og erfaringer. Det er derfor viktig at Innovasjon Norge vektlegger søkerens tilgang til erfaring, for eksempel kan tilkobling til inkubatorer eller eksterne investorer være en større del av seleksjonskriteriet. Sett opp mot lignende ordninger i andre land, ser det ut til at Innovasjon Norge kan være strengere, eller i det minste tydeligere, med tanke på krav om at selskapet skal ha fastsatte mål og milepæler som skal nås gjennom prosjektet som de søker støtte til.

Sentralisering av Markedsavklaringstilskudd til Vekst og gründercenteret fremstår som en effektiv og naturlig forlengelse av deres rolle som førstelinjetjeneste. Forvaltningen av Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån er derimot spredd utover Innovasjon Norges Regionkontor. Utover eget fagnettverk ser det ut til å være begrenset erfaringsoverføring og utnyttelse av kompetanse på tvers av Regionkontor. Videre er det ingen formalisert rutine for oppfølging av oppstartsbedriftene, noe flere saksbehandlere også oppgir at de savner. Dette tillater variasjoner mellom de ulike Regionkontorene. Videre viser Kundeeffektundersøkelsen at de fleste oppstartsbedrifter som får oppfølging, også er fornøyd med oppfølgingen. Kobler vi disse opp mot suksesskategoriseringen av bedriftene fem år etter tilsagn, ser vi en tendens til at de mest suksessfulle også har benyttet/mottatt veiledning/oppfølging i større grad. Særlig for Oppstartlån anser vi det som viktig at Innovasjon Norge formaliserer oppfølging på tilvarende måte som i andre land. For tilskuddsmottakerne er en slik formalisering også hensiktsmessig for at tilbudet skal være så likt som mulig, uavhengig av saksbehandler.

Vår vurdering er at dagens oversikt over administrasjonskostnadene fremstår som uoversiktlig. Særlig for Oppstartlån ser vi et behov for å skille ut timebruken i en egen timekode. Tilsvarende er vår vurdering at Innovasjon Norge vil være tjent med å legge til rette for en mer detaljert oppfølging av ressursene som er tilknyttet innsatsen mot gründerne generelt, og forvaltning av Etablerertilskudd spesielt. Sammenlignet med øvrige tilskuddsordninger hos Innovasjon Norge, og i andre land, fremstår administrasjonen og forvaltningen av finansieringsordningene til oppstartsbedrifter som dyr. Det kan dels være et resultat av at tilskuddene er relativt små slik at forvaltingskostandene per tildelt krone blir høy. Det kan også være et resultat av

effektivitetsproblemer i forvaltningen. Ordningenes fremtidige utforming bør ta høyde for effektiviseringspotensialet.

7.2. anbefalinger på veien videre

Vår overordnede vurdering av markedet for tidligfasekapital er at det er behov for den typen oppstartsvirkemidler som Innovasjon Norge forvalter. Med utgangspunkt i målet om flere gode grundere, ser vi et potensial for et bedre og mer helhetlig design av virkemidlene. Dette for at de lettere kan bidra til at bedriftene faktisk når en kommersiell fase med betydelig oppskaleringspotensial. De siste årene har Innovasjon Norge rettet fokus mot skalering og internasjonalisering av norske bedrifter. Denne dreiningen er konsistent med anbefalinger som ble presentert i Områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet (Deloitte, Menon Economics og Oxford Research, 2019). Vi tror det er klokt å utforme oppstartsvirkemidlene slik at de tydelig leder bedriftene inn mot en skalerings- og internasjonaliseringsfase. Det innebærer etter vårt syn at virkemidlene må kunne følge bedriftene lenger enn de gjør i dag, særlig med tanke på tilførsel av kapital. Erfaringene fra Finland og Danmark trekker i retning av at dette er nødvendig for å sikre at gode prosjekter får tilstrekkelig finansiering og handlingsrom i utviklingsfasen. EUs statsstøtteregulverk tillater større tilskudd og lån i denne fasen enn det som tilbys i dag, og dette støtter opp under denne anbefalingen. Innovasjon Norge utgjør en viktig brikke i et større system for utvikling av nye bedrifter. Det raskt voksende innovasjonssystemet rundt disse bedriftene, herunder inkubatorer, akseleratorer, coworking-spaces, næringshager, preså Kornfond, TTOer og lignende, tilbyr i økende grad kompetanse som er høyrelevant for de yngste bedriftene. Det er naturlig å knytte Innovasjon Norges virkemiddelapparat i oppstartsfasen tett opp til disse miljøene, for å binde systemet tettere sammen. Dette er noe både bedrifter, innovasjonsselskaper og saksbehandlere peker på som viktig.

7.2.1. Anbefalinger knyttet til Markedsavklaringstilskuddet

Vi opplever at forvaltningen av **Markedsavklaringstilskuddet** er relativt effektiv, men fordi tilskuddene er små kan man ikke unngå at forvaltningskostnadene per tildelt krone blir høye. Organiseringen av Vekst- og grundersenteret i Førde har ledet til høyere produktivitet, og vi får et klart inntrykk av at senteret oppleves som kompetent i utøvelsen av sin saksbehandling og som første dør inn til Innovasjon Norge.

Effektanalysene bekrefter det man allerede kjenner godt til fra litteraturen: Det er vanskelig å skille gode fra dårlige prosjekter i aller tidligste fase. En viss kontroll i form av saksbehandling før tilskudd er nødvendig, men ellers bør den grunnleggende screeningen gjennomføres så rutinebasert som mulig. Miljøet i Førde bør konstant søke etter mer effektive seleksjonsløsninger, blant annet gjennom økt digitalisering av arbeidet, eksempelvis gjennom økt bruk av «rask avklaring». Dette er miljøet allerede i full gang med.

Vi ser et behov for å kunne tilby noe større rammer enn 100.000 kroner for markedsavklaring. Avklaringsarbeidet kan kreve svært ulik innsats avhengig av teknologi, konsept og marked. Vi anbefaler derfor at man vurderer å legge inn et vurderingsnivå nummer to der man kan øke rammen til 200.000 kroner, men at de ytterligere midlene da må følges med en betydelig andel egenfinansiering. Med dette forslaget følger det nok noe mer seleksjonsarbeid, noe som kan redusere effektiviteten.

7.2.2. Anbefalinger knyttet til Kommersialiseringstilskuddet

Kommersialiseringstilskuddet har i dag en øvre grense på 700 000 kroner. Vi mener at dette er for rigid. Tilbakemelding fra saksbehandlerne viser tydelig at det kan være behov for mer, samt at kravet til 50 prosent egenfinansiering ofte viser seg å bli krevende. Det er et viktig poeng at tilskuddet skal støtte opp om et

kommersialiseringsløp, men det er bare sjelden at disse bedriftene tas helt inn i den kommersielle fasen med disse tilskuddene. Det vises godt i effektanalysene. Vi anser på sett og vis at navnet på virkemiddelet er feil. Dette er et utviklingstilskudd der bedriftene har nokså ulike behov.

I Danmark og Finland opererer man med tilskudd og lån i denne fasen som har større rammer. Det gjør det mulig å følge bedriftene mye lenger på veien mot kommersialisering. Erfaringene fra venturemiljøene er at prosjektenes risiko faller markant over tid dersom bedriftene klarer å følge milepælsplaner med tungt fokus på kommersiell introduksjon av varer og tjenester. Det er med dette som bakgrunn at vi anbefaler at rammen for Kommersialiseringstilskudd utvides markant, men at tilskuddene utbetales i transjer eller runder, betinget på oppnådde milepæler. Med dette mener vi at oppstartsbedriften må utforme en slik plan for fremdrift i sin søknad i første runde. Ved tildeling av tilskudd legger man da opp til en forventning om at prosjektet skal tildeles ytterligere tilskudd ved oppfyllelse av milepælene. EN måte å dosere tilskuddene på er å dele dem inn i tre transjer:

Første transje: Max. 700.000 kroner

Andre transje: Max. 1.300.000 kroner

Tredje transje: Max. 2.000.000 kroner

I vår analyse av kundereiser ser vi at en stor andel av de som blir tildelt oppstartsvirkemidler får tildelt andre virkemidler på et senere tidspunkt; eksempelvis Miljøteknologiordning, Innovasjonslån, Innovasjonskontrakter, BU-midler etc. Alle disse virkemidlene stiller imidlertid særskilte krav som gjør at en stor andel av oppstartsbedriftene ikke kvalifiserer til disse ordningene. Et eksempel på dette er IT-bedrifter med en generiske teknologi/løsning som ikke nødvendigvis har en kunde som er villig til å ta en stor andel av utviklingskostnaden. I lys av dette tror vi at et mer fleksibelt Kommersialiseringstilskudd kan bane veien for flere gode gründere og flere sterke vekstbedrifter.

En slik omlegging vil innebære at man satser på færre bedrifter enn i dag. Avslagsratene i dag er nokså lave og vi tror man kan få mye igjen for å drive enda strengere seleksjon inn til et slikt virkemiddel. Vår anbefaling knyttet til en mer selektiv forvaltning av dette virkemiddelet innebærer at man inn til første transje finansierer færre prosjekter. Hvor mange færre avhenger av hvor mange av disse som klarer å møte milepælene inn mot andre og tredje transje. Det er grunn til å forvente at mange faller fra mellom trinnene. I starten vil det kreves noe prøving og feiling, men i sum vil vi anta at om lag 20 prosent av casene vil få tildeling i tredje transje. Det er også naturlig å se til den finske løsningen der man plukker ut 30 bedrifter for et slikt løp. Fordelen med en slik praksis er at man kutter ned på saksbehandlingskostnadene.

En annen fordel med et slikt virkemiddel er at man får systematisert oppfølgingen av bedriftene fordi de må etablere en grundig dialog med saksbehandlere inn mot nye transjer. Som nevnt i oppsummeringen over er nettopp ulikhet i oppfølging av oppstartsbedriftene, ansett som et problem. Dette løses implisitt gjennom en milepælsplan og tilhørende oppfølgingsrutiner.

7.2.3. Anbefalinger knyttet til Oppstartlån

Våre analyser av de første mottakerne av **Oppstartlån** ser ut til å bekrefte at lån er et egnet virkemiddel for oppstartsselskaper. Videre støtter vi en forlengelse av låntakernes tilbakebetalingstid til seks år, ved å åpne for muligheten til en omgjøring av lånet til et toårig nedbetalingslån, etter fire år. Dette bør annonseres ved etablering av lånet. At forlengelsen forutsetter en innbetaling på 20 prosent av lånebeløpet, og en forlengelse av

kausjonsansvaret bør også videreføres. Etter hvert som Innovasjon Norge får mer erfaring med oppstartsbedriftenes betjeningsevne, kan man vurdere om erfaringene tilsier at man kan ta mer risiko enten i form av lavere kausjonsverdi eller lengre nedbetalingstid. Erfaringene fra den første, og til nå minste, kohorten av låntagere, er etter vår vurdering ikke nok til å innføre disse endringene allerede nå.

Det har nylig oppstått en debatt i media om bruk av lån som offentlig virkemiddel rettet mot bedrifter i oppstartsfasen. Særlig har dette handlet om at gründer stiller en sikkerhet gjennom å kausjonere for 20 prosent av lånebeløpet. Det finnes løsninger med helt usikrede lån, men da opererer man ofte med langt høyere renter for å kompensere for den høye risikoen. Både eksterne investorer og private tilbydere av fremmedkapital ønsker normalt at gründeren skal dele risiko med dem. Dels for å sikre at man sitter med de samme insentivene, og dels for å ansvarliggjøre gründeren. Når gründeren må ta risiko får man også igangsatt en selvseleksjonsprosess der gründerne som ikke har tilstrekkelig tro på eget prosjekt, heller velger bort finansieringen. I sakene som har blitt trukket frem i media har man primært vist til hvor ødeleggende det er for gründeren å dekke inn 20 prosent fra egen bok, om oppstartsbedriften ikke lykkes. Men dette er noe gründeren burde ha vært forberedt på ved inngåelse av lånet. Det kan tenkes at staten bør ta en mer paternalistisk rolle ved tildeling av slike lån, men erfaringene fra første kohort med Oppstartslån tilsier at tapene er som forventet. Det er da Innovasjon Norges oppgave å fortelle gründerne at det kan være en relativt høy sannsynlighet for at de må benytte kausjonen. Eksempelvis har Innovasjon Norge selv lagt til grunn en tapsavsetning på 50 prosent for Oppstartslån. I debatten er det også løftet frem at oppstartsvirkemidlene bør inneholde en fordelingspolitisk ingrediens. Her må man være oppmerksom på at det finnes en lang rekke andre politiske verktøy som er langt mer effektive for å oppnå fordelingspolitiske mål, herunder skatte- og trygdesystemet.

Rammen for Oppstartslån må ses i lys av rammen for et reformert Kommersialiseringstilskuddet. Vi anbefaler at man viderefører muligheten til først å tildele et Kommersialiseringstilskudd og deretter et Oppstartslån (et løp i motsatt rekkefølge er ikke aktuelt). Det innebærer at man i milepælsoppfølgingen av prosjektet kan tilby et tilskudd i transje 2 eller alternativt et lån. For at et lån skal være attraktivt må det da tillate en større ramme for lånet (eksempelvis 2,6 millioner kroner). Benytter man et større lån, fremfor et tilskudd, i transje to, vil man ikke kunne returnere til tilskudd i tredje transje. Etter et lån i transje to, bør man da heller bli guidet mot større og mer potente innovasjonsvirkemidler som Innovasjonslån eller Vekstgarantier. Fordelen med en reise som kan ta flere retninger, er at finansieringsplanen blir mer fleksibel og lettere lar seg skreddersy til bedriftens behov.

7.2.4. Anbefalinger knyttet til saksbehandling og kompetansestyring

Organiseringen og forvaltningen av finansieringstilbudet til oppstartsbedrifter bærer preg av at innsatsen er distribuert ut på ulike regionkontor, inkludert Vekst- og gründercenteret. Om Innovasjon Norges organisering og oppfølging av kundene er effektiv, og hvorvidt det er behov for en tettere oppfølging fra Innovasjon Norge er avhengig av Innovasjon Norges evne til å ha en verdiøkende rolle for oppstartsbedriftene. Det vil si om Innovasjon Norge kan fylle en rolle som kompetent «ressurs»? Her snakker vi gjerne om fire verdiøkende roller:

- seleksjon – evnen til å velge investeringer som matcher investorens/ressursens profil og kompetanse,
- investeringskapital – mulighet til å følge opp kapitalbehovet utviklingen av teknologien krever,
- komplementære ressurser – eksempelvis i form av nettverk og kompetanse som bedriften ikke har tilgang til selv
- styring – evne til å sette tydelige mål og sørge for at ledelse, eiere og de ansatte jobber i samme retning.

Med et mer selektivt og fleksibelt Kommersialiseringstilskudd og Oppstartslån er det tydelig for oss at Innovasjon Norge bør dedikere saksbehandlere til prosjektet som har kjennskap til teknologiområdet/domenet/næringen.

Det innebærer at vi anbefaler at saksbehandleransvaret frikobles fra det regionkontoret som bedriften sogner til. Med en tettere oppfølgingsplan mener vi at domenekunnskap får en mer sentral funksjon. En kunnskap man gjerne kan etablere i tett samarbeid med aktører utenfor Innovasjon Norge. Vår anbefaling bryter med mye av den praksis man har lagt opp til i dagens Innovasjon Norge, der man i stor grad hviler på generalistkompetansen til saksbehandlerne og interne og eksterne fagnettverk som omslutter dem med kryssfunksjonelle team. Vår erfaring er at bruken av slike team varierer kraftig mellom saksbehandlere. Generalisttilnærmingen skal ivareta behovet for saksbehandlers geografiske nærhet til bedriften. Vi tror at nærhetskompentansen kan ivaretas på annet vis og at saksbehandlers domenekompetanse blir stadig viktigere jo lenger man beveger seg ut mot faser for oppskalering og internasjonalisering. En tettere kobling til kompetansen i innovasjonsmiljøene vil ytterligere styrke saksbehandlingskompetansen, noe vi kommer tilbake til i anbefalingen nedenfor.

Timekoden for Etablerertilskudd omtales som en sekkepost. Dette gjør det vanskelig å si om endringene over tid skyldes mer/mindre tid brukt på kundeoppfølging, generell innsats tilknyttet oppstartsbedrifter eller saksbehandlingen. Det gjør det også vanskelig å sammenligne ressursbruken på tvers av kontorer, da forskjellene også kan skyldes ulik praksis for hvordan timene føres. Oppstartlån har ikke en egen timekode, men inngår som en del av Innovasjonslån. Oppstartlån er en såpass stor ordning nå at vi mener ressursbruken bør skilles ut i en egen timekode. Det er også hensiktsmessig å kunne sammenligne ressursbruken på tvers av de ulike ordningene. En mer detaljert oversikt over tidsbruken vil videre være nyttig for å vurdere virkningene av nye digitaliseringsløsninger som «prosjekthjelpen», hvor ett av formålene er mer sparring og dialog med kunden underveis i søknadsprosessen.

7.2.5. Anbefalinger om tettere koblinger til innovasjonsmiljøene/selskapene

Innovasjon Norge utgjør en viktig brikke i et større system for utvikling av nye bedrifter. Det er naturlig å knytte Innovasjon Norges virkemiddelapparat i oppstartsfasen tett opp til øvrige deler av innovasjonssystemet (inkubatorer, akseleratorer, coworking-spaces, næringshager, preså Kornfond, TTOer og lignende) for å binde systemet tettere sammen. Dette er noe både bedrifter, innovasjonsselskaper og saksbehandlere peker på som viktig.

Vi mener at det er et behov for enda tettere samarbeid med innovasjonsselskaper og startup-miljøer. Som vist i analysene i kapittel 2 kommer mange av oppstartsbedriftene fra innovasjonsselskapene, og en enda større andel vil være knyttet til et startup-miljø. Enkelte Regionkontor har allerede tette koblinger med slike aktører, men andre steder er kontakten mer sporadisk. Vi mener at dette samarbeidet kan formaliseres i søknads- og oppfølgingsarbeidet rundt tildeling av Kommersialiseringstilskudd og Oppstartlån. En måte å gjøre dette på er å anvende/invitere en ressursperson fra det innovasjonsmiljøet som bedriften er en del av, inn i søknadsbehandlingsarbeidet. Slike aktører vil sannsynligvis sitte på viktig detaljinformasjon om selskapet. De vil naturligvis ofte innta en promoterende rolle for selskapet, men kanskje i varierende grad. At denne typen aktører ikke er nøytrale er ikke nødvendigvis et problem så lenge Innovasjon Norges saksbehandler har den endelige beslutningsmyndigheten. Dersom representanten fra innovasjonsmiljøet ikke ønsker å stille, vil saksbehandlingen løpe uten dennes deltakelse. Fordelen med en slik kobling til miljøene er at man får tilgang på mer innsikt.

7.2.6. Anbefalinger om styring av rammer over tid

Det er behov for et tidligfasetilbud fra Innovasjon Norge som har **tilstrekkelig fleksible totalrammer** til å justere for endringer i behov over tid. Dette er viktig fordi tilbudet av kapital varierer kraftig mellom oppgangs- og nedgangstider. Akkurat i dag er det ikke sikkert at behovet for kapital er tilstrekkelig stort til å forsvare de rammer

som man opererer med. Dette fordi for tilgangen på risikokapital til tidligfasebedrifter har bedret seg kraftig. Men i nedgangsperioder vil det kunne være behov for langt større rammer. Til nå har dette blitt direkte styrt fra departementet gjennom tilleggsbevilgninger (finanskrisen, oljebrems, Koronakrisen). Ved en slik praksis løper det fort en risiko for at ressursene tilføres for sent eller med feil innretning. Det kan derfor være et poeng at Innovasjon Norge bygger opp tilskuddskapital som man kan trekke på i ulikt omfang etter behov, litt på samme vis som tapsfondet for låneengasjementer i Innovasjon Norge. Til en viss grad gjør man dette allerede i dag, men det kan være behov for å gi enda større frihetsgrader enn det man har i dag med henhold til totalramme. Dette vil skape større fleksibilitet i forvaltningen av offentlige midler og samtidig ansvarliggjøre ledelsen i Innovasjon Norge. Erfaringene fra bankvirksomheten i Innovasjon Norge de siste tiårene trekker i retning av at dette er noe ledelsen klarer å håndtere på egenhånd. Forvaltning av midlene som i større grad hviler på fondering, er en mulig måte å oppnå økt fleksibilitet på.

Referanser

- Adretsch, D. B. (2002). *Entrepreneurship: A survey of the literature for the European Commission*. Brussel: European Commission.
- Altinn. (2021, februar 23). *Globale akseleratorer*. Retrieved from Altinn: <https://www.altinn.no/starte-og-drive/stotteordninger/globale-akseleratorer/>
- Audretsch, D. B., & Fritsch, M. (2002). Growth regimes over time and space. *Regional Studies*, 113-124.
- Audretsch, D., Santarelli, E., & Vivarielli, M. (1999). Start-up size and industrial dynamics: some evidence from Italian manufacturing. *International Journal of Industrial Organization*, 965-983.
- Bernstein, S. K. (2017). Attracting early-stage investors: Evidence from a randomized field experiment. *The Journal of Finance*. *The Journal of Finance*, 72(2), pp. 509-538.
- Bertoni, F., Martí, J., & Reverte, C. (2019). The impact of government-supported participative loans on the growth of entrepreneurial ventures. *Research Policy*, 48(1), pp. 371-384.
- Block, J. F. (2019). Private equity investment criteria: An experimental conjoint analysis of venture capital, business angels, and family offices. *Journal of corporate finance*, 58, pp. 329-352.
- Business Finland. (2018). *Startups, accelerators and role of Tekes - evaluation report*. Business Finland.
- Cappelen, Å., Fjærli, E., Iancu, D., & Raknerud, A. (2015). *Effect on firm performance of support from Innovation Norway*. SSB.
- Caves, R. E. (1998). Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms. *Journal of Economic Literature*, 1947-1982.
- Deloitte, Menon Economics og Oxford Research. (2019). *Områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet*.
- Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. (2018). *Kapital i omstillingens tid - Næringslivets tilgang til kapital*. Oslo: Regjeringen.
- Dvouletý, O., Shroj, S., & Pantea, S. (2021). Public SME grants and firm performance in European Union: A systematic review of empirical evidence. *Small Business Economics*, vol. 57, 243-253.
- Eide, G., & Tveterås, R. (2000). Survival of new plants in different industry environments in Norwegian manufacturing: A semi-proportional cox model approach. *Small Business Economics*, 65-82.
- Ernst & Young. (2017). *Evaluering av Vækstfonden*. Ernst & Young.
- Fritsch, M. (1993). Determinants of new firm formation in West Germany regions 1986-1989: An empirical analysis. *Market Evolution*, 285-300.
- Gautier, P., & Broersma, L. (1997). Job creation and destruction by small firms: An empirical investigation for the Dutch manufacturing sector. *Small Business Economics*, 211-224.

- Gazaniol, A., Hombert, J., & Vinas, F. (2022). *Evaluation of Bpifrance loan guarantee programs - evidence from a natural experiment*. Paris: HEC Paris.
- Geroski, P. (1995). What do we know about entry? *International Journal of Industrial Organization*, 421-440.
- Global Entrepreneurship Monitor. (2021).
- Global Entrepreneurship monitor. (2022). Global Entrepreneurship monitor 2021/2022 global report. *Opportunity Amid Disruption*.
- Hatfield, J. (2015). Federalism, taxation, and economic growth. *Journal of Urban Economics*, 114-125.
- Heshmati, A. (2001). On the growth of micro and small firms: evidence from Sweden. *Small Business Economics*, 213-228.
- Heum, P. (2012). *Hvordan vurdere godhenten i næringspolitiske virkemidler*. SNF, Arbeidsnotat 3/12.
- Hohti, S. (2000). Job flows and job quality by establishment size in the Finnish manufacturing sector 1980-1994. *Small Business Economics*, 265-281.
- Hottenrott, H., & Richstein, R. (2020). Start-up subsidies: Does the policy instrument matter? *Research Policy*. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103888>
- Innovasjon Norge. (2021). *Oppdragsgiverrapport fra Innovasjon Norge 2021*. Oslo: Innovasjon Norge.
- IRISgroup. (2017). *Brugernes opplevelse av innobooster*. Innovationsfonden.
- J. Davis, S., Haltiwanger, J., & Schuh, S. (1996). Small business and job creation: Dissecting the myth and reassessing the fact. *Small Business Economics*, 297-315.
- Kisseleva, K. (2021). *Public funding and financial performance of entrepreneurial firms*. Working paper.
- Klette, T., & Mathiassen, A. (1996). *Job creation, job destruction and plant turnover in Norwegian manufacturing*. Oslo: Statistics Norway Research Department.
- Konings, J. (1995). Job creation and job destruction in the UK manufacturing sector. *Oxford bulletin of economics and statistics*, 5-24.
- Mata, J., Portugal, P., & Guimaraes, P. (1995). The survival of new plants: Start-up conditions and post-entry evolution. *International Journal of Industrial Organization*, 459-481.
- Mauritzen, E. (2001, juni 13). *Fusjon mellom selskaper - en oversikt*. Retrieved from Jusstorget: <https://www.jusstorget.no/fusjon-mellom-selskaper-en-oversikt/>
- Menon Economics. (2009). Evaluering av ordningene for såkornfond under Innovasjon Norge. *Menon-publikasjon nr. 5/2009*.
- Menon Economics. (2010). *En statlig redningsbøye: Innovasjon Norges rolle under finanskrisen*. Oslo: Menon Economics.
- Menon Economics. (2018). *Førevaluering av Oppstartlån*. Menon-publikasjon nr. 87/2018.

- Menon Economics. (2018b). Do government subsidies boost supply of equity to startups - New population evidence from Norway.
- Menon Economics. (2019). *Følgeevaluering av Oppstartlån*.
- Menon Economics. (2019). *Følgeevaluering av Vekstgarantiordningen*. Menon economics.
- Myers, S., & Majluf, N. (1984). Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have. *Journal of Financial Economics*, pp. 187-221.
- Oxford Research. (2016). *A flying start: Evaluering av global Entrepreneurship-tjenesten*.
- Oxford Research. (2017). *Innovasjon Norges kundedialog - Utredning om dagens innhold, leveranse og funksjon*.
- Reynolds, P. D. (1999). *Global entrepreneurship monitor: 1999 executive report*. GEM.
- SQW. (2017). *Evaluation of Start Up Loans: Year 2 Report*. A report for SQW Ltd., with support from BMG research.
- Sutton, J. (1997). Gibrat's Legacy. *Journal of Economic Literature*, 40-59.
- TAFTI. (2019). *Enhancing the soft power of Innovation agencies in Europe: The role of services competencies and skills*. TAFTIE Taskforce on the 'soft power' of innovation agencies.
- Thurik, R., & Wennekers, S. (1999). Linking Entrepreneurship and Economic Growth. *Small Business Economics*, 27-66.
- Thurik, R., Stel, A., Wennekers, S., & Carree, M. (1999). *Business ownership and economic growth: an empirical investigation*. Zoetermeer: EIM, Small Business Research Consultancy.
- van Praag, M., & H. Versloot, P. (2008). The economic benefit and costs of entrepreneurship: A review of the research. *Foundations and trends in the theoretical computer science*, 65-154.
- Wagner, J. (1992). Firm size, firm growth, and persistence of change: Testing GIBRAT's law with establishment data from Lower Saxony, 1978-1989. *Small Business Economics*, 125-131.
- Wagner, J. A. (1994). Participation's effects on performance and satisfaction: A reconsideration of research evidence. *The Academy of Management Review*, 312-330.

Øvrige bakgrunnsdokumenter fra Innovasjon Norge:

- Innovasjon Norges oppdragsgiverrapporter for årene 2009-2021
- Innovasjon Norges årsrapporter for årene 2009-2021
- Oppstartlån Policy og retningslinjer for oppfølging. Revidert 2.7.2021
- Strategi for finansieringsvirksomheten 2021-2025 – Mer og bedre finansiering til innovasjon og vekst
- Policy for finansieringstjenester, datert 26.01.2021
- Policy Etablerertilskudd, revidert juni 2021

Vedlegg 1: Intervjuoversikt

Organisasjon/Aktør	Tittel/Avdeling	Navn
Innovasjon Norge		
Innovasjon Norge	Tidligere sjef for gründerdivisjonen	Pål T. Næss
Innovasjon Norge		Marianne Tonning Kinnari
Innovasjon Norge	Leder Vekst- og gründercenteret	Hjørdis Vik
Innovasjon Norge	Finansieringsstaben	Geir Ove Hansen, Liv Jorunn Kristiansen og Leela Borring Låstad
Innovasjon Norge	Tidligere ansvarlig for Akseleratorprogrammene	Helen Gjester og Andre Kalstad
Innovasjon Norge	RK Arktis	Atle Malinen
Innovasjon Norge	RK Trøndelag	Janne Bøklepp
Innovasjon Norge	RK Vestland	Rolf H. Sørland
Innovasjon Norge	RK Møre og Romsdal	Mari Dorte Jønland Michaelsen og Alfred Øverland
Innovasjon Norge	RK Innlandet	Mathias Bakke haugen
Innovasjon Norge	RK Oslo Viken	Preben Fjellaker Mathisen
Innovasjon Norge	RK Agder	Frode Braadland og David Midbøe Simonsen
Lignende aktører i andre land		
Vækstfonden - Danmark	Senior forretningsutvikler og Senior Director, VF Utlån	Michael Holm Olsen Anders Christian Andersen
Innovationsfonden - Danmark	Entrepreneurship Officer	Torben Midtgaard Poulsen
Business Finland - Finland	Fast Growth, Acceleration Services, Senior Director	Janne Peräjoki
Startupmiljøer		
6AM	Accelerator Manager	Marcus Nickelsen
StartupLab	Business Development Manager Head of Accelerator & Incubator	Jørgen Veiby Nils Juell
Validé	Gry Isabel Sannes	Gry Isabel Sannes
KUPA	Seniorrådgiver / Inkubatorleder	Vibeke Lund
Norinnova	Avdelingsleder, Tech Transfer	Eirik Bjørklund
Total Innovation	Inkubatorleder	Atle Dyrli
Oppstartsbedrifter		
Avjusolutions	Daglig leder	Andreas Haugen
Aivero	CEO	Martin Svangtun
N2-applied	Chief Corporate Development	Grete Sønsteby
Dealflow Technology	CEO	Stephen Øyhovden
Ledidi	CEO	Einar Martin Aandahl
Agelabs	CEO	Karl Trygve Kalleberg
Esna	Naval Architect and Co-Founder	Nere G Skomedal
Varig technology	CEO	Renate Straume
Sonoclear	CEO	Halvor Celius

Vedlegg 2: Oppstartsfinansiering i andre land

I dette kapitlet har vi samlet informasjon andre utvalgte lands tilnærming til oppstartsbedrifter. Beskrivelsene under er i all hovedsak hentet fra aktørene og ordningenes hjemmesider, samt fra intervju med Business Finland, Vækstfonden og Innovationsfonden.

7.3. Business Finland

Business Finland er en Finlands organ for innovasjonsfinansiering og internasjonalisering, samt promoteringsorganisasjon for Handel, investeringer og reiseliv. Organisasjonen eies av den finske stat, har hovedkontor i Helsinki, 16 regionkontor i Finland og 40 kontorer globalt. Organisasjonen ble opprettet i 2018 gjennom en sammenslåing av Finpro (internasjonaliseringstjenester, investering- og turistpromotering) og Tekes (innovasjonsfinansiering).

Finansieringstilbudet til Business Finland er rettet mot forskning produktutvikling og ulike former for forretningsutvikling, hovedsakelig i små og mellomstore bedrifter. Store bedrifter kan også få støtte gjennom fellesprosjekter med små og mellomstore bedrifter.

Business Finland har i utgangspunktet ikke ordninger som er avgrenset til oppstartsselskaper, men peker på tre ordninger som de anser er særlig relevant for startups. I intervju viser de til at disse er rettet mot ulike faser. Disse tre er gjengitt i rekkefølge i tabellen under.

Program	Hva kan de få støtte til	Målgruppe	Rammer/støtteandel
Tempo (tilskudd)	Markedsundersøkelser, innhenting av tilbakemeldinger fra kunder på et tidlig tidspunkt og utvikling av forretningsmodell, teknologi og bedrift.	Rettet mot startups-, små og mellomstore bedrifter og midcap-selskaper som ønsker å vokse i internasjonale markeder. Selskapet må ha: Underordnet finansiering av EK på €30 000 og sikret totalfinansiering for prosjektet Et team på minst 2 personer som jobber i Finland Et innovativt prosjekt, et konkurransefortrinn og en visjon for vekst	€50 000, inntil 75% av prosjektkostnaden. Prosjektkostnaden
FoU-støtte (lån og tilskudd)	Utvikling av tjenester, varer, prosesser og forretningsmodeller	Små og mellomstore bedrifter, samt midcap-selskap, som sikter mot internasjonale markeder og har ambisiøse FoU-prosjekter. Om prosjektet skal betraktes som en suksess må eksportpotensialet være minst 20x kostnadene brukt til FoU. Selskapet må ha tilstrekkelig finansiering/likviditet til å gjennomføre prosjektet. Tilskuddet betales etterskuddsvis.	Inntil 50% for tilskudd, 50-70 % for lån.

NIY (Pakke: 2 x tilskudd + lån)	Finansering for tre perioder. To tilskuddsperioder og en låneperiode. Gjennomføringen av hver periode evalueres opp mot prosjektets mål, og målene må være nådd før man kan gå videre til neste periode	Startups yngre enn fem år, med stor omsetning og tydelig voksende internasjonal virksomhet. Selskapet må ha en forretningsplan som sikter mot rask internasjonal vekst. Påvist skalerbar forretningsmodell og internasjonal omsetning. Lederteam som jobber i selskapet på heltid og eier en betydelig andel av selskapet.	Finansering i tre-fire trancher basert på oppnåelse av milepæler. Samlet tilskudd på max €500 000, + samlet lån på max €750 000
--	---	--	---

Tempo er den ordningen som ligner mest på en ordning Innovasjon Norge har i dag, det vil si Kommersialiseringstilskudd. Tempo omtales som et rimelig startpunkt for oppstartsselskaper, hvor tilskuddet er tiltenkt til markedsavklaring, analyser og feed-back fra markedet. Business Finland har ingen årlige rammer for ordningen, men anslår at det årlig gis tilskudd under ordningen på i underkant av 20 millioner euro.

Neste ledd er R&D tilskudd og lån. Ordningen er tiltenkt forskning, utvikling og testing av nye løsninger eller betydelig fordring av eksisterende. Selskapet må ha midler til å kunne finansiere gjennomføringen av prosjektet. Tilskuddet utbetales etterskuddsvis basert på rapporterte kostnader. For lån kan 30 prosent utbetales på forskudd.

De tredje leddet er Young Innovative Companies (NIY)³⁴. Dette er hovedsakelig et scaleup-instrument, men med fokus på nye, unge foretak. Om lag 30 av de mest lovende oppstartsselskapene får innpass i programmet hvert år. Selskapene følges opp i tre-fire faser, men videreføring til neste fase avhenger av at forhåndsbestemte milepæler er nådd. Selskaper som oppnår milepælene sine i første fase, vil få presentere deres selskap og idé til et evalueringspanel bestående av venture investorer, forretningsengler eller offentlige investorer. Ifølge intervju med Business Finland har etterspørselen til programmet variert, men de har generelt hatt en ganske stabilt tilfang av nye selskaper som kvalifiserer til ordningen.

Når det kommer til seleksjonskriterier skiller Business Finland seg noe ut ved at de særlig fremhever at søkerne bør ha internasjonale ambisjoner. I intervjuet vises det til at Business Finlands formål med støtten er å øke tilfanget av store vekstbedrifter i Finland. Ettersom hjemmemarked er relativt lite, forutsetter vekst internasjonalisering. Internasjonaliseringskriteriet fremstår dermed som relativt absolutt.

Oppfølging og saksbehandling

I (TAFTI, 2019, s. 27) beskrives Business Finlands kundedialog som en tre-steps prosess:

1. **Kvalifisering:** Informerer og rådgir alle interessenter om hvilke tjenester de har. Ønsket er å bruke lite tid per kunde og guide kundene så mye som mulig digitalt.
2. **Utviklingsfase:** ca. 1/3 av kundene fra forrige fase forventes å komme hit. Potensielle vekst og innovasjonskunder gis mer målrettet rådgivning og noe finansiell støtte (de minimis) for å bygge opp deres evne til å gå inn i internasjonale markeder, inkludert skreddersydd rådgivning og coaching. Fokuset her er på intensive, men kortsiktige tjenester. Enkelte fortsetter i langsiktig kundeforhold.

³⁴ På finsk: *Nouret Innovatiiviset Yritykset*

Under og etter bruk av BFs tjenester vil den ansvarlige rådgiveren evaluere hvorvidt klienten har møtt målene satt til vekst og (behov for) fremtidig kundereise hos BF.

3. **Account:** fokuserer på dedikert kunderådgivning for de potensielt mest lovende og innflytelsesrike kundene. Rundt halvparten av de fra forrige fase forventes å komme hit. Her matches kunden med en account manager som følger kunden. Kunden får tilbud om en kombinasjon av finansielle støtte og rådgivning og coaching. Hensikten er at dette skal omfatte få kunder, men at de mottar mer ettersom de har størst potensial for vekst.

Beskrivelsene av kundedialogen i intervjuet med Business Finland, samsvarer i stor grad med denne beskrivelsen. Den stegvise tilnærmingen passer også med ordningene rettet mot oppstartsbedriftene, hvor Tempo er mer lavterskel, etterfulgt av R&D-støtte, før NIY-ordningen er avgrenset til et relativt få antall selskap. I intervjuet vises det også til en god rutine for oppfølging av kundene, hvor resultater fra prosjektet/fasen som er gjennomført diskuteres. Business Finland gir så en tilbakemelding på om det kan være aktuelt for kunden å søke annen støtte eller om det er mangler som må på plass først for å øke sannsynligheten for at søknaden godkjennes.

Jobber for tiden med å digitalisere deler av kundedialogen, men viktig med muligheten til å snakke med en saksbehandler/veileder også. Prøver å dekke inn kundenes informasjonsbehov i tre kanaler: informasjon på nettsider, digitale søknadskjemaer og direkte kontakt med kunden.

Organisering

I motsetning til Innovasjon Norge er alle av Business Finlands ordninger landsdekkende. Business Finland har i likhet med Innovasjon Norge regionale kontorer, men disse er i større grad spesialisert med tanke på næringer. Organiseringen av saksbehandling og oppfølging av oppstartsbedriftene varierer med tanke på virkemiddel. For Tempo forvaltes ordningen av et mindre team internt hos Business Finland. For NIY involveres også eksterne aktører i oppfølgingen.

7.4. Vækstfonden

Vækstfonden er en selvstendig offentlig virksomhet eid av den danske stat. Vækstfonden arbeider tett med banker, nasjonale og internasjonale private investorer, og har som **formål å oppdage og utvikle danske selskaper**. Vækstfonden stiller med kompetanse for å støtte et bredt spekter selskaper, og kjernen i Vækstfonden er å bidra til vekst i selskaper som ikke kommer til finansiering i det åpne marked. Vækstfonden ble etablert i 1992, og har delfinansiert over 8 500 selskaper siden den tid.

Vækstfonden tilbyr **lån og garantiordninger** for selskaper i ulike faser av livsløpet, men stiller også med særskilte ordninger knyttet til spesifikke aktiviteter. Dette gjelder blant annet støtte til endring av eierskap eller oppkjøp av eksisterende selskap. I hovedsak gir Vækstfonden støtte til oppstartsselskaper og mindre/middels store selskaper med investeringsplaner som sliter med å skaffe til veie finansiering, men har flere andre ordninger knyttet til å koble selskaper sammen med mulige investorer. Vækstfonden stiller også med ulike **ordninger rettet mot landbruksvirksomhet**, hvor målet er å hjelpe nyetablerte bønder, men også dem som har behov for kapital til å skalere sin landbruksdrift.

Hjemmesider og intervju med Vækstfonden viser til tre ordningen som de anser som en del av deres innsats særlig rettet mot oppstartsbedrifter. Alle tre ordningene er relativt nye innslag i Vækstfondets portefølje. De tre ordningene er kort beskrevet i tabellen under.

	Målgruppe	Rammer/støtteandel
Startlån (Lån) Støttes av InnoFIN	Oppstartsbedrifter maks. 5 år gamle, har et ferdig utviklet produkt som er skalerbart og har et høyt innovasjonsnivå. Selskapet skal også ha et sterkt team, en konkurransedyktig forretningsmodell og dokumentert kommersialiserbarhet. Det vil si at selskapet skal ha gjennomført de første kommersielle salg til kunder. Ikke et krav, men en fordel om selskapet har deltatt i et akseleratorforløp eller mottatt støtte fra Innovationsfonden.	0,4-1,5 millioner DKK. Løpetid på inntil 6 år, med mulighet for rentefritak de første 3 årene. Matches 1:1 med private kapital
Early engagement (Lån) Støttes av InnoFIN	Konvertibelt lån, særlig rettet mot tidligere oppstartsselskap som har et stort skaleringspotensial på et globalt marked, men hvor reell ventureinvestering er for tidlig. Selskapet skal ha et sterkt team og et globalt marked for sine produkter. Formålet med det konvertible lnet er å hjelpe selskapet frem til en reell ventureinvestering innen få år.	Inntil 5 mill. DKK Ytes i syndikat med danske og/eller utenlandske forretningsengler, VC-fond eller andre. Løpetid på 3 år. Ingen pant eller kausjon. Konvertering med 20% rabatt eller kurs tilsvarende avtalt verdimax. Lånet støtes
Business angel matching-lån	Målrettet business angels som investerer i pre-seed og seed. Lånet kan gis til selskaper som har færre enn 50 ansatte, og en akkumulert omsetning på under 2 millioner DKK på søknadstidspunktet.	0,25-3,0 millioner DKK Matches 1:1 med investering fra BA. Forretningsengelen skal være godkjent til å benytte ordningen. 6 års løpetid, avdragsfritt de første 3 årene. Potensiell bonus hvis >x4 avkastning

Av Vækstfondens tilbud til oppstartsbedrifter er det særlig startlån som ligner mest på det Innovasjon Norge har i dag. Startlån er rettet mot oppstartsbedrifter som har et ferdig utviklet produkt, stort vekstpotensial og har de første kundene i hus. Vækstfonden forutsetter videre at lånet matches 1:1 med privat kapital. Kravene til Startlån mottakerne er således noe strengere enn Oppstartlån. Lånet gis gjerne i trancher.

Early engagement er et konvertibelt lån, og er typisk rettet mot virksomheter som er skalerbare og som på sikt vil være egnet for venturefinansieringsløpet. Vækstfondet har rett, men ikke plikt til å konvertere lånet.

Business angel matching-lån er et lån som gis til forretningsengler, som deretter kan benytte lånet til å matche sine egenkapitalinvesteringer 1:1 i tidligfase selskaper. Forretningsenglene skal godkjennes av Vækstfondet, og bør ha erfaring fra investeringer i virksomheter fra før. De bør også ha et betydelig beløp de selv kan bruke til investeringer. Seleksjonen av hvilke bedrifter forretningsengelen investerer i er det forretningsengelen selv som gjør, men bruk av lånet forutsetter at forretningsengelen tar en aktiv eierrolle i selskapet.

I seleksjonsprosessen vektlegger de vekstpotensial og internasjonalisering. Videre er de opptatt av at det også er andre aktører enn dem selv som har troen på selskapet. Derfor legger de også vekt på deltagelse i akseleratorprogram, om de har mottatt støtte fra Innovationsfonden, og ikke minst deres krav om matching.

Organisering, oppfølging og kundedialog

Vækstfondets forvaltning av ordningene er fordelt på en rekke regionkontor. Saksbehandlingen gjøres ved regionkontorene, men det er noe ulikt hvorvidt hvert regionkontor har et eget ansvar for forvaltninga av alle tre virkemidlene. Både på Early engagement og Startlån blir hver sak fulgt opp av en egen porteføljesjef. Denne har gjerne ansvaret for 50-60 saker. Vækstfonden oppgir i intervju at de har løpende samtaler med porteføljeselskapene, gjerne hvert kvartal, og minst en gang i året. På Early Engagement er de gjerne også representert i styret til porteføljeselskapet.

7.5. Innovationsfonden

Innovationsfonden er et fond underlagt *Uddannelses- og Forskningsministeriet* i Danmark, og ble etablert 1. april 2014 ved sammenslåingen av *Det Strategiske Forskningsråd*, *Højteknologifonden* og *Rådet for Teknologi og Innovation*. Innovationsfonden investerer i gründere, forskere og selskaper som skaper verdi for Danmark, og nye løsninger på større samfunnsutfordringer.³⁵

Innovationsfonden investerer gjennom et utvalg programmer, ifølge intervju med Innovationsfonden er det særlig tre som er rettet mot oppstartsselskaper. Disse er beskrevet i tabellen under.

Program	Hva kan de få støtte til	Målgruppe	Rammer/støtteandel
Innobooster (Tilskudd)	Medfinansiering til prosjekter som utvikler/markedsmodner en ny innovativ løsning som forbedrer selskapets konkurranseevne markant og samfunnets nytte.	Nye, lovende start-ups, små og mellomstore bedrifter. Må ha hentet inn minst 100 000 DKK i ekstern risikovillig kapital siste tre årene, eller oppnådd minst 250 000 DKK i driftsresultat i siste årsregnskap. Prosjekter innen tre tema: * Grønn teknologiutvikling og innovasjon * Life science, helse og velferdsteknologi * Strategisk og utfordringsdrevet innovasjon innen nye teknologier Maks prosjektvarighet: 24 mnd.	Mellom 50 000 – 5 mill. DKK Dekker maks 35%. Mer omfattende prosess/krav til søknader over 1,5 mill. DKK. Jo høyere beløp man søker, desto strengere er krav til innovasjonshøyde, forretningsmessig potensial og samfunnsnytteten.
Innofounder (tilskudd og kurs)	Lønn for å jobbe fulltid med å utvikle idéen. 12 måneders kurs. Er koblet til founder(e) i søknaden – kan ikke endres underveis.	Entreprenører med en innovativ idé, hvor selskapet er høyst tre år gammel. Idéen må være på idéstadiet. For å få støtte må du jobbe fulltid i selskapet under Innofounder-forløpet, i Danmark, og delta i sparringsforløpet. Du må eie minst 12,5 % av selskapet, og selskapet må ha rettigheter for kommersiell utnyttelse av ideen.	27 500 DKK i månedlig tilskudd (i 12 mnd. 330 000DKK) + 100 000 i utviklingstilskudd. Kan søke for en, to eller tre founders. Påvirker

³⁵ <https://ufm.dk/forskning-og-innovation/rad-og-udvalg/andre-udvalg-og-fonde/danmarks-innovationsfond>

			ikke utviklingstilskuddet, men
Innoexplorer	Videreutvikling av en ideen inn mot en kommersialiseringsprosess. Kan ikke finansiere ytterligere grunnleggende forskning eller selve kommersialiseringen (salg- og markedsføringsaktiviteter)	Ansatte på offentlige forsknings- og utdannelseinstitusjoner og sykehus som har oppnådd forskningsresultater med kommersielt potensial, som de ønsker å etablerer et selskap på. Må være innovativt og basert på forskningsresultater, og er i et prekommersiell stadie	Mellom 500 000-1,5 mill til et prosjekt på opptil 1 år. Tilskuddet betales til institusjonen hovedsøker er ansatt i. Forutsetter at institusjonen er inkludert i søknadsprosessen og har kvalitetssikret forretningsidéen.

Av disse ordningene er det Innobooster som ligner med på Innovasjon Norges tilbud. Innobooster er derimot en bredere tilskuddsordning en Etablerertilskudd, da man gjennom ordningen kan søke inntil fem millioner DKK i støtte. Ifølge Innovationsfonden vil likevel et typisk Innobooster prosjekt være på 0,5-1,5 millioner DKK. Total årlig ramme for Innobooster anslås til rundt 300 millioner, men alt er da ikke forbeholdt oppstartsselskaper. En bedrift kan også søke finansiering flere ganger, for ulike prosjekter.

De to øvrige er en kombinasjon og kurs. Gjennom Innofounder søker gründere/gründrene om lønn i for av tilskudd, til å jobbe 100 prosent med utvikling av oppstartsselskapet. Gjennom programmet blir de også innrullert i en inkubator. Inkubatorene er eksterne aktører, som kvalifiseres av Innovationsfonden gjennom offentlige anbud. Inkubatorene igjen får 80 000 DKK for hvert team.

Innoexplorer er først og fremst rettet mot spinouts fra offentlige forsknings- og utdannelseinstitusjoner og sykehus. Tilskuddet betales her ut til institusjonen som søker er en del av.

Som tabellen over viser er Innobooster en relativt bredt tilskuddsordning. Størrelsen på tilskuddene som tilbys i ordningen kan variere fra mellom 50 000 DKK til fem millioner DKK. Ifølge intervju med Innovationsfonden vil tilskuddene typisk ligge mellom 0,5-1,5 millioner DKK.

Når det gjelder seleksjonskriterier vektlegger de særlig selskaper bindinger til økosystemet, og deres internasjonaliseringspotensial.

Organisering, saksbehandling og oppfølging

Innovationsfonden har sentralisert sin innsats og sitt arbeid mot oppstartsbedrifter i et eget startupteam. De har også regionale kontorer, men disse er først og fremst satellitter. Ved de regionale kontorene er de ansatte også mer spesialisert mot bransjer.

Ettersom Innobooster er en bredere ordningen er det heller ikke én seleksjons- og saksbehandlingsprosess for samtlige søkere. For søknader opp til 500 000 DKK, gjøres seleksjonen ut fra søknadene alene. Søker man på beløp over dette blir man i tillegg kalt inn til et intervju med saksbehandlere i Innovationsfonden, eller med et rådgivende panel. I rådgivende paneler bruker de gjerne eksterne eksperter, herunder business angels.

I motsetning til Vækstfonden og Business Finland har ikke Innovationsfonden noen systematisk oppfølging av kundene i etterkant.

7.6. Sverige

7.6.1. Vinnova

Vinnova er Sveriges Innovasjonsmyndighet, og er en egen statlig myndighet underlagt Näringsdepartementet. Vinnova er også nasjonal kontaktmyndighet for EUs rammeprogram for forskning og innovasjon, og regjeringens ekspertmyndighet innenfor det innovasjonspolitiske området. Deres oppdrag er å styrke Sveriges innovasjonsevne og bidra til bærekraftig vekst. I henhold til deres nettsider, satser Vinnova rundt tre milliarder kroner (SEK) på forskning og innovasjon hvert år.

Organisasjonen består av om lag 200 ansatte, har hovedkontor i Stockholm og filialer i Brussel, Silicon Valley og Tel Aviv.

Vinnova tilbyr finansering til selskapers forskning- og innovasjonsprosjekter gjennom ulike utlysninger. Utlysningene beskriver hvilke type prosjekt og selskap utlysningen retter seg inn mot (målgruppe), og herunder hvilke krav som gjelder for den aktuelle utlysningen. Utlysningene har en tidsfrist for søknadstidspunkt.

Av utlysninger de siste årene særlig rettet mot oppstartsbedrifter finner vi **Innovativa startups steg 1** og **Innovativa startups steg 2**. For disse er gjennomføres det utlysninger to ganger i året for hvert steg, en på våren og en på høsten. Antall prosjekter støttet ser ut til å variere en god del fra år til år. I 2019 viser årsrapporten til 200 prosjekter innen steg 1 og 30 prosjekter i steg 2. I 2020 er antall prosjekter i steg 1 om lag 140, mens antall prosjekter til steg 2 er 60. I tråd med dette varierer også de årlige rammene for ordningene samlet mellom 70-95 millioner SEK. En kort beskrivelse av de to utlysningene er beskrevet i tabellen under.

Program	Hva kan de få støtte til	Målgruppe	Rammer/støtteandel
Innovative startups steg 1 (Tilskudd)	Utarbeide prototyper, teste hypoteser om markedet/kundenytte, teste kanaler for å nå markedet, finansører, partnere, nettverk og/eller kompetanse, utvikle forretningsmodell eller strategier for å beskytte selskapets nye løsninger	Nystartede svenske selskap som vil bidra til bærekraftig vekst på et globalt marked og hvis virksomhet er basert på nyskapende varer og tjenester og som er skalerbare. Små, nyopprettede selskap, yngre enn fem år. Under 2 millioner SEK i omsetning, og ingen utbyttebetaling	Inntil 300 000, og opptil 100% av finansieringsbehovet
Innovative startups steg 2 (Tilskudd)	Oppfølgingsfinansiering av de som har levert sluttrapport for steg 1	Må ha gjennomført steg 1, samme formelle krav som ved steg1	Inntil 900 000 SEK, og opptil 90% av finansieringsbehovet

Utlysningsteksten inneholder en beskrivelse av målgruppen for ordningen og hvilke kriterier Vinnova vekstlegger i sin vurdering. Utover kravene som følger av statstøtteregelverket rangeres søknadene etter 6 ulike tema:

Relevans, Potensial, Gjennomføringsevne, Team, Bærekraft og Likestilling. Utlysningsteksten inneholder også en beskrivelse av hva Vinnovas ønsker at selskapet skal oppnå med prosjektet som støttes av ordningen.

- **Steg 1:** Etter at prosjektet er avsluttet forventer Vinnova at selskapet eksempelvis har:
 - Videreutvikle produktet/tjenesten/prosessen.
 - Redusere risikoene i forretningsmodellen
 - Tilstrekke nye kunder, finansører, partnere, nettverk, kompetanse
 - Styrket selskapets posisjon og utvikling ny erfaring eller tilganger(tilganger) gjennom prosjektet
 - Økt forståelse for hvordan selskapet interagerer med samfunnet, hovedsakelig med tanke på bærekraft og likestilling
- **Steg 2:** Forventer at selskapet, basert på resultatet fra steg 1, tar neste viktige steg i utvikling av virksomheten og med dette reduserer risiko og øker attraktiviteten av selskapet og virksomheten mot finansører, kunder og partnere. Søknaden skal derfor angi status for prosjektet/selskapet etter steg 1, og hva de anser som neste verdiskapende steg, og hvilke muligheter som åpnes for selskapets drift gitt at steg 2 lykkes.

Ifølge utlysningsteksten rettet mot de siste rundene vurderes samtlige søknader som oppfyller formelle krav av tre evaluator, utnevnt av Vinnova. For steg 2 innkalles prosjektene med høyest rangering til intervju før endelig avgjørelse tas.

Etterspørselen etter virkemiddelet ser ut til å være høy. I en promotering av tilskuddordningen på Peak Innovations nettsider (svensk startup-miljø), vises det til at Vinnova fikk inn 796 søknader i utlysingsrunden vinteren 2020³⁶. Av disse fikk 150 støtte, det vil si 20 prosent. Ordningene ser dermed ut til å ha en relativt høy avslagsrate. Som nevnt over inkluderer utlysningsteksten en tydelig og delvis omfattende beskrivelse av ordningens seleksjonskriterier. Om søknadsmassen likevel har en stor andel «irrelevante søkere», eller om søkerfellene representerer et betydelig tilfang av gode søkere har vi derimot ikke grunnlag for å si noe om.

7.6.2. Startup Sweden

Et program særlig rettet oppstartsselskaper er **Startup Sweden**. Startup Sweden er underlagt Tilväxtverket og skal hjelpe svenske tech-selskaper ut på det globale markedet. Startup Sweden ble startet opp som følge av at man så det fantes et kritisk technettverk av investorer, serieentreprenører og eksperter i Stockholmsområdet, som techselskaper/-entreprenører i øvrige deler av Sverige ikke nødvendigvis hadde tilgang til. Det ble dermed startet opp bootcamps for å koble en større del av Sverige til dette Stockholmsmiljøet. Videre ønsket man å hjelpe nye tech-selskaper ut i verden. Dette gjøres gjennom ulike akseleratorprogrammer, i all hovedsak delt i to ulike programtyper: Bootcamps og markedsaksessprogrammer, rettet mot henholdsvis Tyskland, Storbritannia og USA. Startup Sweden startet i 2016.

Programmene er avgrenset til tech-selskaper, dog er de hovedsakelig opptatt av gründernes egenskaper, og tolker tech-begrepet relativt bredt-

Program	Beskrivelse
Access Sweden Bootcamp	Rettet mot tidligfase entreprenører med skalerbare tech-produkter eller løsninger med globale ambisjoner. Man bør ha en eller annen form for MVP for sin idé for å være, men de har også hatt med noen som har kommet noe lenger.

³⁶ <https://peakinnovation.se/innovativa-startups/>

	Programmet varer i 5 dager og kan betraktes som en utdanningsuke. Her får de kursing og trening i pitching, kapitalinnhenting, forretningsutvikling, juridiske hensyn i innhenting og kapitalisering fra tilknyttede eksperter. DE får også muligheten til å pitche sine forretningsideer til Sveriges topp-investorer, og tech-media. Målet med programmet er å hjelpe selskapene med å øke sitt eget nettverk med eksperter, investorer, media og andre tech-entreprenører, og forhåpentligvis ordne oppfølgingsmøter. Til hver runde velges det ut 10 selskap fra hele Sverige, og programmet kjøres tre-fire ganger i året. Deltagelsen i programmet er gratis.
Market Access programs	Er blitt testet i litt ulike varianter siden start i 2016. Fokuserer her mer på scale-ups enn startups. Hovedsakelig fordi det kreves et større team og mer kapital for å klare å etablere seg i ett nytt marked. Deltagerne må være et vekstselskap, allerede ha hentet inn en viss mengde kapital (series A or revenue – 6 MSEK), ha lansert et tech-produkt eller tjeneste og ha utviklet en plan for å entre de aktuelle markedet. Basert på tilbakemeldinger fra entreprenører tilbyr de tre markedsaksess-program til tre land: Tyskland, UK og USA. Deltagerne må naturlig nok ha en ambisjon om å etablere seg i ett av disse landene for å delta. Programmet går over fem dager. Hvert program er skreddersydd til det spesifikke markedet og behovet til de deltagende entreprenørene. 1. fase av programmet går på å forstå de kulturelle forskjellene med tanke på markedsføring, salg, juridiske aspekter, og kontakt og booking av møter. Her får de kursing av de lokale coachene og eksperter, inkludert investormiljøet. I andre fase vil de sammen med lokale partnere ordne møter med kunder og andre potensielle partnere. Daglig leder oppgir i podcasten Digitala influencer-podden³⁷ at 60-70 prosent av deltagerne har etablert seg i markedet to år etter programmet.

7.7. BPIFrance

Banque publique d'investissement France (Bpifrance) er en fransk offentlig investeringsbank og joint venture av to offentlige foretak: Caisse des dépôts et consignations og EPIC BPI-Groupe, tidligere EPIC OSEO. Banken har som formål å støtte mikrobedrifter, små til mellomstore bedrifter, samt *small- til large-cap-foretak*³⁸. Bpifrance følger også større selskaper som anses som viktige for Frankrikes interesser med hensyn til landets økonomi, territorier eller sysselsetting. Bpifrance finansierer over 80 000 foretak, og ga i 2020 6,2 milliarder euro i garantilån til mer enn 40 000 bedrifter, og nærmere 15 milliarder euro til selskapet utenfor Frankrike.³⁹ Bpifrance

³⁷ Episode 140. Träningsläger för entreprenörer.

³⁸ Small-cap: Markedsverdi på 300 – 2 000 mill. USD. Mid-cap: Markedsverdi 2 000 – 10 000 mill. USD. Large-cap: 10 000 – 200 000 mill. USD.

³⁹ <https://www.bpifrance.com/2021/03/10/activity-report-bpifrance-injected-e45-billion-into-the-economy-in-2020/>

stiller også med 1,3 milliarder euro i myke innovasjonslån. Dette er lån som ikke stiller direkte krav til tilbakebetaling.

Bpifrance tilbyr et bredt spekter av tjenester til foretak på tvers av alder og størrelse, og består av et utvalg løsninger som har som formål å ha utløsende effekt på bedriftens vekstpotensial. Løsningene innebærer forretningsoppretting, finansiering, garantier eller egenkapitalinvesteringer. Bpifrance tilbyr også omfattende innovasjonsrettede programmer til gründere som vurderes å ha stort potensiale.

Bpifrance har et stort fokus på finansiering av oppstartsselskaper og selskaper i vekstfasen. I tillegg tilbyr de også støtte til store selskaper som opererer internasjonalt, og anses som viktige for den franske økonomien.

Bpifrance skiller seg fra andre europeiske virkemiddelapparat når det gjelder krav til søker. Bpifrance sine krav gjelder generelt sett alder på foretaket, foretakets gjeldsgrad etc. Bpifrance gir støtte til et bredt spekter av selskaper av ulik størrelse, og kravene til søker varierer derfor med foretakets størrelse og formål.

For franske selskaper stiller Bpifrance med tre ulike finansieringsordninger:

- **Direkte finansiering parallelt med bankene** rettes mot mindre selskaper som tradisjonelt sliter med å skaffe finansiering på grunn av deres størrelse eller risikoprofil. Finansieringen skal bidra til at selskaper kan skaffe til veie materielle eiendeler eller tomteareal gjennom middels lange til langsiktige lån. Lånene gis i tett dialog med bankene og kan ikke gis uten vanlige og allerede innfridde banklån.
- **Innovasjonslån** tildeles uavhengig av selskapets størrelse, og rettes mot tidligfaseaktiviteter som mulighetsstudier av innovative prosjekter i både implementering- og introduksjonsfasen. Innovasjonslånene har som formål å skape en utløsende effekt på privatkapital.
- **Garantier** åpner for finansiering av større risikopregede prosjekter, og gjelder hovedsakelig lån gitt av franske banker, men stadig oftere kommer finansieringen fra Bpifrance og fungerer som en direkte långiver som svar på den strukturelle markedssvikten i kapitalmarkedet. Når en garanti er gjort tilgjengelig for selskapet, åpner ordningen fire underliggende ordninger; **selskapsetablering eller overtakelse, vekstlån, likviditetsstøtte og kapitalgaranti**. Disse underliggende segmentene har som formål å virke risikoreducerende på finansinstitusjonene.

I tillegg til å gi støtte til franske gründerselskaper, stiller Bpifrance med støtte til ikke-franske selskaper. Formålet med disse ordningene er å sikre etterspørsel etter franske varer og tjenester i andre land. Bpifrance er også engasjert i å støtte europeisk gründerskap og innovasjon, og ønsker å skape gjensidig verdi som gagnar selskapene. Bpifrance stiller i dag med fire slike ordninger som retter seg mot ikke-franske selskaper:

- 1) **Kjøperkreditt**
- 2) **Leverandørkreditt**
- 3) **EuroQuity** (nettbasert matchmaking-plattform som hjelper selskaper å møte investorer og forretningspartnere).
- 4) **Støtte og veiledning**

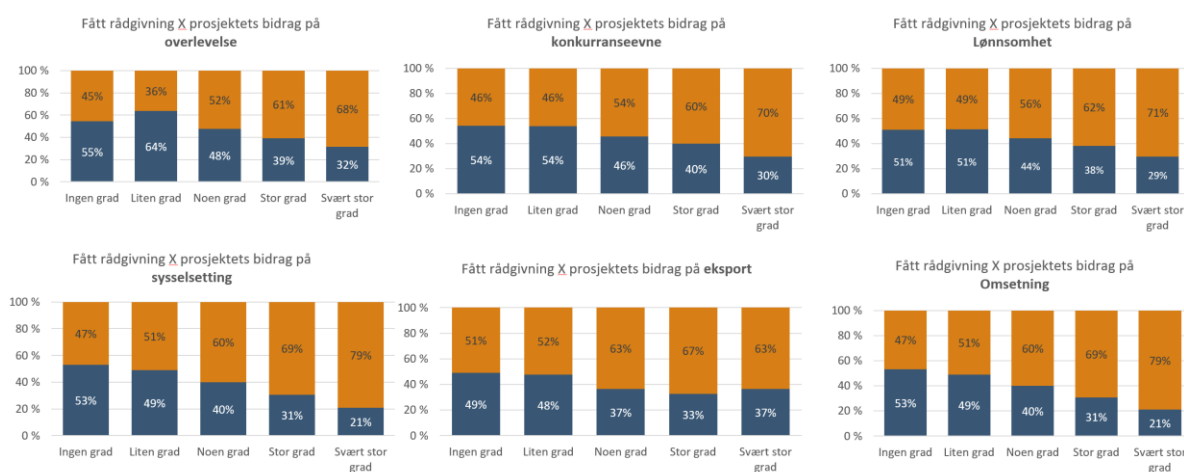
Utover Bpifrance sine finansieringsordninger, tilbyr Bpifrance konsulentvirksomhet gjennom akseleratorprogrammer, konsulenttjenester og kursing for direktører, og arrangementer som skal motivere til nettverksbygging mellom gründere, og internasjonale oppdrag som hjelper selskaper å oppdage markeder utenlands. Ordningene inneholder flere undertjenester tilpasset selskapet som søker.

Vedlegg 3: Utfyllende analyser og figurer til vurdering av Effekt

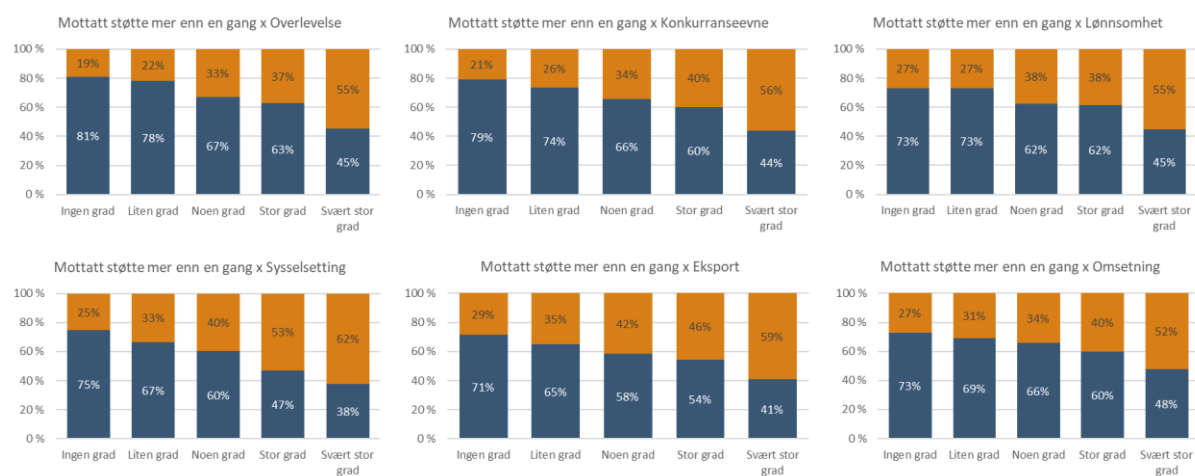
Sammenheng mellom bedriftsøkonomiske bidrag, veiledning og støtte flere ganger

I kapittel 5.2 viser vi at vi i vår analyse av dataene fra kundeeffektundersøkelsen har vi sett på sammenhengen mellom selskapenes svar om prosjektets påvirkning på bedriftsøkonomiske faktorer, og hvorvidt de har fått veiledning og oppfølging eller mottatt støtte fra Innovasjon Norge flere ganger. Resultatene av analysene er vist i figurene under.

Figur 0-1: Andelen respondenter som har oppgitt at prosjektet har bidratt i stor/svært stor grad, betinget på om de også oppgir å ha mottatt veiledning/oppfølging (Ja=orange søyler, Nei=blå søyle). Kilde: KEU 2009-2017 (Oxford research), bearbeidet av Menon



Figur 0-2: Andelen respondenter som har oppgitt at prosjektet har bidratt i stor/svært stor grad, betinget på om de også oppgir å mottatt støtte fra Innovasjon Norge en (blå søyle) eller flere ganger (orange søyle). Kilde: KEU 2009-2017 (Oxford research), bearbeidet av Menon



Nærmere analyse av oppstartsselskapene som har blitt kjøpt opp (Fusjonert)

Sentralt for Innovasjon Norge er deres bidrag til verdiskaping på tvers av landets fylker, og sikre at innovative bedrifter som ellers ikke ville sett dagens lys blir konkurransedyktige. Likevel kan bedrifter med innovative løsninger slite med å kommersialisere, og for fullt realisere en vekstkraftig bedrift på egenhånd. For mange vil derfor fusjonering være et potensial for å sikre videre utvikling og/eller dra nytte av synergieffekter mellom de fusjonerende partene.

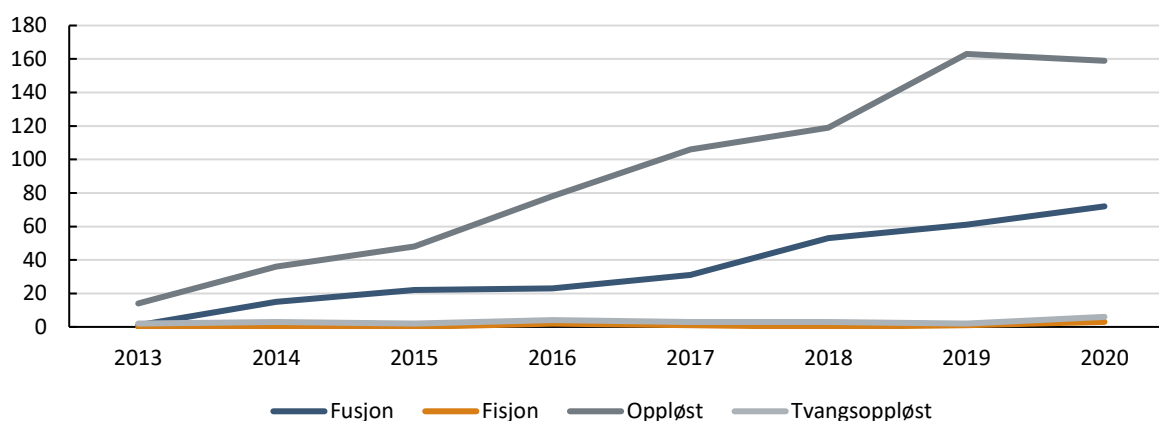
Fusjon er et av mange alternativer i forbindelse med reorganisering av selskaper eller eierinteresser knyttet til selskaper. Normalt benyttes fusjon som metode når eierne av selskaper i fellesskap er kommet til at selskapene på en bedre måte kan utvikle forretningsideene bedre sammen enn hver for seg, ved fullstendig integrasjon av begge parter (Mauritzen, 2001).

Selskaper vil med alderen få endrede behov, både når det gjelder tilgang på ekstern kapital, men også tilgang på kompetanse og endrede arbeidsvaner. Selskaper som lykkes i tidlig fase kan dermed få utfordringer knyttet til større behov for kapital, og for lav tilgang på nødvendig kompetanse for videre utvikling. Disse selskapene blir dermed attraktive objekter for fusjonering med andre, tilsvarende selskaper. En fusjon har dermed potensial til å ha utløsende effekt på foretakets videre vekst og verdiskaping.

Med bakgrunn i dette, ser vi her på hvordan utviklingen i antall fusjoner har blant foretakene som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge siden 2009. Vi ser også på hvordan utviklingen i oppkjøp, og endrede eierstrukturer har vært blant disse, samt utviklingen i verdiskaping, ansatte og salgsinntekter.

Mye har skjedd hos foretakene som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge de siste ni årene, hvor flere av foretakene har opplevd fusjoner og fisjoner, og blitt både oppløst og tvangsoppløst. Siden 2013 har tilnærmet ingen foretak fisjonert (splittet) eller tvangsoppløst. Største andelen av hendelsene har omhandlet oppløsning av selskaper. Utviklingen i oppløste selskaper har årlig hatt en stigende trend, med eneste nedgang i 2020. Denne nedgangen er riktignok marginal.

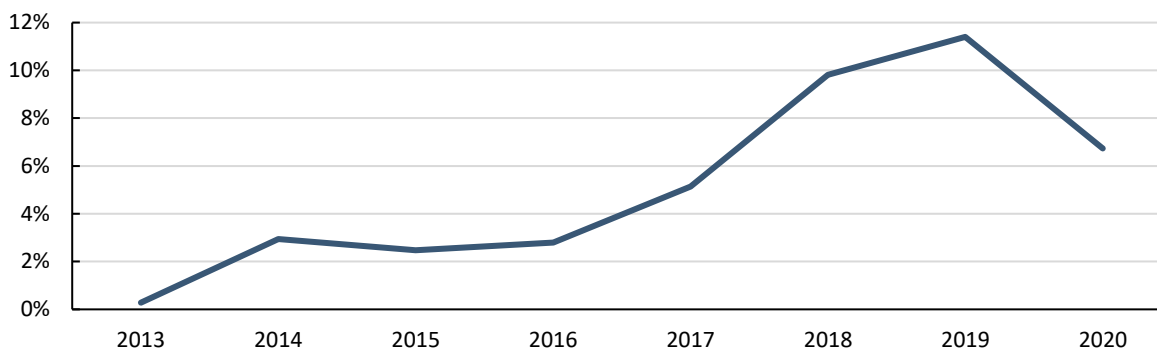
Figur 0-3: Antall hendelser per år blant foretak som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge. Kilde:



Det har vært en betydelig vekst i antall fusjoner blant foretak som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge, hvor man har gått fra kun én fusjon i 2013, til over 70 i 2020. Veksten i fusjoner har vært stabil i hele perioden, og kun opplevd en vekstnedgang i årene etter oljeprisfallet i 2014. Majoriteten av veksten har skjedd i årene etter 2017, etter innføringen av Oppstartlån.

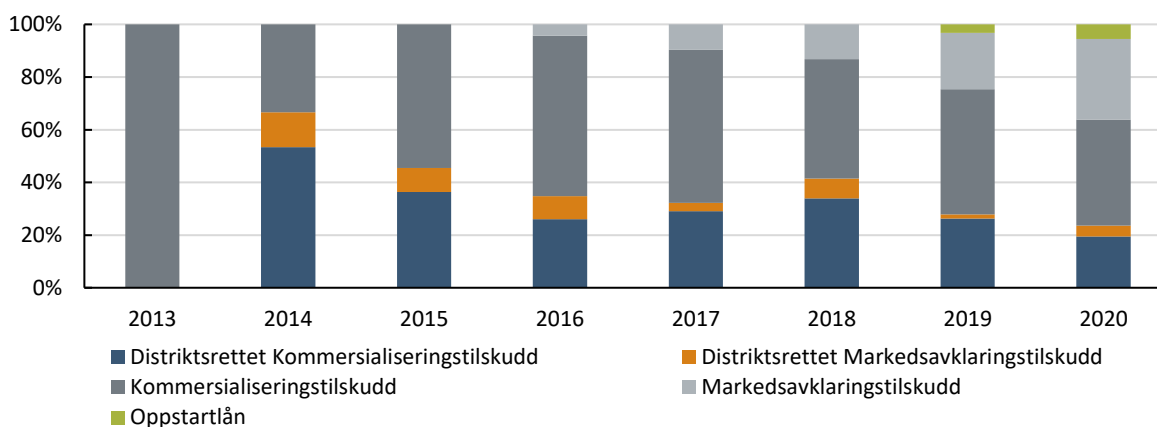
Ettersom bedriftspopulasjonen blir større er det naturlig at andelen fusjoner øker. Dersom man ser på andelen fusjoner per år, ser man at utviklingen har vært relativt flat etter oljeprisfallet, før den tok seg opp igjen etter 2016. Andelen foretak som fusjonerte var rekordlav i 2020.

Figur 0-4: Andel fusjoner av årlig bedriftspopulasjon. Kilde:



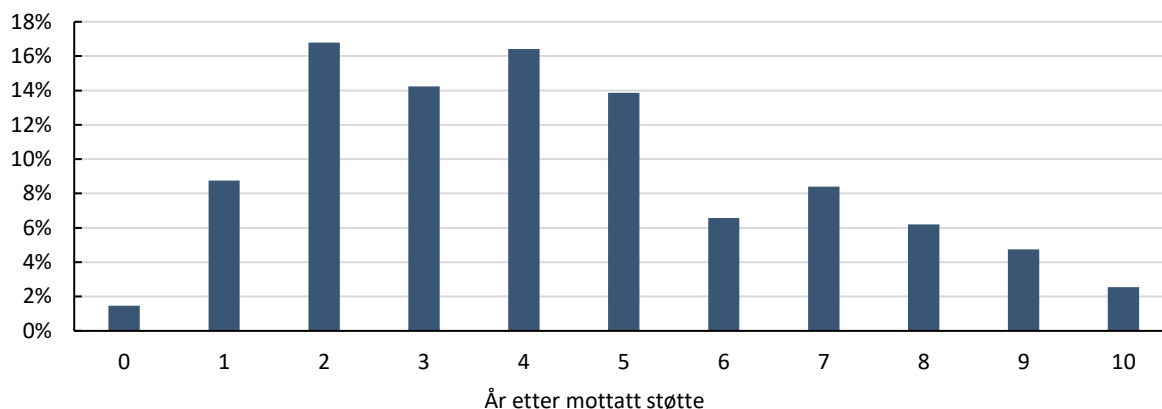
Dersom man ser på foretakene som har fusjonert etter hvilket virkemiddel disse har mottatt fra Innovasjon Norge, ser man at svært mange av de fusjonerende foretakene har mottatt Kommersialiseringstilskudd. I perioden 2014 til 2017 var det flest fusjoner blant foretak som mottok Kommersialiseringstilskudd. Foretak som mottok Distriktsrettet Kommersialiseringstilskudd i samme periode fusjonerte i lavere grad. Etter 2016 har veksten i fusjonerende foretak som har mottatt Markedsavklaringstilskudd vært stadig økende. Dette gjelder også for foretak som har mottatt Oppstartlån fra 2017. Med andre ord fusjonerer foretak som mottar Oppstartlån og Markedsavklaringstilskudd i stadig høyere grad enn andre foretak.

Figur 0-5: Fusjoner blant foretak som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge fordelt på mottatt virkemiddel. Kilde:



Samtidig som utviklingen i fusjoner blant foretak basert på hva slags oppstartsvirkemiddel disse har mottatt gir innblikk i ordningenes evne til å ha utløsende effekt på fusjonene, er det samtidig sentralt å se når fusjonene oppstår, relativt til når støtten fra Innovasjon Norge inntreffer. Figuren under viser andel av fusjoner relativt til når foretaket mottok støtte (år 0) i en 10-årsperiode etter mottagelse. Av figuren ser man at under 2 prosent av foretakene fusjonerte samme år som dem mottar støtte, men at relativt mange har fusjonert allerede året etter mottagelse. Fem år etter mottagelse har rett over 70 prosent av de fusjonerende selskapene fusjonert.

Figur 0-6: Andel av fusjoner relativt til når foretaket mottok støtte fra Innovasjon Norge for perioden 2009 til 2020. Kilde:



Det kommer fram av figuren over at mottagelse av støtte i seg selv ikke er utløsende for at foretak skal fusjonere, ettersom majoriteten av de fusjonerende foretakene fusjonerer først 2-5 år etter mottagelse av oppstartsvirkemiddel. Likevel ser man en betydelig vekst i antall fusjoner de første årene etter mottagelse.

Etter mottagelse av støtte har fusjonerende foretak i perioden 2009-2020 i snitt tilsvarende antall sysselsatte som foretakene som ikke fusjonerte i samme periode. Vi finner at selskapene som har fusjonert i snitt har flere ansatte i tilsagnsåret, og nokså høy vekst til året etter. I snitt er sysselsettingsveksten i ikke-fusjonerende foretak tregere, til tross for at begge gruppene er på samme nivået fem år etter støttemottagelse. Samtidig har selskap som i løpet av 2009-2020-perioden fusjonerer i snitt høyere verdiskaping i årene etter mottatt støtte, sammenlignet med dem som ikke fusjonerer. For begge gruppene er verdiskapingsveksten relativt lik, men nivået er høyere blant dem som fusjonerer. Tilsvarende har fusjonerende foretak høyere vekst i salgsinntekter enn ikke-fusjonerende foretak, men utviklingen er relativt parallell over tid.

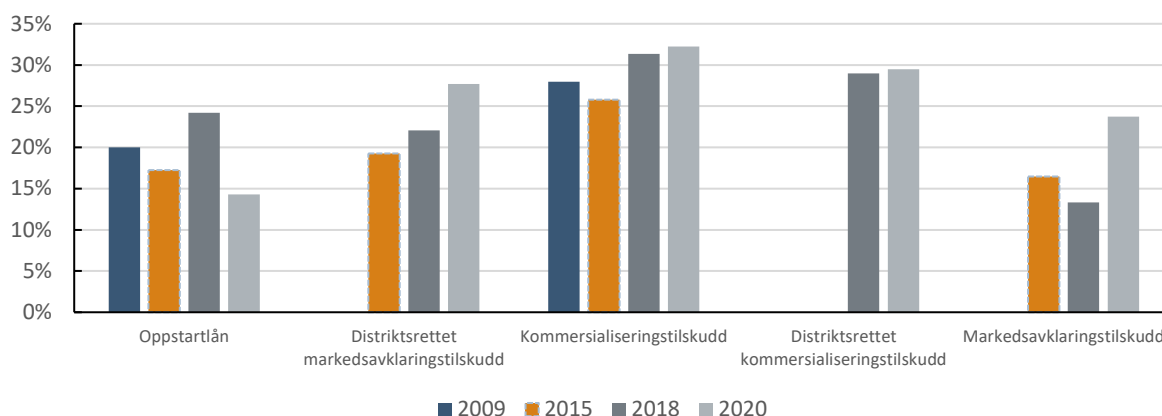
Majoritetseiere blant mottagende foretak

Et annet sentralt aspekt ved Innovasjon Norges oppstartsvirkemidler, er deres evne til å bidra til økt tilgang på privat kapital ved et senere tidspunkt. Innovasjon Norges ambisjon om å være risikoavlastende og utløsende for privat kapital kan gjenspeiles i eierskapsstrukturen til oppstartsselskapene. Dersom man antar at oppstartsfinansiering fra Innovasjon Norge reduserer investeringsrisiko for private investorer, kan oppstartsfinansieringen ha utløsende effekt for investorenes investeringsvalg, og dermed gjøre oppstartsselskapenes aksjonærliste lengre.

Et morselskap er et selskap som har aksjemajoritet i datterselskapet. Morselskapet eier da mer enn 50 prosent av aksjene, og har dermed aksjemajoriteten i dette selskapet. I mange tilfeller er morselskapets eneste funksjon å ha aksjemajoriteten i datterselskapet. Disse selskapene omtales ofte som holdingselskaper, og føres med egen næringskode i Brønnøysundregisteret. De kommende analysene utelater foretak med denne næringskoden.

Dersom vi ser på andelen foretak med utenlandsk morselskap fordelt på virkemiddeltype, ser man tydelige forskjeller blant foretakene. Foretak som har mottatt Oppstartlån eller Kommersialiseringstilskudd har i større grad enn andre foretak utenlandsk morselskap, og viser at det er større grad av internasjonalisering blant prosjektene som tildeles slike virkemidler. Samtidig har andelen foretak med morselskap ved innvilgelsesåret variert fra virkemiddel til virkemiddel. Foretak som mottar Kommersialiseringstilskudd og Markedsavklaringstilskudd har i stadig større grad majoritetseier over seg når støtte fra Innovasjon Norge innvilges.

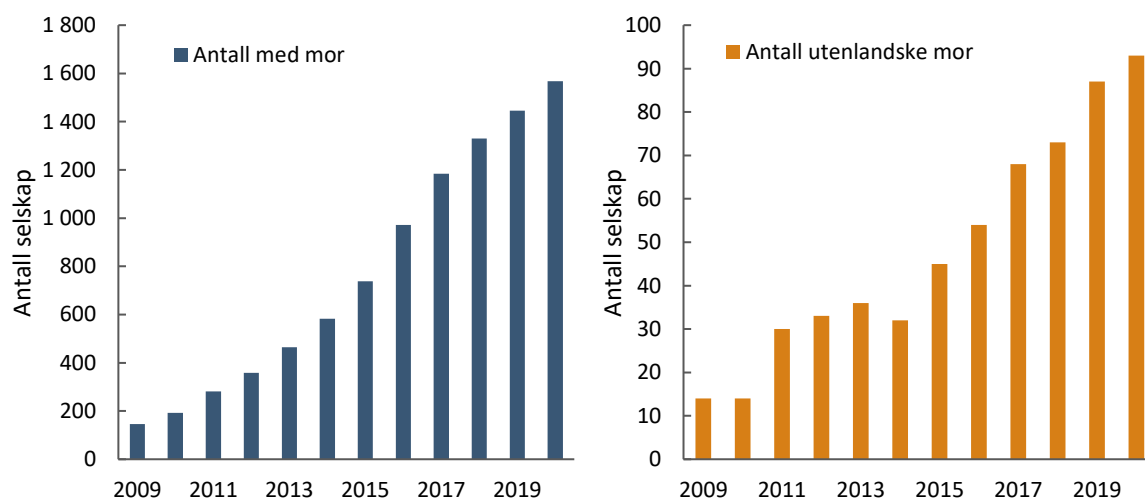
Figur 0-7: Andel selskaper med morselskap i året de mottok støtte fra Innovasjon Norge i utvalgte år, fordelt på virkemiddel. Kilde: Menon Economics



Et sentralt bidrag fra Innovasjon Norge forbindes med bistand til internasjonal vekst i nyopptartede bedrifter, og bidra til at oppstartsselskaper får fremmet sitt potensial i internasjonal konkurranse. Oppstartsselskaper som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge og blitt kjøpt opp av internasjonale aktører kan dermed være en indikasjon på Innovasjon Norges evne til å hjelpe oppstartsselskaper ut i verden.

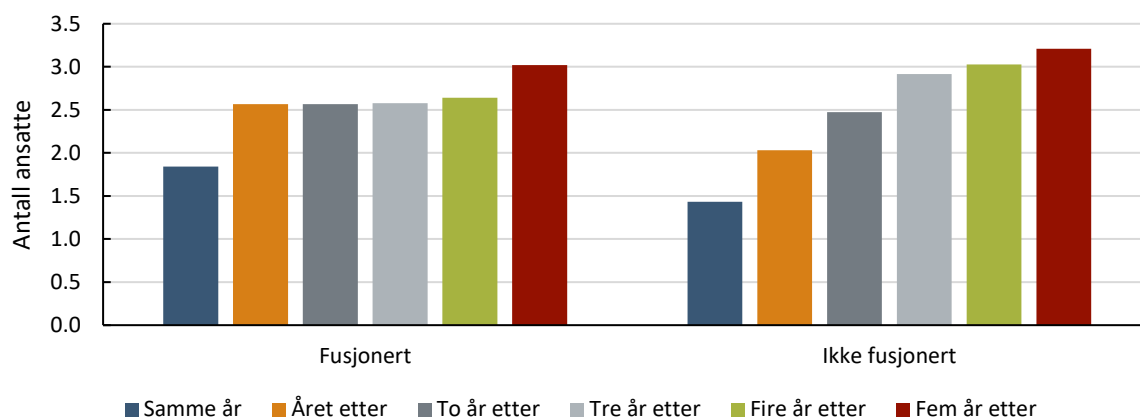
Siden 2009 har det vært en jevn økning i antall foretak med morselskap blant dem som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge. Utviklingen i antall foretak med utenlandsk morselskap har også hatt en økende trend siden 2009, men hadde likevel en mindre nedgang fra 2013 til 2014. Etter 2014 har veksten i antall foretak med en majoritetseier vært jevnt stigende.

Figur 0-8: Antall foretak som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge som har et morselskap (venstre) og antall foretak som har mottatt støtte fra Innovasjon Norge som har et utenlandsk morselskap (høyre). Kilde: Menon Economics

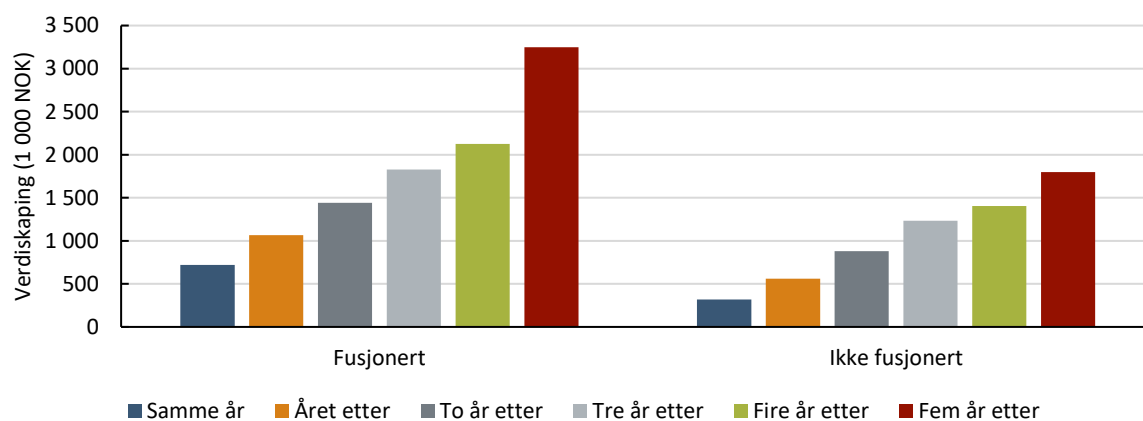


Syssetsetting, verdiskaping og salgsinntekter blant fusjonerende og ikke-fusjonerende foretak

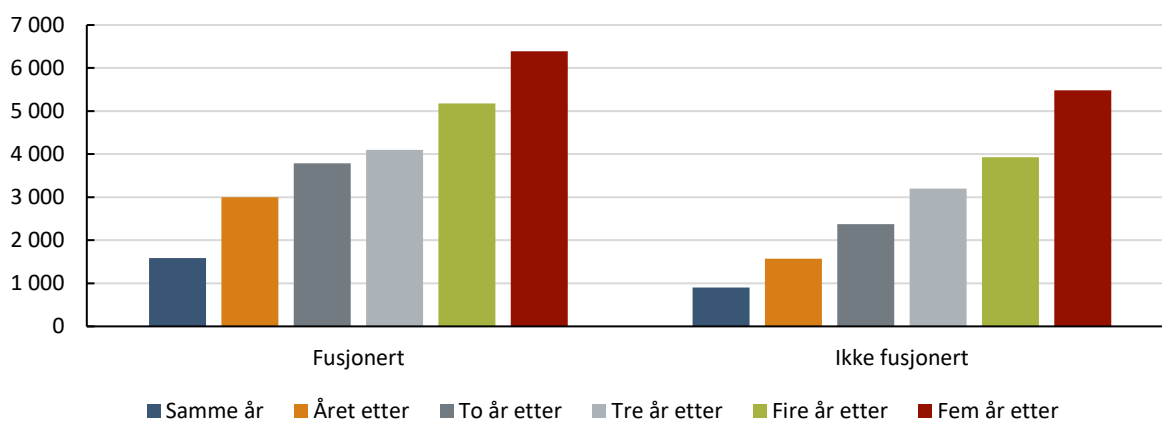
Figur 0-9: Gjennomsnittlig antall ansatte i foretak som fusjonerte og ikke fusjonerte i perioden 2009-2020, relativt til når disse mottok støtte (år 0) fra Innovasjon Norge. Kilde:



Figur 0-10: Gjennomsnittlig verdiskaping i selskaper som fusjonerte og ikke fusjonerte relativt til når de mottok støtte. Kilde: Menon Economics



Figur 0-11: Gjennomsnittlig salgsinntekter for selskaper som fusjonerte, og ikke fusjonerte relativt til når de mottok støtte



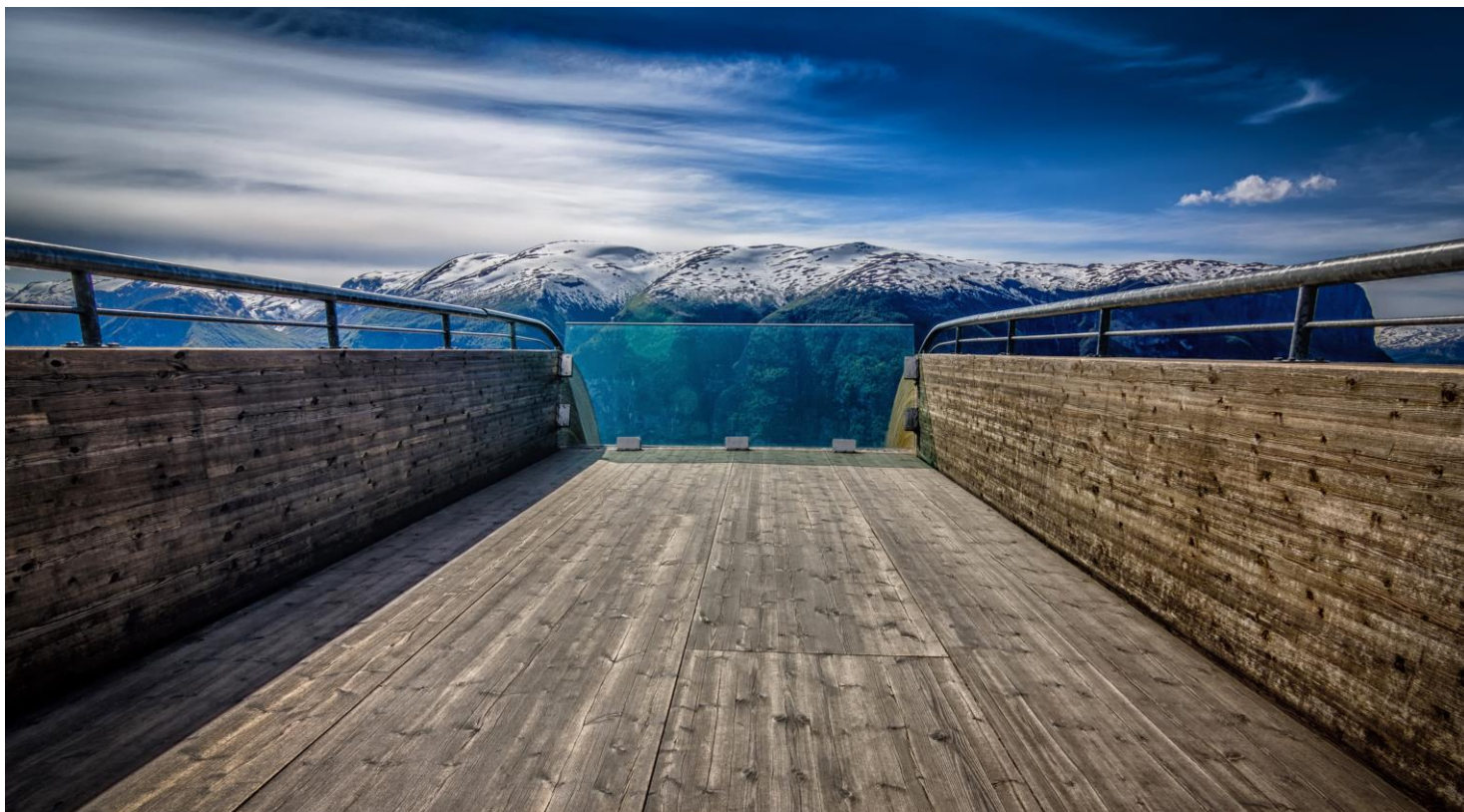
Vedlegg 4: Fremgangsmåte for å identifisere oppstartsbedrifter

Selskap som i løpet av sitt **første fulle virkeår** oppfyller ett av kriteriene under er ekskludert:

- Omsetning over 50 millioner
- Mer enn 20 ansatte
- Eiendeler over 50 millioner
- Selskap med innskutt egenkapital større enn 10 millioner

Selskap som i løpet av sine **fem første virkeår** oppfyller ett av kriteriene under er ekskludert:

- Omsetning over 500 millioner
- Eiendeler over 1 milliard
- Innskutt egenkapital over 1 milliard



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no