

# Rigget for omstilling – et mer kraftfullt og brukervennlig virkemiddelapparat i Agder

Regional virkemiddelgjennomgang i Agder



## Knowledge for a better society

Oxford Research provide knowledge for a better society by combining our competence in research, strategy and communication.

We carry out analysis and evaluations across a number of thematic fields including industry- and regional development, welfare policies, labour market and education issues, as well as research- and innovation systems.

We also facilitate implementation- and change processes based on the outcome of our analysis and evaluations.

Oxford Research was established in 1995 and is part of Oxford Group. We have offices in Denmark, Norway, Sweden, Finland, Latvia, and in Belgium (Brussels).

## Oxford Research AS

Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norway  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

## Oppdragsgiver

Agder fylkeskommune

## Prosjektperiode

Juni 2020 – november 2020

## Prosjektteam

Sjefsanalytiker Tor Borgar Hansen  
Sjefsanalytiker Bjørn Brastad  
Sjefsanalytiker Elisabet Sørfjorddal Hauge  
Senioranalytiker og professor Jon. P. Knudsen  
Analytiker Johan Løkken



**The venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research efforts to combine competence in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.


**Forord**

Oxford Research AS har på oppdrag fra Agder fylkeskommune gjennomført en analyse av det regionale næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder. Dette oppdraget er vi svært tilfredse med å ha fått, først og fremst fordi det er et av de første oppdragene av sitt slag i Norge på det regionale nivået, som igjen betyr at Agder har vært tidlig ute. For det andre er det faglig spennende og utfordrende å bryne seg på problemstillingene oppdraget har adressert.

Vårt arbeidet ble startet opp rett før sommerferien, men tok for alvor til i starten av august 2020. I løpet av prosjektgjennomføringsperioden har vi hatt stor glede og nytte av å samarbeide med arbeidsgruppen i Agder fylkeskommune, som har bestått av Wenche Fresvik, Linn Therese Andersen Bjugan, Tone Haraldsen, Ann Camilla Schulze-Krogh og Kenneth Andresen) og med styringsgruppen. Denne har bestått av Kristin Tofte Andresen (Agder fylkeskommune) Sveinung Hovstad (Innovasjon Norge Agder), Kamilla Sharma (Innoventus Sør AS), Tina Norheim Abrahamsen (Kristiansand kommune), Siren Marcussen Neset (regionansvarlig i Agder for Norges forskningsråd) og Yngve Ramse Trædal (Åmli kommune).

Sist, men slett ikke minst, vil vi rette en stor takk til alle våre informanter som villig har stilt opp til intervjuer. Uten deres innspill og tanker hadde det ikke vært mulig å utarbeide denne rapporten.

Kristiansand, 11. november 2020



Tor Borgar Hansen  
Sjefsanalytiker og prosjektleder  
Oxford Research AS

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Sammendrag</b>	<b>1</b>
<b>2. Fokus og innhold i virkemiddelgjennomgangen i Agder</b>	<b>2</b>
2.1 Hva inngår i det regionale virkemiddelapparatet i Agder?	2
2.2 Formålet med den regionale virkemiddelgjennomgangen	3
<b>3. Hva er et godt regionalt næringsrettet virkemiddelapparat?</b>	<b>4</b>
3.1 Fire utfordringer virkemiddelapparatet skal løse	4
3.1.1 Markedssvikt	4
3.1.2 Systemsvikt – geografisk betinget markedssvikt	4
3.1.3 Transformasjonssvikt – behov for brede, koordinerte tiltak for å løse store samfunnsutfordringer	5
3.1.4 Konjunkturrelle utfordringer – virkemiddelapparatet som verktøy for å stimulere aktivitetsnivået i økonomien	5
3.1.5 Politikksvikt	5
3.2 Hensikten med de næringsrettede virkemidlene	5
3.2.1 Aktiviteter som skal utløses gjennom virkemidlene	6
3.2.2 Addisjonalitet	7
3.3 Grenseflater og kostnader i virkemiddelapparatet	7
3.3.1 Grenseflater og overlapp	7
3.3.2 Kostnader forbundet med de næringsrettede virkemidlene	8
<b>4. Det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder</b>	<b>9</b>
4.1 Regionale forvaltere av nasjonale virkemidler	9
4.2 Regionale forvaltere av regionale og distriktsrettede virkemidler	9
4.3 Lokale forvaltere	11
4.4 Nasjonale forvaltere med tydelig regionalt nedslagsfelt	11
4.5 Innovasjonsselskaper	13
4.6 Klynger og nettverk i Agder	13
4.7 Utdanningsinstitusjoner og kunnskapsmiljøer i Agder	14
4.8 Andre aktører i Agder	14
4.9 Private aktører	15
<b>5. Analyse av det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder</b>	<b>17</b>
5.1 Overlapp mellom aktørene og virkemidlene	17
5.1.1 Lån, garantier og egenkapitalinvesteringer	18
5.1.2 Bedriftsstøtte	18
5.1.3 Samhandlingsvirkemidler	20
5.1.4 Profilering og markedsføring	21
5.1.5 Overlapp mellom virkemiddelkategorier	21
5.2 Dagens koordinering mellom aktørene og virkemidlene	22
5.3 Aktører, virkemidler og koordinering i virkemiddelapparatet i Agder?	22
5.4 Har vi hull i virkemiddelapparatet i Agder?	23

<b>6. Anbefalinger for fremtidig innretning av det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder</b>	<b>25</b>
6.1 Tiltaksmeny	26
6.1.1 Førstelinjetjeneste for levebrødsetableringer	26
6.1.2 En næringshage for hele Agder	26
6.1.3 Felles internasjonaliseringssenhet	26
6.1.4 Forskningsmobilisering som en del av forskningsdrevet innovasjon	26
6.1.5 Felles portal – én dør inn	26
6.1.6 Rendyrke Agder fylkeskommune som oppdragsgiver	27
6.1.7 Nye samhandlingsformer	27
6.1.8 Bruke kompetansen i klyngene i omstillingsarbeidet	27
6.1.9 Slå sammen kompetansefondene	27
6.1.10 Et innovasjonsselskap for hele Agder	27
6.2 Forslag til modeller for fremtidens næringsrettede virkemiddelapparat i Agder	28
6.2.1 Nettverksmodell	29
6.2.2 Integrert modell - slå sammen flere aktører og virkemidler	30
6.2.3 Fullintegrert modell - slå sammen alt	30
6.3 Fordeler og ulemper ved de tre modellene	31
6.4 Neste steg i prosessen	32
<b>7. VEDLEGG</b>	<b>33</b>
7.1 Metode	33
7.1.1 Nærmere om oversiktsfasen	33
7.1.2 Nærmere om intervjufasen	34
7.1.3 Nærmere om analysefasen	34
7.2 Intervjuoversikt	35
7.3 Eierfordeling i innovasjonsselskapene i Agder	35
7.3.1 Innoventus Sør AS	35
7.3.2 Pågang næringshage AS	36
7.3.3 Lindesnesregionen næringshage AS	36
7.3.4 Lister Nyskaping AS	37
7.4 Oversikt over sentrale begreper og definisjoner	38

**Figurer**

Figur 1: Fra virkemidler til verdiskaping ..... 6  
 Figur 2: Nettverksmodellen - Økt integrasjon gjennom forsterket samarbeid og koordinering ..... 29  
 Figur 3: Integrert modell – sammenslåing av flere aktører og virkemidler ..... 30  
 Figur 4: Fullintegrert modell - et fullintegrert regionalt virkemiddelapparat i Agder ..... 31

---

**Tabeller**

Tabell 1: Vurdering av overlapp i virkemiddelkategorien lån, garantier og egenkapitalinvesteringer . 18  
 Tabell 2: Vurdering av overlapp i virkemiddelkategorien bedriftsstøtte ..... 18  
 Tabell 3: Vurdering av overlapp i virkemiddelkategorien samhandlingsvirkemidler..... 20  
 Tabell 4: Vurdering av overlapp i virkemiddelkategorien profilering og markedsføring ..... 21  
 Tabell 5: Samlet vurdering av fordeler og ulemper ved de tre modellene sammenlignet med dagens situasjon..... 32

---

# 1. Sammendrag

Vår gjennomgang av det regionale næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder viser at det forekommer mye uhensiktsmessig og problematisk overlapp, spesielt innenfor rådgivning og tilskudd til etablerte bedrifter og næringsmiljøer, samt mobilisering og internasjonalisering. Vi finner også overlapp og behov for bedre koordinering innenfor profilering og markedsføring.

Dagens koordinering – spesielt innenfor de ovennevnte områdene – fører til for høye transaksjonskostnader, både innad i virkemiddelapparatet og for brukerne. Dette kan og bør det gjøres noe med.

Tidspunktet for å gjøre endringer er godt akkurat nå, fordi:

1. Man kan utnytte handlingsrommet i kjølvannet av regionreformen og områdegjennomgangen til å eksperimentere med nye måter virkemiddelapparatet kan samhandle på.
2. Man bør bruke den aktuelle muligheten til å rigge et virkemiddelapparat for å takle omstillingsbehovet i Agder

Dette kan løses ved å organisere virkemiddelapparatet på en ny måte, der aktører og virkemidler slås sammen og legges under en felles styringsstruktur. Da får man ned transaksjonskostnadene, samtidig som det i større grad blir mulig å styre virkemiddelapparatet strategisk.

Vi foreslår tre modeller eller trinn for hvordan dette kan gjøres. Man kan velge å slå sammen få aktører og virkemidler og få på plass en ny struktur raskt. Dette vil ikke løse alle problemene med overlapp og høye transaksjonskostnader i like stor grad som en mer fullintegrert løsning. En løsning hvor man slår sammen det meste av aktører og virkemidler vil ta lengre tid og koste mer å implementere, men man høster da de største gevinstene.

Forslagene til fremtidig organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder bør følges opp med å utarbeide en gevinstoversikt og anslag for gjennomføringskostnader. Dette innebærer blant annet at følgende forhold må kartlegges og vurderes:

- 1) Hvem som skal eie og forvalte de ulike virkemiddelaktørene og virkemidlene
- 2) Vurdere hvilke konsekvenser de ulike modellene har for etterlevelse av statsstøtteregelverket
- 3) Hvilke formelle organisatoriske endringer som må foretas

Det private tilbudet og tjenester rettet mot næringsutvikling og innovasjon omtales kort, men inngår ikke i analysene i denne virkemiddelgjennomgangen. Som en oppfølging, anbefaler vi at det gjennomføres en analyse av hvordan de private og offentlige aktørene og deres tjenester best mulig kan utfylle hverandre.

## 2. Fokus og innhold i virkemiddelgjennomgangen i Agder

I løpet av 2019 ble det gjennomført en nasjonal områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet i Norge.<sup>1</sup> Fylkestinget i Agder fylkeskommune har vedtatt at det i 2020 også skal gjennomføres en gjennomgang av det regionale næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder.

I utredningen vil vi ikke bare se virkemiddelgjennomgangen i lys av en regional oppfølging av den nasjonale områdegjennomgangen. Det er også behov for å løfte blikket. Næringslivet i Agder står over for en stor omstillingsutfordring. Det haster med å øke innsatsen for en god og bærekraftig omstilling av næringslivet, styrke og utvikle eksportnæringene og finne nye næringsmuligheter over tid.

Det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder bør innrettes på en slik måte at det i størst mulig grad kan være en viktig ressurs inn i dette arbeidet. Slik vi vurderer det, innebærer det at innretningen av virkemiddelapparatet bør endres. Den gode nyheten er at Agder har et godt utgangspunkt for en slik jobb. Agder er tidlig ute med å gjennomføre en regional virkemiddelgjennomgang. Det er dermed mulig å gjøre grep som sikrer at man ligger i forkant og får et godt grunnlag for framtidige prioriteringer. Dette krever at Agder:

- Utvikler en tydelig næringspolitikk. Dagens planverk er ikke konkret nok og gir ikke tilstrekkelig grunnlag for prioriteringer.
- Gjennomfører et samlet krafttak blant aktørene i økosystemet<sup>2</sup> i Agder. Særlig er det behov for å styrke brukerinvolveringen. Sentrale næringsaktører bør bli tettere involvert i utarbeidelsen av de næringsmessige strategiene. Det vil både bidra til at det gjøres relevante prioriteringer og sikre et brukervennlig virkemiddelapparat.

### 2.1 Hva inngår i det regionale virkemiddelapparatet i Agder?

Det regionale næringsrettede virkemiddelapparatet omfatter ikke virkemidler og aktører under den bredere næringsrelaterte politikken (som utdanning, samferdsel, infrastruktur o.a.), men er avgrenset til det som omtales som «den lille næringspolitikken».

Virkemiddelapparatet omfatter både institusjoner og aktører, men også de ulike ordningene og tjenestene som tilbys. Dette er i tråd med NFDs forståelse, som definerer det næringsrettede virkemiddelapparatet som «institusjoner og ordninger som gjennomfører eksempelvis pengetilskudd, lån, testfasiliteter og rådgivning bidrar til økt verdiskaping i næringslivet.»<sup>3</sup>

I virkemiddelgjennomgangen i Agder har vi hovedfokus på regionale ordninger og oppdrag, men vi vil også belyse hvordan nasjonale ordninger og programmer fungerer/ikke fungerer i en regional og lokal kontekst. Når det gjelder aktørene og ordningene/tjenestene som inngår, er også lokale og delregionale ordninger og tjenester som kommunale og regionale næringsfond, næringshager, kommunal førstelinje, finansiering av klynger o.a. inkludert.

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/forskning-og-innovasjon/artikler/helhetlig-gjennomgang-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparatet/id2617026/>

<sup>2</sup> De siste årene er det kommet en rekke arbeider som diskuterer ulike aspekter ved regional næringsøkosystemer, særlig med henblikk på behovet for innovasjon og omstilling. Se f.eks.: Asheim, BT, Isaksen, A & Trippl, M. 2019. *Advanced Introduction to Regional Innovation Systems*. Edward Elgar; Fitjar, RD, Isaksen, A & Knudsen, JP 2016; *Politikk for innovative regioner*. Cappelen Damm Akademisk; Nesse, JG (red.) *Innovasjonsøkosystem*. Fagbokforlaget; Reve, T & Sasson, A. 2012. *Et kunnskapsbasert Norge*. Universitetsforlaget

<sup>3</sup> [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). Op.cit.



Private tilbud og tjenester rettet mot næringsutvikling og innovasjon inngår ikke i analysene i virkemiddelgjennomgangen, men beskrives i korte trekk i rapporten. De private aktørene er en del av det regionale økosystemet, men Agder fylkeskommune har ingen formell innflytelse over dem. Dette innebærer at det ikke er foretatt en systematisk vurdering av arbeidsdelingen mellom det offentlige og private tjenestetilbudet. Som en oppfølging av denne virkemiddelgjennomgangen, anbefaler vi at det gjennomføres en analyse av hvordan de private og offentlige aktørene og deres tjenester best mulig kan utfylle hverandre.

## 2.2 Formålet med den regionale virkemiddelgjennomgangen

Den regionale virkemiddelgjennomgangen har fire overordnede effektmål:

- Ryddige grenseflater og avklarte roller
- Et brukervennlig virkemiddelapparat
- Godt samspill mellom virkemidlene på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå
- Mest mulig effekt av virkemidlene

I tillegg er det også knyttet noen resultatmål til gjennomgangen. Den skal:

- Gi et kunnskapsgrunnlag for bedre å kunne vurdere hvordan ressurser (i form av finansiering, råd og nettverk) som kanaliseres gjennom det regionale næringsrettede virkemiddelapparatet, kan legge til rette for mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer.
- Se på helheten i det regionale næringsrettede virkemiddelapparatet, og se hvordan virkemidlene fungerer sammen. Det innebærer å kartlegge, vurdere og anbefale tiltak knyttet til hvordan en kan oppnå ryddige grenseflater og avklarte roller, et brukervennlig virkemiddelapparat og godt samspill mellom virkemidler. Gjennomgangen skal komplettere den nasjonale virkemiddelgjennomgangen.

Disse målene skal oppnås gjennom en arbeidsprosess som består av fire elementer, der de tre første punktene er parallelle prosesser:

1. Kartlegging av det regionale virkemiddelapparatet: Hente ut eksisterende kunnskap bl.a. gjennom eksisterende analyser, bruk av interne ressurser og samhandling med det regionale partnerskapet.
2. Analyse og anbefalinger: Identifisere hull og overlapp i de eksisterende regionale virkemidlene, samt gi eventuelle anbefalinger om endringer.
3. Fremtidige behov: Avdekke behov, muligheter og innretninger som kanskje ikke fanges opp gjennom de etablerte virkemiddelaktørene og bedriftene og gjennom etablerte metoder, inkl. å ivareta gründerperspektivet og evne til å kunne rigge et system for fremtiden.
4. Anbefalinger og forankring for endringer og evt. nye satsinger.

Fylkeskommunen har engasjert Oxford Research for å utarbeide en analyse og komme med anbefalinger om eventuelle endringer. I analysen vil vi legge klart sterkest vekt på vertikal og horisontal koordinering. Behov og brukeropplevelse og styring og kompetanse vil ikke bli belyst hver for seg, men kun bli sett i lys av hvilken betydning de har for den vertikale og horisontale koordineringen.

## 3. Hva er et godt regionalt næringsrettet virkemiddelapparat?

Eksistensen av det regionale næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder er ikke et mål i seg selv, men et middel for å bidra til størst mulig verdiskaping innen bærekraftige rammer og med en akseptabel fordelingsmessig profil. I det videre ser vi kort nærmere på hva som kjennetegner et godt virkemiddelapparat ut fra denne forståelsesrammen, som også er utgangspunktet for vår analyse og våre anbefalinger.

Det næringsrettede virkemiddelapparatet består av virkemidler som direkte eller indirekte skal stimulere til mer innovasjon og verdiskaping i næringslivet. Virkemidlene må utformes i spenningsfeltet mellom markedsløsninger og nasjonale og regionale politiske strategier:

- Markedsløsninger kjennetegnes ved at myndighetens rolle er å tilrettelegge gjennom forutsigbarhet og konkurransedyktige rammebetingelser med fokus på næringsnøytralitet, hvor utfordringene er markedssvikt, system- og transformasjonssvikt.
- Nasjonale og regionale politiske strategier er viktige der hvor mindre nasjoner/regioner må spesialisere seg på noen utvalgte områder hvor de kan bli globalt konkurransedyktige - myndighetene må prioritere satsingsområder («plukker vinnere»). Utfordringer ved en slik tilnærming kan være politikksvikt, enten gjennom manglende forutsetninger for å prioritere riktig satsingsområde eller bevisst neglisjering av viktige områder.

### 3.1 Fire utfordringer virkemiddelapparatet skal løse

Både på nasjonalt og regionalt nivå er det fire utfordringer som virkemiddelapparatet skal bidra til å løse; markedssvikt, systemsvikt, transformasjonssvikt og konjunkturelle utfordringer. I tillegg kan det også være politikksvikt.

#### 3.1.1 Markedssvikt

Det må foreligge en form for markedssvikt som kan korrigeres på en effektiv måte for at det skal være samfunnsøkonomisk fornuftig å gripe inn i markeder med offentlige virkemidler. Markedssvikt oppstår dersom markedskreftene ikke gir den best mulige bruken av ressurser i et marked. Markedssvikten kan ha ulike forklaringer, for eksempel at en bedrifts investeringer i innovasjon har positive effekter på andre bedrifter uten at dette er bevisst fra bedriften som tok beslutningen. Disse positive eksterne effektene kan føre til at bedrifter investerer mindre i forskning og innovasjon enn hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Derfor er det fornuftig at myndighetene gir tilskudd til innovasjonsinvesteringer.

#### 3.1.2 Systemsvikt – geografisk betinget markedssvikt

Systemsvikt handler om utfordringer knyttet til å utløse innovasjonsprosesser og andre verdiøkende aktiviteter hos bruker og skyldes ikke nødvendigvis markedssvikt knyttet til isolerte beslutninger. I mange tilfeller handler det mer om at forutsetningene i næringsomgivelsene er begrenset. Når regionale næringsmiljøer er små og lite koblet til større regioner, vil tilgangen på relevante innsatsjenester – kapital, kompetanse, rådgivning, nettverk – være mangelfull, og muligheten for å realisere stordriftsfordeler begrenset. En slik systemisk svikt, vil forsterke andre former for markedssvikt, for eksempel manglende markeder, og føre til at behovet for offentlige støtteordninger vil være spesielt stort. Ved å målrette virkemidlene mot slike mangler og ubalanser kan det næringsrettede virkemiddelapparatet

bidra til at ikke bare enkeltbedrifter, men også hele næringsmiljøer, kan komme inn i positive oppgraderingsspiraler, hvor omgivelsesfaktorene blir stadig mer utviklet.

### **3.1.3 Transformasjonssvikt – behov for brede, koordinerte tiltak for å løse store samfunnsutfordringer**

Transformasjonssvikt er en betegnelse på det faktum at mange samfunnsutfordringer er så store og gjennomgripende at de ikke er mulig å løse uten koordinert og langsiktig samarbeid mellom flere sektorer og interessenter. Selv når markeder er velfungerende, er det ingen garanti for at næringslivet utvikler seg i en retning som på lang sikt er best for samfunnsutviklingen. For eksempel kan velfungerende markeder lede til at næringslivet blir mindre differensiert i et land. Norges olje- og gassavhengighet og manglende evne til omstilling mot nye og fremtidsrettede næringer illustrerer dette. Det er heller ikke gitt at markedsmekanismene i seg selv bidrar til å løse store samfunnsutfordringer som klima, biologisk mangfold eller fattigdom. For å kompensere for transformasjonssvikt kan de næringsrettede virkemidlene målrettes og koordineres på tvers av aktører, sektorer og virkemiddeltyper, for eksempel for å realisere målet om grønn omstilling. Isolert sett trekker dette i retning av et mer konsolidert virkemiddelapparat, fordi det er lettere å implementere politiske satsinger i et system med færre aktører og helhetlig styring.

### **3.1.4 Konjunkturrelle utfordringer – virkemiddelapparatet som verktøy for å stimulere aktivitetsnivået i økonomien**

Konjunkturrelle utfordringer handler om at ressursene i økonomien ikke blir fullt utnyttet, for eksempel som følge av kraftige fall i sentrale markeder. For eksempel førte offshorekrisen som fulgte i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014 til fall i aktivitetsnivå og oppsigelser i olje/gass-relatert virksomhet i Agder, mens det nåværende Koronapandemien rammet alle næringer i større eller mindre grad. Å dempe konjunkturrelle svingninger er ikke virkemiddelapparatets primær oppgave, men erfaringer fra tidligere viser at virkemiddelaktørene kan bidra til å opprettholde aktivitetsnivået i næringslivet.

### **3.1.5 Politikksvikt**

Politikksvikt har vi dersom den politikken som føres ikke virker etter hensikten. Dette kan skje ved at politikken ikke er slik utformet at den treffer det den er tenkt å treffe. Det kan også skje ved at ulike politikker og virkemidler samspiller på en uheldig måte eller motvirker hverandre. Mer grunnleggende kan politikksvikt også skyldes feil forståelse av problemet. Det klassiske eksemplet her er at en strukturkrise bedømmes som en konjunkturkrise. Dette skjedde da vi forsøkte å redde de store skipsverftene på slutten av 1970-tallet. Det pågående prosjektet kan ses som en anledning til å rette opp eventuelle tilfeller av politikksvikt i og overfor virkemiddelapparatet.

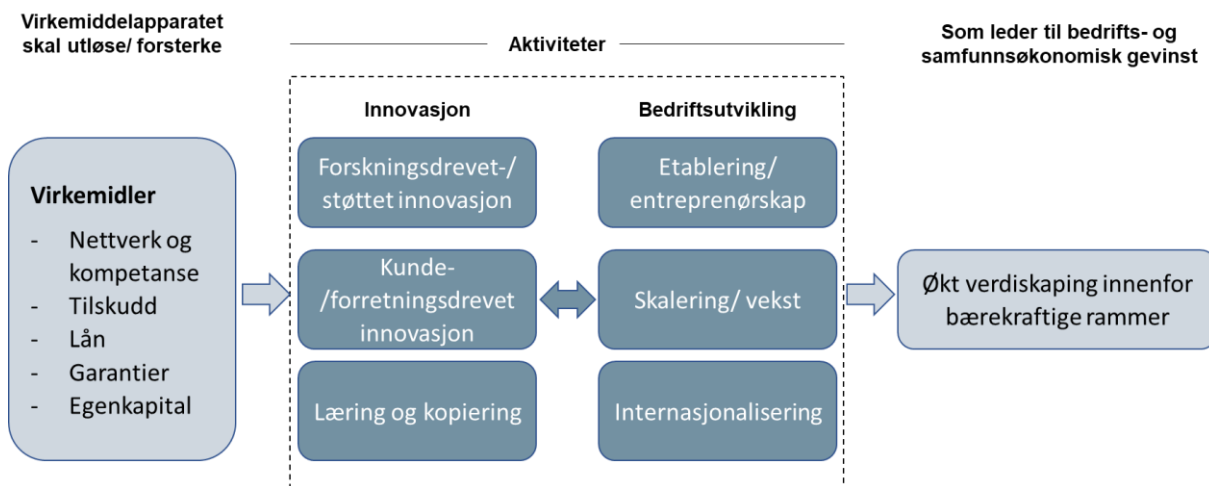
## **3.2 Hensikten med de næringsrettede virkemidlene**

Målet med de næringsrettede virkemidlene er å gi størst mulig bidrag til verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Figuren nedenfor illustrerer de tiltenkte sammenhengene mellom virkemidler og verdiskaping. Virkemiddelaktørene disponerer fem generiske virkemiddeltyper som benyttes til å utløse, forsterke og akselerere verdiøkende aktiviteter hos bedrifter og kunnskapsaktører. Aktivitetene skaper samfunnsøkonomisk verdi på to måter;

- Ved å utvikle ny kunnskap, teknologi, praksis og produkter som spres i økonomien og øker næringslivets produktivitet, verdiskaping og konkurranseevne.

- Ved å stimulere til etablering av nye bedrifter, samt skape vekst og internasjonalisering i nye og etablerte bedrifter – og derigjennom sikre full utnyttelse av ressursene i økonomien og økt produktivitet gjennom spesialiserings- og stordriftsfordeler.

Figur 1: Fra virkemidler til verdiskaping



### 3.2.1 Aktiviteter som skal utløses gjennom virkemidlene

Aktivitetene som skal utløses, forsterkes og/eller akselereres av de næringsrettede virkemidlene kan grovt sett deles i to grupper:

#### Innovasjon

Det meste av tilskuddsordningene i virkemiddelapparatet er rettet mot det som i vid forstand kalles innovasjon. Dette kan i praksis deles i tre grupper – fra kunnskapsutvikling og oppfinnelse til implementering, kommersialisering og spredning av innovasjonene:

- Forskningsdrevet og forskningsstøttet innovasjon - for eksempel IPN-kontrakter (Innovasjonsprosjekter i næringslivet)
- Forretningsdrevet innovasjon - for eksempel innovasjonslån og innovasjonskontrakter
- Læring og kopiering – implementering av god praksis - kalles gjerne lav innovasjonshøyde, men handler mer om produktivitetsgevinster av at innovasjoner spres

Denne innovasjonsskjeden – fra kunnskapsutvikling til spredning av teknologier, produkter og praksis – er illustrert i den vertikale akse i Figur 1 ovenfor. Innovasjonsskjeden skal føre til økt produktivitet og verdiskaping.

#### Bedriftsutvikling

Bedriftsutviklingsaktiviteter inkluderer bedriftsetableringer/entreprenørskap, vekst og internasjonalisering. Om lag en tredjedel av tilskuddene i det nasjonale virkemiddelapparatet rettes direkte mot disse formene for bedriftsutvikling.<sup>4</sup> Den nasjonale områdegjennomgangen viser at det også brukes betydelige midler på oppstart/entreprenørskap, mens en relativt liten andel av tilskudd rettes mot skalering og internasjonalisering.

<sup>4</sup> Bedriftsutvikling støttes også gjennom låneordninger, garantier, egenkapitalvirkemidler, rådgivning og profilering. En svært stor andel av disse virkemiddelkategoriene består av GIEK og Ekspor kreditt eksportfinansieringstilbud i form av lån og garantier.

### 3.2.2 Addisjonalitet

De offentlige næringsrettede virkemidlene skal utløse, forsterke og akselerere verdiskapende aktiviteter. Sagt på en annen måte skal virkemidlene være addisjonale. Det vil si at virkemidlene bare skal støtte prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og som ikke ville blitt realisert uten offentlige virkemidler. Dette innebærer at virkemiddelaktørene må balansere mellom to hensyn:

- 1) Virkemiddelaktørene skal ikke støtte prosjekter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme, det vil si prosjekter som bedriftene har incentiver og mulighet til å finansiere selv. Virkemidlene skal ikke fortrenge private aktører og deres tilbud (som ikke er underlagt kravet om addisjonalitet og heller ikke må følge ESA-reglementet (statsstøtteregelverket)). Å støtte bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter som kan finansieres på annet vis skaper ikke økte verdier, men innebærer en ren overføring fra samfunnet til mottakeren. Det er samtidig viktig å understreke at addisjonalitet ikke nødvendigvis bare handler om hvorvidt prosjektet realiseres eller ikke. Deresom virkemidlene bidrar til at prosjekter blir realisert raskere, i et større omfang eller med høyere kvalitet, er virkemidlene addisjonale.
- 2) Virkemiddelaktørene skal ikke støtte prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det innebærer at det må være en eller annen form for markedssvikt som gjør at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er større enn den bedriftsøkonomiske.

## 3.3 Grenseflater og kostnader i virkemiddelapparatet

### 3.3.1 Grenseflater og overlapp

Det er viktig å understreke at grenseflater mellom aktører og virkemidler i seg selv ikke er et problem. Problemer vil kunne oppstå når overlappende virkemidler svekker effektiviteten i den samlede virkemiddelbruken, for eksempel ved at virkemiddelbruk fra ulike aktører undergraver effekten av hverandres bidrag. Man kan i utgangspunktet se for seg tre ulike grenseflatekonfigurasjoner:

- Ingen berøring mellom aktørene og deres virkemidler. Aktørene og virkemidlene kan rette seg mot distinkt forskjellige problemstillinger eller målgrupper, f.eks. i ulike geografiske områder.
- Berøring mellom virkemiddelaktørene og deres virkemidler som er uproblematisk. Virkemiddelaktørene har ulike roller. Det er ulike virkemidler for å løse ulike problemer, men virkemidlene kan gjerne tilbys til samme person/aktør. Problemene som skal løses er sammensatte og krever blandet virkemiddelbruk. Dermed kan ulike tiltak bidra til å forsterke hverandres resultater og effekter.
- Berøring mellom aktørene og deres virkemidler som er problematisk. Et eksempel kan være når samme type veiledning tilbys fra flere aktører til samme type brukere i samme geografiske område, f.eks. gründerveiledning. Slik virkemiddelbruk vil kunne svekke den samlede effekten, øke brukerfrustrasjon og skape økte styrings- og koordineringskostnader.

I tillegg til overlapp kan man ha virkemidler som er komplementære med hverandre. Dette kan skje på to måter:

- **Horisontal komplementaritet: Gjensidig forsterkende.** To virkemidler er gjensidig forsterkende (horisontalt komplementære) dersom en øker nytten av ett virkemiddel ved å ha tilgang til et annet virkemiddel samtidig.
- **Vertikal komplementaritet: Kjedet samspill.** Det er også avhengighet mellom virkemidler når to virkemidler henger sammen i en kjede/sekvens. Kjedet samspill foreligger når effekten av ett virkemiddel er større dersom man tidligere har mottatt et annet virkemiddel.

Dersom komplementaritet er utbredt, taler det for en tett koordinering mellom aktørene eller eventuelt at kun en aktør har ansvaret.

### 3.3.2 Kostnader forbundet med de næringsrettede virkemidlene

Både på nasjonalt og regionalt nivå er addisjonalitet et nødvendig, men ikke tilstrekkelig kriterium for at virkemiddelbruken skal være samfunnsøkonomisk lønnsom. Et tilleggskrav er at kostnadene forbundet med å administrere, forvalte og bruke virkemidlene må være mindre enn den økte verdiskapingen. Kostnadene forbundet med virkemidlene inkluderer all ressursbruk på tre nivåer:

- Eierne og oppdragsgiverne – ressursbruk knyttet til eier- og oppdragsstyringen
- Virkemiddelaktørene – ressursbruk knyttet til utvikling og forvaltning av virkemidlene, samt aktørenes ledelses- og administrasjonskostnader
- Brukerne – ressursbruk knyttet til søknadsprosess og rapportering, samt eventuelle verdireduerende tilpasninger av prosjekter for å tilfredsstille søknadskriterier

For enkelhets skyld kaller vi alle disse kostnadene for transaksjonskostnader. Virkemiddelapparatet som helhet er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom den økte verdiskapingen som genereres av den totale virkemiddelbruken er større enn de samlede transaksjonskostnadene. Et tilsvarende resonnement gjelder også for vurdering av enkeltvirkemidler.

I den videre analysen vil vi være opptatt av i hvilken grad nye måter å organisere aktørene i det regionale virkemiddelapparatet på og nye former for samarbeid kan bidra til reduserte transaksjonskostnader gjennom 1) et mer brukervennlig virkemiddelapparat, 2) ryddigere grenseflater, og 3) mer avklarte roller. Dersom man lykkes i å redusere transaksjonskostnadene og beholde/øke merverdiskapingen som skapes gjennom virkemiddelbruken, vil den samfunnsøkonomiske avkastningen stige.

## 4. Det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder

I dette kapitlet presenterer vi de ulike aktørene som opererer i næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder og hva de gjør. For å danne et grunnlag for analyser av arbeidsdelingen mellom det nasjonale og det regionale/lokale nivået, vil vi også kort si noe om de aktørene som opererer nasjonalt, men som har et tungt regionalt preg, slik som Innovasjon Norge og Siva. I tillegg vil vi kort beskrive private aktører som inngår i Agders økosystem.

### 4.1 Regionale forvaltere av nasjonale virkemidler

**Innovasjon Norges regionkontor** er regionale forvaltere av nasjonale/landsdekkende virkemidler, som Innovasjonskontrakter, Miljøteknologiordningen, innovasjonslån, lavrisikolån og klyngeprogrammene. Innovasjon Norge har 10 regionkontor,<sup>5</sup> hvor lokasjonen av disse gjenspeiler de nye regionene. Arbeidsoppgavene til Innovasjon Norges regionkontorer som faller innenfor det næringsrettede virkemiddelapparatet inkluderer innovasjon og vekst, oppstart, internasjonal satsing, mobilisering av næringsliv, samt levering av rådgivning og kompetansetjenester.

Regionkontorene er tildelt beslutningsmyndighet på saksnivå, gitt at tilskudd eller lån ikke overstiger fastlagte beløpsgrenser. Disse grensene varierer avhengig av virkemiddel, og er nærmere spesifisert i policydokumenter om finansiering. Laveste nivå for beslutningsmyndighet er regionkontoret. Deretter fungerer komiteer av to og to regionkontorer som beslutningsinstans. Neste nivå er den sentrale kredittkomite og siste beslutningsinstans er Innovasjon Norges styre. Man opererer dermed med fire hierarkiske nivåer for endelig beslutning i saksbehandlingen.

### 4.2 Regionale forvaltere av regionale og distriktsrettede virkemidler

Fylkeskommunene, regionale forskningsfond og Innovasjon Norges regionskontor er regionale forvaltere av regionale og/eller distriktsrettede virkemidler.

**Fylkeskommunen** er det regionale, folkestyrte forvaltningsnivået i Norge. Den er underlagt egen politisk styring, med fylkestinget som øverste organ. Fylkeskommunen er tildelt betydelig grad av autonomi på de områder der den har forvaltnings- og tjenesteproduserende oppgaver i sitt fylke, herunder regional utvikling og næringsfremme. Fylkeskommunen er en betydelig aktør i den regionale dimensjonen av det næringsrettede virkemiddelapparatet, både som eier, oppdragsgiver og forvalter.

Fylkeskommunenes ansvar for nærings- og samfunnsutvikling i eget fylke ivaretas først og fremst gjennom tjenesteproduksjon, utviklingsinitiativer, virkemidler og samordning av ulike aktørers innsats i fylket. Fylkeskommunens rolle som forvalter av distriktsrettede virkemidler og handlingsrommet for prioriteringer, er over tid betydelig redusert, mens rollen som oppdragsgiver er noe styrket som et resultat av regionreformen. Fylkeskommunene eier til sammen 49 prosent av Innovasjon Norge, mens staten ved Nærings- og fiskeridepartementet eier 51 prosent. I tillegg har fylkeskommunene eierandeler i regional innovasjonsinfrastruktur, herunder regionale innovasjonsselskaper som inkubatorer, næringshager og reiselivsselskaper. I 2020 fikk fylkeskommunene oppdragsgiveransvaret for en rekke

<sup>5</sup> Oslo Viken, Innlandet, Telemark Vestfold, Agder, Rogaland, Vestland, Møre og Romsdal, Trøndelag, Nordland og Arktis.

næringsrettede virkemidler i Innovasjon Norge og Siva.<sup>6</sup> Virkemidlene skal mobilisere og kvalifisere regionalt næringsliv. Fylkeskommunene forvalter også regionale forskningsfond og kommunale næringsfond. Sist, men ikke minst er fylkeskommunene forvaltere av sine egne virkemidler som dels finansieres fra KMD og dels finansieres over egne frie midler.

Fylkeskommunen har en særskilt oppgave i å legge planer og strategier for næringsutvikling i regionen, samt å koordinere aktørene slik at deres arbeid sammenfaller med planer og strategier. Så langt vi kjenner til eksisterer det ikke en felles nasjonal retningslinje for hva man skal legge i denne oppgaven. Det er derfor opp til hver enkelt fylkeskommune hva de velger å legge i dette arbeidet. De fireårige nasjonale forventningsbrevene til regional og kommunal planlegging legger likevel føringer, særlig for hvordan bærekraftshensynene skal tas inn i kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

Med unntak av Bioordningen (bedriftsintern opplæring i forbindelse med større omstillinger), tilbyr Agder fylkeskommune ikke rene bedriftsrettede virkemidler direkte.

**Regionale forskningsfond (RFF)** ble opprettet i 2010. De forvaltes av fylkeskommunen, men får sin finansiering direkte fra Kunnskapsdepartementet. Det er da naturlig å betegne departementet som oppdragsgiver. Formålet med ordningen er å styrke regionenes forskningsevne gjennom tilskudd til forskning og innovasjon og gjennom mobilisering til økt FoU-innsats.<sup>7</sup> Etter regionreformen er Regionalt forskningsfond Agder en av 11 fondsregioner i Norge.<sup>8</sup> Forskningsfondene opererer uavhengig av hverandre, men samarbeider tett med hverandre og Forskningsrådet.

**Innovasjon Norges regionkontorer** forvalter i tillegg til nasjonale midler regionale og distriktsrettede virkemidler. Dette gjøres blant annet ved 13.50-midler som fylkeskommunen overfører til Innovasjon Norge. Se ellers omtalen over.

**Invest in Agder** ble etablert i 2017. Prosjektet har vært initiert og finansiert av Aust-Agder og Vest-Agder Fylkeskommune (nå Agder fylkeskommune (AFK)). Innovasjon Norge ble i Agder bedt om å ta oppdraget om daglig ledelse av prosjektet. Hensikten var å bygge videre på, og samarbeide med, den nasjonale Invest in funksjonen. Invest in Norway fikk i 2017 ytterlige midler fra NFD til drift i Norge, og til dedikerte ressurser på utekontorene til Innovasjon Norge i utvalgte markeder, for å jobbe mer proaktivt. Avtalen mellom AFK og Innovasjon Norge startet i 2017. I starten av 2018 ble det ansatt en dedikert ressurs i en prosjektstilling på 3 år med opsjon for utvidelse i ytterlige 2 år.<sup>9</sup> Formålet med Invest in Agder er å styrke regionens attraktivitet gjennom å tiltrekke internasjonale investeringer og virksomheter gjennom å markedsføre de regionale komparative fortrinnene som finnes i Agder. I tillegg til å markedsføre regionens attraktivitet internasjonalt, skal også Invest in Agder veilede og fasilitere for eksisterende aktører i regionen.

**Sørlandets Europakontor** ble opprettet i 2008. Det eies av Arendal kommune, Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune. Gjennom veilednings- og kompetanseutviklingstjenester for samfunns- og næringslivet skal Sørlandets Europakontor bidra til bedrifter i Agder kan utnytte det mulighetsrommet som finnes internasjonalt. Sørlandets Europakontor er lokalisert både i Kristiansand og Brussel.

<sup>6</sup> Oppdragsgiveransvar for mentorprogrammet, næringshageprogrammet, inkubatorprogrammet, bedriftsnettverk, markedsavklaringsstilskuddet (etablerertilskuddet) og distriktsrettet investeringsstøtte. Se NOU 2020:12 – Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn

<sup>7</sup> Forskrift om de regionale forskningsfondene (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-12-18-2110>)

<sup>8</sup> RFF Arktis, RFF Nordland, RFF Trøndelag, RFF Møre og Romsdal, RFF Vestland, RFF Rogaland, RFF Agder, RFF Vestfold og Telemark, RFF Viken, RFF Oslo og RFF Innlandet, se [https://www.regionaleforskningsfond.no/Nye\\_fond\\_fra\\_2020/](https://www.regionaleforskningsfond.no/Nye_fond_fra_2020/)

<sup>9</sup> Prosjektervaluering Invest in Norway i Agder, side 1.



**Agder næringssselskap** (AANS) er delvis i offentlig og delvis i privat eie, henholdsvis 67 prosent og 33 %. Agder fylkeskommune er majoritetsseier. AANS er et investeringsselskap med formål om å bidra til økt verdiskaping gjennom investering av risikovillig kapital i etablerte og nyetablerte bedrifter. Investeringene gjøres ved kjøp av aksjer i bedriftene.

### 4.3 Lokale forvaltere

Den lokale forvaltningen av det næringsrettede virkemiddelapparatet kan sees på som kommunenes virkemiddelapparat. **Kommunene** forvalter det lokale nivået av virkemiddelapparatet, som i stor grad består av rådgivning, samt utvikling og tilrettelegging av næringsarealer. Enkelte kommuner har også egne næringsfond. Det er stor variasjon mellom kommunene i det næringsrettede arbeidet de utfører og hvor mye ressurser de har tilgjengelig i dette arbeidet.

I tillegg til kommunale næringsfond forvalter også kommunene **regionale næringsfond** i samarbeid med fylkeskommunen. Fondene tilbyr midler til etablering av nye bedrifter og videreutvikling av eksisterende bedrifter i samråd med Innovasjon Norge.

Totalt er det seks regionale næringsfond lokalisert i Agder:

- Regionalt næringsfond for Arendal, Grimstad og Froland
- Regionalt næringsfond for Lillesand, Birkenes og Iveland
- Regionalt næringsfond for Østregionen (Tvedestrand, Risør, Gjerstad, Vegårshei og Åmli)
- Regionalt fond for Setesdalsregionen (Bykle, Valle, Bygland, Evje og Hornnes og Åseral)
- Listerfondet (Flekkefjord, Kvinesdal, Sirdal, Hægebostad, Lyngdal og Farsund)
- Lindesnesfondet (Lindesnes og Åseral)

For nyetablerere og tidligfase-bedrifter i tidligere Vest-Agder, Lillesand, Birkenes og Iveland tilbyr **EVA-senteret** gratis rådgivning og kursing med målsetting om å skape nye lønnsomme og konkurransedyktige bedrifter. EVA-senteret er et interkommunalt selskap (IKS) og eies av Kristiansand kommune (40 %) og Agder fylkeskommune (60 %). Målgruppen er idéutviklere, etablerere og bedrifter i utviklings-, oppstarts- og tidlig vekstfase.<sup>10</sup>

**Etablerersenteret IKS** er et tilsvarende tilbud for nyetablerere og tidligfase-bedrifter i kommunene Froland (8 %), Tvedestrand(8 %), Grimstad (27 %) og Arendal (57 %). Kommunene er også eiere gjennom det interkommunale selskapet. Gjennom kursingen, nettverket og de kompetansehevende tiltakene skal Etablerersenter IKS sørge for at det utvikles lønnsomme bedrifter på en effektiv måte.<sup>11</sup>

### 4.4 Nasjonale forvaltere med tydelig regionalt nedslagsfelt

Den nasjonale forvaltningen av nasjonale virkemidler er ikke en del av den regionale dimensjonen i virkemiddelapparatet, slik vi har definert det. Når det er sagt vil enkelte av aktørene som driver nasjonal forvaltning ha omfattende kontakt med den regionale dimensjonen. Eksempelvis er Siva å anse som en nasjonal aktør ettersom forvaltningen ikke er regionalisert og virkemidlene heller ikke har regionale eller distriktsmessige føringer. Det er likevel høyst relevant å vurdere de regionale sidene ved disse aktørene ettersom de setter tydelige spor etter seg i det regionale næringslivet.

<sup>10</sup> Fra Årsrapport 2019 – EVA-senteret

<sup>11</sup> <https://www.grunderweb.no/>

**Siva** er som nevnt en del av den nasjonale forvaltningen, men har sterke bånd til den regionale dimensjonen, ikke minst gjennom innovasjonsselskapene. Siva skal utløse lønnsom næringsutvikling i bedrifter og regionale nærings- og kunnskapsmiljøer gjennom å bygge, eie og utvikle infrastruktur for innovasjon i hele landet. Blant annet har Siva et særlig ansvar å fremme vekst i distriktene. På bakgrunn av dette har Siva eierskap i en rekke innovasjonsselskaper og bistår bedrifter i Inkubasjonsprogrammet og Næringshageprogrammet. Siva bidrar med programtilskudd, kompetanse og nettverk til næringshagene og inkubatorene. I 2019 var det 40 næringshager i programmet som er rettet mot anslagsvis 1 883 målbedrifter og 477 medlemsbedrifter. Inkubasjonsprogrammet bestod i 2019 av 34 inkubatorer som anslagsvis arbeider med 2 099 bedrifter. Siva har 30 ansatte, hvor 10 ansatte jobber direkte med Inkubasjonsprogrammet og Næringshageprogrammet. Seks ansatte er direkte engasjert i oppfølgingen av Sivas eierskap i innovasjonsselskaper. Programplanene for næringshageprogrammet og inkubasjonsprogrammet, herunder differensiert tilskuddsmodell, gjelder til og med 2022. Det er etablert et nasjonalt programråd som bistår eierdepartementene i utformingen av en ny programperiode.

**Norges forskningsråd** (Forskningsrådet) er en nasjonal forvalter, men har etablert tretten regionansvarlige med arbeidssted i fylkene, og som der samarbeider med fylkeskommunene og Regionale forskningsfond, forskningsinstitusjoner, Innovasjon Norges regionkontorer, innovasjonsselskapene, næringsklynger samt med bedrifter og offentlig sektor. De utarbeider fylkesvise kunnskapsgrunnlag, deltar i utviklingen av fylkeskommunenes forsknings- og innovasjonsstrategier, er observatører i diverse styrer/fora, mobiliserer, kurser og veileder aktører til nasjonale og EUs ordninger og sikrer kobling mellom regionale, nasjonale og internasjonale strategier, innsatser og muligheter. Forskningsrådet forvalter også satsingen FORREGION (Forskningsbasert innovasjon i regionene) med ca. 70 mill. kroner årlig fra KMD, bygger regional forsknings- og innovasjonskapasitet gjennom nettverk, kompetansemegling, forprosjekter m.m. i hvert fylke samt finansierer nasjonalt konkurranseutlyste, store prosjekter for å koble utdanning, forskning og næringsliv på regionens prioriterte områder. Sist, men ikke minst leverer Forskningsrådet søknadsbehandlingstjenester til Regionale forskningsfond og bidrar til læringsarenaer og rapporterer årlig til KD på samlet innsats. Hvert regionale fond lyser ut og bevilger for- og hovedprosjekter, og for hovedprosjektene legges Forskningsrådets søknadsbehandling til grunn for vedtakene.

**Ungt Entreprenørskap** er en ideell organisasjon som gir undervisning og bistår elever og studenter i Norge i gjennomføring av ulike entreprenørskapsaktiviteter. Ungt Entreprenørskap deler ikke ut tilskudd eller midler og er heller ikke involvert i oppstart av ordinære bedrifter. Ungt Entreprenørskap er organisert fylkesvis med et koordinerende hovedkontor i Oslo. Organisasjonens arbeid er finansiert fra NFD (27 prosent), privat næringsliv nasjonalt og lokalt (30 prosent) samt tilskudd fra skoleeiere (kommuner og fylkeskommuner). Omtrent 60 prosent av tilskuddet fra NFD blir viderefordelt ut til fylkesorganisasjonene. I 2018 mottok Ungt Entreprenørskap 29 millioner i tildelinger fra NFD. Ungt Entreprenørskap har 98 ansatte som fordeler seg mellom hovedkontoret i Oslo og de 17 fylkesorganisasjonene.

**Nasjonalt program for leverandørutvikling** skal bidra til at flere offentlige virksomheter velger innovative anskaffelser når det offentlige gjør innkjøp fra næringslivet. Dette gjør de ved å støtte næringslivet og de offentlige virksomhetene med å skape en samhandlingsarena hvor partene sammen kan utforme bedre og mer innovative anbudskonferanser. Nasjonalt program for leverandørutvikling mottok 10 millioner fra NFD i 2018. Programmet har 13 ansatte i 2019.

## 4.5 Innovasjonsselskaper

Som tidligere nevnt er det mulig å inkludere innovasjonsselskapene i den regionale dimensjonen av virkemiddelapparatet, ettersom disse kan sees på som regionale representanter for blant annet Siva. Innovasjonsselskapene i Norge består av forskningsparker, kunnskapsparker, inkubatorer, teknologi-overføringskontoer (TTOer) og næringshager. I Norge i dag er det drøye 80 innovasjonsselskaper som tilbyr tjenester, lokaler og testinfrastruktur for bedrifter og nettverk. I Agder er det per i dag fire innovasjonsselskaper. Dette er **Innoventus Sør**, **Lister nyskaping**, **Lindenesregionen næringshage** og **Pågang næringshage**. De tre sistnevnte er næringshager og skal bidra til økt verdiskaping gjennom å tilrettelegge for utvikling av bedrifter og kunnskapsarbeidsplasser i distriktene.

**Innoventus Sør AS** er et regionalt innovasjonsselskap, Siva-inkubator, FORNY-aktør (har rollen som kommersialiseringsaktør for Universitetet i Agder) og preså Kornforvalter som representerer Sørlandet. Innoventus Sør AS har også et samarbeid med Inven2 (teknologioverføringskontoret til UiO og sykehusene i Helse Sør-Øst) og Sørlandet sykehus på kommersialisering av ideer fra SSHF. Det samme gjelder inn mot NIBIO og NIVA, da igjennom samarbeidet med Ard Innovation på NMBU. Selskapet har fokus på innovasjon, som skal være med å sikre vekst, nyskaping og fornyelse i regionen. Innoventus Sør AS arbeider aktivt med gründere, næringsliv, offentlig etater, akademiske- og forskningsmiljø, for å skape bærekraftige løsninger for fremtiden. Forretningssidéen er å bidra til kommersialisering av nyskapende ideer som gir vekst og sysselsetting.

De tre næringshagene i Agder jobber målrettet for vekst og utvikling i bedriftene i regionen. Tjenesteporteføljen består primært av førstelinjetjenester (i en eller flere kommuner i regionen), bedriftsrådgivning, hjelp til utvikling av forretningsidéer, markedsplanlegging, nettverksbygging, kurs, internasjonalsisering og andre utviklingsrelaterte oppgaver. Næringshagene kobler bedriftene opp mot relevante fag-, forsknings-, utviklings- og investeringsmiljøer, samt offentlig virkemiddelapparat og er ofte involvert i regionale nærings- og samfunnsprosjekter.

Innovasjonsselskapene i Agder eies av nokså ulike konstellasjoner av offentlige og private aktører (se eierfordelingen i vedlegg 6.3), men Siva er ofte inne på eiersiden og det er også fylkeskommunen – med en mindre andel. Siva har en særlig viktig rolle overfor innovasjonsselskapene ettersom mange av dem får tilført midler gjennom Sivas inkubatorprogram og næringshageprogram (på oppdrag fra fylkeskommunene).

## 4.6 Klynger og nettverk i Agder

Klyngene og nettverkene i Agder har en sentral posisjon med rådgivnings- og kompetansetjenester til en rekke bedrifter i de ulike næringene representert i Agder:

- Det finnes to næringsklynger som er en del av det nasjonale klyngeprogrammet; GCE NODE og NCE EYDE. Disse utforsker nye næringsmuligheter og gjennomfører også en rekke omstillings- og innovasjonsprosjekter.
- En rekke nettverk av bedrifter innen forskjellige næringer; USUS, Innakva, DIGIN og Tre på Agder/ Agder tresenter, Sørlandsporten teknologinettverk, SINPRO og Klimapartnere. Noen av disse er relativt ferske nettverk, mens andre igjen er mer modne nettverk. (Eksempelvis har USUS og DIGIN holdt på i en lengre periode)

## 4.7 Utdanningsinstitusjoner og kunnskapsmiljøer i Agder

I samfunnsoppdraget til utdanningsinstitusjoner og kunnskapsmiljøer ligger det at de skal bidra til samfunnsutviklingen. **Universitetet i Agder** tilbyr gjennom Senter for entreprenørskap og sosial innovasjon (SESI) tverrfaglig kompetanse for studenter og ansatte gjennom forskning, utdanningsløp og undervisning. SESI består av UiA Colab, UiA Nyskaping og UiA Entreprenørskap.<sup>12</sup> Gjennom praksisperioder for studenter, samarbeidsprosjekter og etter- og videreutdanning skal UiA Colab tilrettelegge for samarbeid mellom universitetet, bedrifter og offentlige aktører bidra til samskaping, kunnskapsdeling og sosial innovasjon. UiA Nyskaping skal: «(...) hjelpe ansatte og studenter fra idé til realisering.»<sup>13</sup> Gjennom Forskningsrådet sitt FORNY-program er Innoventus Sør kommersialiseringsaktør for UiA, og skal sørge for etablering av nye bedrifter, økt kommersiell utnyttelse og nyskaping av forskningen som gjøres ved universitetet.

Andre forsknings- og utviklingsmiljøer som **NORCE**, **NIBIO**, **Havforskningsinstituttet**, **NIVA** og **Sørlandet sykehus** bidrar også til innovasjoner, vekst og utvikling av nyetableringer, kunnskap og kompetanse for regionen gjennom interne prosjekter og samarbeidsprosjekter med en rekke offentlige og private aktører. Inven2 er gjennom Forny-programmet kommersialiseringsaktør for Helse Sør-Øst, og dermed også Sørlandet sykehus sin kommersialiseringsaktør (TTO). Inven2 skal bidra til en økt kommersiell utnyttelse og nyskaping av forskningen som gjøres ved sykehuset.

## 4.8 Andre aktører i Agder

Det også andre offentlige eide aktører som har næringsrettede virkemidler på regionalt nivå som en del av sin portefølje. I deres porteføljer inngår både økonomiske og rådgivnings/kompetansevirkemidler og alle aktørene er underlagt statsstøttereguleringen.

**Aust-Agder utviklings- og kompetansefond** er en stiftelse etablert av kommunene som tidligere utgjorde Aust-Agder. Gjennom økonomisk støtte til aktører eller egne tiltak skal fondet bidra til å heve kompetansen og nyskapingsevnen og skape gode levekår i Aust-Agder. Fondet skal også bidra til sikring og etablering av arbeidsplasser, styrke og videreutvikle, samt styrke og videreutvikle Universitetet i Agder. Fondet støtter ikke bare bedrifter og etablere, men også offentlige og private institusjoner.<sup>14</sup>

**Sørlandets kompetansefond** er en stiftelse etablert av de 15 kommunene som tidligere utgjorde Vest-Agder. Fondet er drevet som en selvstendig stiftelse. Gjennom økonomisk støtte til aktører eller egne tiltak er fondets mål å bidra til en langsiktig utvikling som sikrer og etablerer arbeidsplasser, samt bidrar til gode levekår i kommunene som tidligere utgjorde Vest-Agder.

**Cultiva** er Kristiansand kommunes energiverksstiftelse. Per februar 2020 forvalter stiftelsen en kapital på ca. 2,2 milliarder kroner. Midlene stammer fra kommunens salg av eierandeler i energiverk. Gjennom støtte til prosjekter innenfor kunst, kultur og kreativitet og etablering av institusjoner eller organisasjoner innen kunst- og kulturfeltet skal stiftelsen sikre arbeidsplasser og bidra til gode levekår i Kristiansand.

<sup>12</sup> Senter for entreprenørskap og sosiale innovasjoner <https://www.uia.no/senter-og-nettverk/senter-for-entreprenørskap-og-sosial-innovasjon>

<sup>13</sup> Om UiA Nyskaping - <https://www.uia.no/nyskaping>

<sup>14</sup> Med institusjon menes offentlige eller private forskningsinstitusjoner, utdanningsinstitusjoner på nivå over videregående skole, kommuner og offentlige og private foretak. - <https://www.aaukf.no/om-fondet/vedtekter/>

## 4.9 Private aktører

Private aktører som banker, konsulentselskaper og investeringsselskaper tilbyr også rådgivning og økonomisk støtte til bedriftene i Agder. Mange av de private aktørene mottar også tilskudd fra det offentlige for å utføre oppgaver. De inngår imidlertid ikke i analysene i neste kapittel.

Bankene lokalisert i Agder kan deles i to grupper, nasjonale banker og lokale banker. Felles for de alle er at de tilbyr en rekke tjenester for bedrifter og gründere. I Agder har vi 11 lokale banker, som alle er sparebanker (Sparebanken Sør, Spareskillingsbanken, Flekkefjord Sparebank, Søgne og Greipstad Sparebank, Arendal og Omegns Sparekasse, Østre Agder Sparebank, Kvinesdal Sparebank, Lillesands Sparebank, Evje og Hornnes Sparebank, Birkenes Sparebank og Valle Sparebank). Fire av disse bankene har en eller flere underavdelinger som er lokalisert flere steder i fylket. Primært tilbyr bankene ulike former for rådgivning, finansiering, lån og garantiordninger for små og mellomstore bedrifter i Agder. I tillegg er seks nasjonale banker representert med 17 distriktskontor i Agder. Dette er Danske Bank, DNB, Handelsbanken, Jernbanepersonalets Sparebank, Nordea og SpareBank 1 SR-Bank. I likhet med de lokale bankene tilbyr disse ulike former for rådgivning, finansierings-, låne- og garantiordninger for bedriftene i Agder.

Noen utvalgte banker i Agder tilbyr en ytterligere låneordning til støtte for innovative eller raskt voksende små og mellomstore bedrifter gjennom Innovasjon Norges **Vekstgarantiordning**. Gjennom ordningen garanterer Innovasjon Norge for 75 prosent av bankenes tap på lån til innovative og/ eller raskt voksende SMB-er. Bedriftene kan innvilges lån til investeringer eller arbeidskapital på inntil 4 millioner NOK. Vekstgarantiordningen er et samarbeid mellom Innovasjon Norge og Det europeiske investeringsfondet (EIF) under EU-programmet Horisont 2020.<sup>15</sup>

Fasilitatorer, konsulent- og investeringsselskaper som Coworx, Moment, Connect og Tenk tilbyr også en rekke tjenester for vekst- og oppstartsbedrifter i Agder. **Coworx** er et gründer- og innovasjonshus hvor gründere tilbys kontorfellesskap, nettverk og en rekke etablerertilbud ved sine to lokasjoner i Kristiansand og Mandal. Med en utveksling av erfaringer, ideer og gode fasiliteter skal Coworx skape et miljø hvor gründere kan videreutvikle sine ideer. **Connect Sør** kobler lovende gründer- og vekstselskaper med kompetanse, nettverk og kapital. **Moment** er et investeringsselskap som tilbyr rådgivning, kontorlokaler, kapitalinnhenting, nettverk og en rekke tjenester for bedriftene de har investert i. Målgruppen er bedrifter med vekst- og oppstartsselskaper som ønsker utvikling. **Tenk** innovasjonslab er et regionalt innovasjonsmiljø med hovedbase i Tvedestrand. Tenk tilbyr en rekke tjenester til gründer og oppstartsbedrifter. Blant annet tilbys kompetanse- og erfaringsutvekslinger, nettverk og bedriftsrådgivning. I tillegg har Tenk tette koblinger til UiA, og kan koble bedrifter med forskningsmiljøer, investorer og mulig arbeidskraft.

I tillegg er det også en rekke private aktører som tilbyr finansiering til oppstarts- og vekstbedrifter gjennom risikokapital eller såkornfond i Agder. Blant annet finansierer **Skagerak/Maturo** i tidligfase-bedrifter med banebrytende innovasjoner innenfor en rekke felt. **Agder Energi Venture AS** investerer risikokapital i energirelaterte selskaper og fond fra tidlig til moden fase. Målet er aktiv selskapsutvikling og økt verdiskaping. **J.B. Ugland** tilbyr også risikokapital til en rekke lovende bedrifter i Agder. Investeringene skjer i samarbeid med NORCE, Innoventus Sør og Skagerak/ Maturo med mål om å bidra til innovasjon og vekst for landsdelens bedrifter.

<sup>15</sup> Om Vekstgarantiordningen - [https://www.innovasjon Norge.no/no/tjenester/innovasjon-og-utvikling/finansiering-for-innovasjon-og-utvikling/vekstgarantiordningen/?gclid=EA1aIQobChM1rf3XneDF7AIVEpOyCh2MTg1eEAAAYASAAEgI2BvD\\_BwE](https://www.innovasjon Norge.no/no/tjenester/innovasjon-og-utvikling/finansiering-for-innovasjon-og-utvikling/vekstgarantiordningen/?gclid=EA1aIQobChM1rf3XneDF7AIVEpOyCh2MTg1eEAAAYASAAEgI2BvD_BwE)

Det finnes også en rekke, nærmere 1000, definert som «Investeringselskaper o.l. lukket for allmennheten (64.308)» gjennom SSB sin standard for næringsgruppering (NACE-koder). Disse eies av formuende sørlendinger som i hovedsak investerer i eiendom.

## 5. Analyse av det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder

Målsetningen med analysen er å vurdere helheten i det regionale næringsrettede virkemiddelapparatet, og se hvordan virkemidlene fungerer sammen. Det innebærer å kartlegge og vurdere hvorvidt det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder er kjennetegnet av ryddige grenseflater og avklarte roller, brukervennlighet og godt samspill mellom virkemidler.

### 5.1 Overlapp mellom aktørene og virkemidlene

I dagens virkemiddelapparat opererer aktørene ofte inn mot samme type aktiviteter og brukere. For eksempel arbeider både Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Siva med innovasjonsprosjekter, mens både Innovasjon Norge, innovasjonsselskaper, kommuner og private bedrifter tilbyr etablererstøtte og veiledning. Gjennom analysen har vi sett etter fem typer overlapp:

- i) Overlapp i type virkemiddel der mange aktører yter samme type tjeneste, for eksempel mobilisering til forskning eller internasjonalisering
- ii) Overlapp i formålet eller aktiviteten man ønsker å fremme, for eksempel investering i innovasjon
- iii) Overlapp i aktørenes geografiske nedslagsfelt
- iv) Overlapp i brukernes ambisjonsnivå/prosjektene innovasjonshøyde
- v) Overlapp der samme bruker må oppsøke mange virkemiddelaktører for å få dekket sitt behov

For å analysere overlapp mellom aktører og virkemidler, grupperer vi dagens virkemidler i fire kategorier:

- **Lån, garantier og egenkapitalinvesteringer** har gjennomgående en lav grad av subsidiering, de forvaltes i stor grad av aktører med spesialisert kompetanse (blant annet banker, Innovasjon Norge, ventureselskaper) og retter seg ofte, men ikke alltid, mot mer modne og større foretak og prosjekter.
- **Bedriftsstøtte** dekker tilskuddsordninger og rådgivning som retter seg mot enkeltbedrifter (blant annet Innovasjon Norge, Forskningsrådet, regionalt forskningsfond Agder, Forskningsmobilisering Agder, innovasjonsselskaper og kommuner).
- **Samhandlingsvirkemidler** retter seg mot bedriftsmiljøer i form av klynger, inkubatorer, næringshager, felles infrastruktur, bygg og lignende (blant annet Innovasjon Norge, innovasjonsselskaper, kommuner og fylkeskommunen).
- **Profilering og markedsføring** omfatter virkemidler som koordinerer næringenes behov mot kunder og befolkningen mer generelt (Invest in Agder, reiselivsprofileringen i Innovasjon Norge, kommuners og regionråds rolle i reiselivsprofilering).

Det er grunn til å tro at det er større fellestrekk innenfor de fire kategoriene enn mellom dem med henblikk på overlapp og grenseflater, forvalternes kompetansebehov og brukernes behov.

Vi starter med å se på lån, garantier og egenkapitalinvesteringer.

### 5.1.1 Lån, garantier og egenkapitalinvesteringer

I denne virkemiddelkategorien finner vi aktører som Innovasjon Norge, Agder Næringssselskap, kommunene og Innoventus Sør. Det finner også flere private aktører som spesielt tilbyr egenkapital. I tillegg har aktører som Investinor, Argentum og Nysnø nasjonale mandater og kan investere i bedrifter i Agder.

I tabellen under har vi oppsummert vår vurdering av overlapp mellom de ulike virkemidlene i denne kategorien. Oppsummert finner vi lite overlapp innenfor denne virkemiddelkategorien.

Tabell 1: Vurdering av overlapp i virkemiddelkategorien lån, garantier og egenkapitalinvesteringer

Virkemiddel	Virkemiddelaktør	Vurdering av overlapp
Lån	Innovasjon Norge	Ingen problematisk overlapp p.g.a. ulik innovasjonshøyde
	Kommuner	
Garantier	Innovasjon Norge	
Egenkapitalinvesteringer	Innoventus Sør	Ingen problematisk overlapp p.g.a. ulikt ambisjonsnivå/ innovasjonshøyde
	Agder Næringssselskap	
Kilde: Oxford Research AS		

### 5.1.2 Bedriftsstøtte

I denne virkemiddelkategorien finner vi de aller fleste virkemiddelaktørene i Agder. Det er viktig å påpeke at de fleste aktørene som tilbyr tilskudd også gjennom dialogen med søkerne, rådgir dem. Dette kan betraktes som verdiknende aktiviteter, der det gis innspill til utvikling av idéer, oppfølging underveis i prosjektgjennomføring og råd om videre utvikling etter endt prosjekt.

Tabell 2: Vurdering av overlapp i virkemiddelkategorien bedriftsstøtte

Virkemiddel	Virkemiddelaktør	Vurdering av overlapp
Rettighetsbaserte tilskudd (SkatteFUNN)	Forskningsrådet (nasjonalt)	
Søknadsbaserte tilskudd	Agder fylkeskommune	Noe overlapp, men i teorien ikke særlig problematisk p.g.a. ulike krav til innovasjonshøyde og aktørenes geografiske nedslagsfelt. I praksis kan det være uklart for brukerne hvor man skal henvende seg og kan føre til at brukerne søker på «lettere tilgjengelige midler». Dette fører til redusert samfunnsøkonomisk lønnsomhet.
	Innovasjon Norge	
	Forskningsrådet	
	Regionalt forskningsfond Agder	
	Forskningsmobilisering Agder	
	Kommunale næringsfond	
	Regionale næringsfond	
	Sørlandets kompetansefond	
	Aust-Agder utviklings- og kompetansefond	
Cultiva		
Rådgivning til etablerte bedrifter og næringsmiljøer	Agder fylkeskommune	
	Innovasjon Norge	



	Invest in Agder	Vesentlig overlapp innenfor rådgivning, mobilisering og internasjonalisering
	Forskningsrådet	
	Regionalt forskningsfond Agder	
	Forskningsmobilisering Agder	
	Sørlandets Europakontor	
	Kommunene	
	Innoventus Sør AS	
	Lister nyskaping	
	Lindesnesregionen næringshage	
	Pågang næringshage	
	USUS	
	Innakva	
	DIGIN	
	Tre på Agder/ Agder tresenter	
	Sørlandporten teknologinettverk	
	SINPRO	
	Klimapartnere	
	GCE NODE	
	NCE Eyde	
Rådgivning til gründere og etablerere	Kommunene	Overlapp, men ikke problematisk på grunn av ulikt geografisk nedslagsfelt og ulikt ambisjonsnivå/innovasjonsnivå
	Innoventus Sør AS	
	Lister nyskaping	
	Lindesnesregionen næringshage	
	Pågang næringshage	
	EVA-senteret	
	Etablerersenteret IKS	
	Innovasjon Norge	
	UiA	
Kilde: Oxford Research AS		

Oppsummert finner vi at nesten alle aktørene i Agder tilbyr tjenester innenfor kategorien bedriftsstøtte. Innenfor søknadsbaserte tilskudd vurderer vi at det forekommer en del overlapp, men som i teorien ikke er særlig problematisk fordi virkemiddelaktørene stiller ulike krav til innovasjonshøyde eller har ulikt geografisk nedslagsfelt. I praksis kan det imidlertid være uklart for brukerne hvor man skal henvende seg og det kan føre til at brukerne søker på «lettere tilgjengelige midler». Dette fører til redusert samfunnsøkonomisk lønnsomhet. På områdene rådgivning, forskningsmobilisering og internasjonalisering ser vi antydninger til problematisk overlapp. Her er det mange og små aktører, og det er i mange tilfeller uklart for aktørene selv hva som er forventningene til dem. Dette gjelder særlig for internasjonalisering. Slik usikkerhet vil også gå ut over brukerne.

### 5.1.3 Samhandlingsvirkemidler

Innenfor denne virkemiddelkategorien finner vi også mange virkemiddelaktører i Agder. Denne kategorien er preget av et bredt spekter av tjenester som spenner fra ulike former for samarbeid om felles utfordringer til veletablerte klynger.

Tabell 3: Vurdering av overlapp i virkemiddelkategorien samhandlingsvirkemidler

Virkemiddel	Virkemiddelaktør	Vurdering av overlapp
Klynger	GCE NODE	Ingen overlapp mellom klyngene utover villet samarbeid, men overlapp med andre virkemidler, spesielt mobilisering, rådgivning og internasjonalisering. Posisjonering inn på andre områder – fra bruker til aktør
	NCE Eyde	
Inkubatorer	Innoventus Sør	
Næringshager	Pågang næringshage AS	Overlapp innenfor rådgivning, men ikke problematisk p.g.a. ulikt geografisk nedslagsfelt
	Lindesnesregionen næringshage AS	
	Lister Nyskaping AS	
Felles infrastruktur	Mechatronics Innovation Lab	Kjedet samspill
	Future Materials Norwegian Catapult Centre	
Samspill om store regionale utfordringer*	Agder fylkeskommune	Overlapp, men historisk-politisk betinget. Denne behøver ikke være problematisk p.t., men kan bli det på sikt. Sørlandets kompetansefond og Aust-Agder utviklings- og kompetansefond burde vært slått sammen for å realisere synergieffekter og bidra til enda tyngre løft i Agder
	Sørlandets kompetansefond	
	Aust-Agder utviklings- og kompetansefond	
	Cultiva	
	Kristiansand Business Region	
* Dette er ikke et formelt samspillsvirkemiddel, men en betegnelse på initiativer og prosjekter som har som mål å styrke utviklingen i hele eller deler av Agder på ulike områder der samspill vil gi en merverdi. Disse initieres og/eller finansieres i hovedsak av de nevnte virkemiddelaktørene. I tillegg vil også typisk andre virkemiddelaktører bidra i disse initiativene og prosjektene. Kilde: Oxford Research AS		

Oppsummert finner vi lite problematisk overlapp innenfor de ulike tjenestetypene, men vi ser antydninger til problematisk overlapp gitt at klyngene har begynt å bevege seg inn i andre virkemiddelkategorier som kan føre til problematisk overlapp, spesielt med hensyn til rådgivning og internasjonalisering. Dette kan også føre til at de vil konkurrere om begrensede midler til utviklingsprosjekter.

#### 5.1.4 Profilering og markedsføring

Denne virkemiddelkategorien er preget av en del aktører som ikke tilbyr tjenester innenfor de andre kategoriene, i tillegg til noen aktører med et bredt tjenestespekter.

Tabell 4: Vurdering av overlapp i virkemiddelkategorien profilering og markedsføring

Virkemiddel	Virkemiddelaktør	Vurdering av overlapp
Profilering av reiselivsdestinasjoner	Agder fylkeskommune	Overlapp, behov for bedre koordinering
	USUS/Visit Sørlandet	
	Kommunene	
Vertskapsattraktivitet/internasjonalisering	Agder fylkeskommune	Overlapp, behov for bedre koordinering
	Innovasjon Norge	
	Invest in Agder	
	Sørlandets Europakontor	
	Kommunene	
	Klyngene	

Kilde: Oxford Research AS

Oppsummert finner vi overlapp innenfor begge tjenestetypene profilering av reiselivsdestinasjoner og vertskapsattraktivitet/internasjonalisering. Begge tjenestetypene kjennetegnes av flere små aktører med lite ressurser. Dette arbeidet kan med fordel koordineres bedre og sammenslåinger bør vurderes.

#### 5.1.5 Overlapp mellom virkemiddelkategorier

Vi finner at det regionale virkemiddelapparatet i Agder er kjennetegnet av en del overlapp innenfor de ulike virkemiddelkategoriene, der mange aktører yter samme type tjeneste. Dette fremstår imidlertid i de fleste tilfellene som lite problematisk fordi det er liten grad av overlapp i aktørenes geografiske nedslagsfelt samt at det er lite konflikt med hensyn til brukernes ambisjonsnivå.

Et annet, og minst like viktig moment, er imidlertid at vi finner tendenser til overlapp i den forstand at enkelte virkemiddelaktører nå er i ferd med å utvikle tjenester innenfor andre virkemiddelkategorier enn de de tradisjonelt har operert i og har mandater for. En slik utvikling er ofte begrunnet i to forhold. Det ene er at flere aktører har en visjon om å følge sine kunder lengre i prosessen og reagere på nye behov som oppstår. Det andre er at flere av aktørene nå innretter og tilpasser seg til en situasjon der fremtidig finansiering er usikker. Uavhengig av hvor velment eller velbegrunnet denne utviklingen er, vil den skape utfordringer i virkemiddelapparatet i den forstand at det kan oppstå problematisk overlapp med tjenestetilbudet til andre aktører. Med andre ord; en utvikling som fremstår som rasjonell på aktørnivå er suboptimal på systemnivå.

Et tydelig eksempel på dette er utviklingen vi ser i klyngene. Fordi dagens klyngeprogrammer er i en avsluttende fase, er flere av klyngesekretariatene tvunget til å generere inntekter utover medlemskontingenter og programstøtte for å opprettholde sin aktivitet. Dette gjør de delvis ved å utvikle tjenester, primært overfor egne klyngemedlemmer, som kan være problematiske fordi de overlapper med andre aktørers tjenester og virkemidler. Et eksempel her er rådgivning, og da særlig på internasjonaliseringsfeltet. Dette fører til et uoversiktlig aktør- og tjenestebilde, og kan føre til forvirring hos brukere knyttet til hvor de skal henvende seg. Det kan også føre til økte transaksjonskostnader internt i virkemiddelapparatet knyttet til koordinering. Derfor ser vi et potensiale i å koordinere disse tjenestene på en bedre måte enn i dag. Dette kommer vil tilbake til i neste kapittel.

## 5.2 Dagens koordinering mellom aktørene og virkemidlene

Et gjennomgående tema i intervjuene er den utbredte uformelle koordineringen som foregår mellom ansatte hos de enkelte virkemiddelaktørene. De tar hyppig kontakt med hverandre og diskuterer enkeltsaker og avklarer problemstillinger underveis. Det later til at «alle kjenner alle» og at det er lav terskel for å ta kontakt. Dette oppleves som en velfungerende måte å koordinere dag-til-dag arbeidet på.

Samtidig er det opprettet en formell og mange uformelle koordineringsorganer og arenaer for samarbeid på aktørnivået i virkemiddelapparatet i Agder. Det formelle er forankret i samarbeidsavtalen mellom Agder fylkeskommune og Innovasjon Norge, Norges forskningsråds regionale representant og regionansvarlig for Agder i Siva. Disse møtes to ganger i året. Det finnes også formelle arenaer som styremøter og fondsmøter.

I tillegg viser våre informanter til en rekke ulike koordineringsarenaer der ulike konstellasjoner av aktører møtes. På toppen av dette arrangeres det en rekke konferanser, dialogmøter, innspillsarenaer og ulike nettverksmøter.

Hovedutfordringer er at det ikke finnes en arena hvor samtlige aktører møtes for å koordinere virkemiddelbruken i Agder. Dette innebærer at det mangler en møteplass der den strategiske utviklingen av det samlede virkemiddelapparatet i Agder diskuteres. En tilgrensende utfordring er knyttet til informasjonsflyt. Det er mange som opplever at det til tross for mange møteplasser er for lite informasjonsflyt mellom disse møteplassene.

To spørsmål som da melder seg, er: Har vi for mange aktører og virkemidler i Agder? Ledes og koordineres disse på en god måte? Disse spørsmålene henger nøye sammen og vi vil se nærmere på dette i neste avsnitt.

## 5.3 Aktører, virkemidler og koordinering i virkemiddelapparatet i Agder

I de foregående avsnittene har vi vist at det forekommer en del overlapp mellom aktørene og deres virkemidler, og at noe av denne overlappen er problematisk. Vi har også vist at det foregår mye uformell koordinering og at det finnes mange arenaer, men at informasjonsflyt mellom dem er mangelfull.

Basert på vår forståelse av et velfungerende virkemiddelapparat og tilbakemeldinger fra informantene, mener vi at det brukes uhensiktsmessig mye ressurser på denne koordineringen. Dette er en indikasjon på at det er for mange institusjoner i Agder. Det høye antallet aktører bidrar til å øke kompleksiteten over tid ved at alle kjemper for å videreutvikle sine ordninger uten at noen har et tydelig mandat til å forenkle og samordne. Det utvikles ulike parallelle strategier med formål å fylle ulike hull i virkemiddelapparatet på en måte som vil øke overlapp av aktiviteter og behovet for ressurskrevende koordinering. Etter vår oppfatning tillegges kostnadene forbundet med koordinering mellom aktørene systematisk for lite vekt i dagens situasjon. Dersom kostnadene til koordinering veies mot gevinstene av koordineringsarbeidet, mener vi at avkastningen per investerte virkemiddelkrone er for lav.

Det høye antallet aktører har også andre ulemper. For det første er det slik at flere av målene virkemiddelapparatet skal oppnå krever en godt utviklet evne til å konsentrere ressursene på tvers av virkemidler og aktører for å løse de aller største utfordringene, ikke minst omstilling. Satsingsområder som grønn omstilling, eksport og skalering av innovative virksomheter krever evne til å mobilisere hele bredden i virkemiddelapparatet for de aller mest verdiskapende initiativene. Dette er vanskelig å oppnå

i en styringsstruktur preget av mange små aktører med snevre mandater og høye koordineringskostnader.<sup>16</sup>

For det andre er det høye antallet aktører og virkemidler en utfordring med tanke på effektiviteten i virkemiddelapparatet. For å kunne utvikle nye effektfulle virkemidler innenfor en gitt ramme, må apparatet evne å avvikle prosjekter og/eller virkemidler som har realisert sitt formål eller som ikke bidrar tilstrekkelig til formålet. Mange små aktører og «smale»/manglende evalueringer medfører at eksisterende tiltak og strukturer forsvares og opprettholdes uten et tilstrekkelig overblikk over helheten.<sup>17</sup>

På den annen side kan det hevdes at flere heller enn færre aktører kan være positivt for virkemiddelapparatets evne til å ta inn over seg nye impulser som kommer utenfra systemet. En annen mulig gevinst ved et aktørmangfold er at brukerne har bedre muligheter for å få dekket sine behov. Dette gjelder særlig i større systemer, som f.eks. det nasjonale virkemiddelapparatet.

Vi må ikke glemme den viktigste aktøren, nemlig brukeren. Det er mange brukerinnganger i dagens virkemiddelapparat. Det fragmenterte og overlappende mottakssystemet kan medføre at man ikke når de rette brukerne, det vil si de som har størst behov for bistand og støtte. Når brukere henvender seg til enkeltaktører, som ikke nødvendigvis har innsikt i alle relevante programmer/ordninger, er det risiko for at brukere henvises til en ordning som er uegnet for dem. Ved et samlet, eller mer koordinert, mottakssystem kan dette unngås ved at brukeren gjøres kjent med hele virkemiddelapparatets meny av tjenester og blir henvist der deres behov best kan imøtekommes. At flere brukere henvises riktig forbedrer seleksjonsgrunnlaget hos virkemiddelaktørene og øker sannsynligheten for at de riktige brukerne får støtte til sin virksomhet.

En spredt førstelinje kan også medføre frustrasjon for brukere. Spesielt brukere som er lite kjent med virkemiddelapparatet vil ha problemer med å finne ut av hvilken aktør som best kan hjelpe dem. Å navigere mange hjemmesider og kontaktpunkter er tidkrevende og utfordrende for brukere, og det kan virke spesielt avskrekkende når brukerne enda ikke vet om de vil motta støtte. Brukerundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med den nasjonale områdegjennomgangen viser at medianbrukeren bruker to dagsverk på å lete opp riktig virkemiddel. En fjerdedel av brukerne oppgir at de brukte flere enn fem dagsverk på denne aktiviteten.

En annen utfordring er de bedriftene som i utgangspunktet ville hatt behov for, men av ulike årsaker velger å ikke benytte seg av virkemiddelapparatet. I undersøkelsen blant ikke-brukere oppgir hele 76 prosent at «Tilbudet var uoversiktlig og vanskelig å finne fram i» i stor grad var en årsak til at de ikke benyttet seg av virkemiddelapparatet.

## 5.4 Har vi hull i virkemiddelapparatet i Agder?

Et område som kan fremstå som underutviklet i Agder, er tilgang til investeringsvillig kapital. Dette er det imidlertid delte meninger om. Enkelte hevder at det ikke er mangel på kapital, men derimot gode idéer og bedrifter å investere i, mens andre påpeker en mangel på kapital.

Vi har nasjonale aktører som investerer i virksomheter i ulike faser, men det er betimelig å spørre seg om hvorvidt de har tilstrekkelig oppmerksomhet i Agder. Flere av disse aktørene, som Investinor, Argentum og Nysnø har sine investeringsporteføljer konsentrert om de store byene med store

<sup>16</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rapport-gjennomgang-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparatet/id2677303/>

<sup>17</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rapport-gjennomgang-av-det-naringsrettede-virkemiddelapparatet/id2677303/>

kunnskapsmiljøer. Det er tenkelig at en større egenkapitalaktør i Agder ville hatt større oppmerksomhet på lokale og regionale satsinger, uten at det er gitt at de ville tiltrekke seg investeringsmidler.

## 6. Anbefalinger for fremtidig innretning av det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder

Vi har i dette kapittelet utarbeidet forslag til fremtidige modeller for det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder. Utgangspunktet for våre forslag er et virkemiddelapparat som bidrar til høyest mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Som vi har beskrevet i kapittel 2, innebærer dette at et fremtidig virkemiddelapparat må:

- Evne å håndtere omstillings- og bærekraftsutfordringene (missions) samtidig som de daglige oppgavene (f.eks. gründerveiledning) ivaretas på en effektiv og brukervennlig måte.
- Legge til rette for godt samspill mellom aktører og virkemidler på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Dette er viktig for å kunne realisere synergieffekter mellom aktører (f.eks. kompetanse) og virkemidler (gjensidig forsterkende effekt). Dette samspillet må involvere privat initiativ og næringsliv samt kommunene i Agder.
- Ha avklarte roller og mandater og tydelige bestillinger.
- Være brukervennlig og i stand til å nå alle gründere, etablerte bedrifter, næringsmiljøer og offentlige aktører som har behov for hjelp.
- Ha en klar tanke om hva virkemiddelapparatet skal oppnå. Det må derfor ta utgangspunkt i en tydelig næringspolitikk for Agder. Dagens Region- og VINN-planer er ikke konkrete nok og gir ikke tilstrekkelig grunnlag for prioritering mellom satsingsområder.
- Ha fokus på å holde transaksjonskostnadene så lave som mulig. Disse omfatter både eierne og oppdragsgiverne, virkemiddelaktørene og brukerne.

Det overordnede hensynet som etter vår mening bør styre det videre arbeidet, er at det nå åpner seg en gyllen mulighet til å designe et næringsrettet virkemiddelapparat i Agder som kan ta tak i den største utfordringen av dem alle, nemlig det umiddelbare omstillingsbehovet landsdelen nå står overfor. Dette består i å få til en bærekraftig omstilling av næringslivet, styrke og utvikle eksportnæringene og finne nye næringsmuligheter over tid. Derfor har vi beskrevet forslag som vi tror er egnet til å løse denne utfordringen, og som også kan bidra til å videreutvikle det store samarbeidsprosjektet mellom offentlige og private aktører, med tilhørende ressurser, som det regionale næringsarbeidet er avhengig av for å lykkes.

Den nasjonale områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet har kommet med anbefalinger om arbeidsdelingen mellom det nasjonale og regionale nivået i virkemiddelapparatet. Fortsatt er det uavklart hva utfallet av disse prosessene vil bli. Etter vårt syn gir dette rom for å eksperimentere med nye måter å kombinere virkemidler på og samhandlingsformer i det regionale virkemiddelapparatet i Agder. Dette er et poeng som både politikere og administrasjon bør ta med seg inn til sine respektive nasjonale fora og til den nasjonale debatten om utforming av nærings- og innovasjonspolitikken. Det er så avgjort klima for å spille inn regionale forsøk i den situasjonen vi befinner oss. Et verktøy som kan tas i bruk er forsøksloven. Denne åpner opp for «gjennom forsøk å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. Det skal legges særlig vekt på å forbedre den offentlige tjenesteyting overfor borgerne og få til best mulig ressursutnyttelse.»<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Forsøksloven. (1992). Lov om forsøk i offentlig forvaltning (LOV-1992-06-26-87) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-06-26-87>

## 6.1 Tiltaksmeny

I dette avsnittet presenterer vi tiltakene vi anbefaler at bør gjennomføres for å få et fremoverlent, næringsrettet virkemiddelapparat i Agder. Dette kan sees på som en meny av ulike tiltak, der man kan velge ett eller flere.

### 6.1.1 Førstelinjetjeneste for levebrødsetableringer

Det bør lages en felles organisasjon for oppfølging av etableringer med lav innovasjonshøyde (levebrødsetableringer). Dette innebærer at EVA-senteret og Etablerersenteret IKS bør slås sammen. Den nye enheten bør gis ansvaret for å utforme den fremtidige fellesløsningen for førstelinjetjenesten for levebrødsetableringer i hele Agder. Det bør, ikke minst som et svar på regionreformens oppspill om sterkere regionalt ansvar for kopling mellom næringsutvikling og arbeidslivsintegrering, vurderes å involvere NAV i denne tjenesten. Dette tilbudet bør gjøres tilgjengelig for alle kommunene i Agder, og for å motivere kommuner som i dag tilbyr slike tjenester i egen regi, bør tjenesten fullfinansieres av Agder fylkeskommune.

### 6.1.2 En næringshage for hele Agder

Det bør etableres en næringshage for hele Agder med noder som tilsvarende dagens selskaper. Dagens selskaper er små og sårbare. En sammenslåing vil bidra til å skape et mer solid fundament. Dette er både knyttet til utvikling av tilbudet i den enkelte næringshage og for å sørge for at kompetansen som den enkelte medarbeider besitter kan komme alle bedrifter til gode, uavhengig av geografi. Det vil gi bedriftene et bedre faglig tilbud. I tillegg bør næringshagene videreføre arbeidet de gjør i dag, blant annet som oppfølging av kommunale og regionale planprosesser. Det kan også være hensiktsmessig å videreføre arbeidet med førstelinjetjenesten.

### 6.1.3 Felles internasjonaliseringssenhet

Det bør utvikles en felles internasjonaliseringssenhet. Per i dag er det mange aktører som jobber med internasjonalisering. Innenfor hver aktør er det ofte også kun én eller to personer som jobber på feltet, og aktørene får lite tydelige bestillinger fra Agder fylkeskommune om hva de skal oppnå. Det gjør at tilbudet blir fragmentert og lite koordinert. Dersom Agder skal få et mer kraftfullt internasjonaliseringarbeid, er det behov for å samle fagressursene. Det vil gjøre at man kan utvikle en enhet som dekker de sentrale delene av en bedrifts internasjonaliseringssløp på en mer helhetlig måte.

### 6.1.4 Forskningsmobilisering som en del av forskningsdrevet innovasjon

Det bør være en samlet enhet som jobber med forskningsdrevet innovasjon. Denne bør bestå av forskningsmobilisering Agder, Regionalt forskningsfond Agder og Forskningsrådets regionansvarlige. På denne måten vil man kunne tilby mer gjennomgående tjenester fra mobilisering til forskning og kvalifisering til regionale samt nasjonale og internasjonale konkurransearenaer for forskningsstøtte.

### 6.1.5 Felles portal – én dør inn

Det bør være én dør inn til det regionale virkemiddelapparatet. På nasjonalt nivå arbeides det med å utvikle en felles digital virkemiddelportal. Denne skal sørge for en samlet oversikt for brukerne, noe som vil gjøre det enklere å finne fram i det offentlige virkemiddeltilbudet. Vi anbefaler at Agder følger med på og påvirker prosessen som er igangsatt på nasjonalt nivå.



### 6.1.6 Rendyrke Agder fylkeskommune som oppdragsgiver

Agder fylkeskommunene bør ikke være virkemiddeloperatør, men konsentrere seg om rollen som oppdragsgiver. En slik endring gir større mulighet for strategiske prioriteringer, og sikrer avstand mellom politiske beslutninger og operativ forvaltning av virkemidler. En viktig del av oppdragsgiverrollen vil innebære å utarbeide tydelige bestillinger til virkemiddelaktørene på operativt nivå.

### 6.1.7 Nye samhandlingsformer

Brukerperspektivet bør gjennomsyre hele det regionale virkemiddelapparatet. En konsekvens av dette er at representanter fra sentrale næringslivsaktører (enkeltbedrifter, nettverk/klynger og næringslivsorganisasjoner) bør involveres tungt i den overordnede næringspolitikken og strategiene, både i utarbeidelsen og i realiseringen av dem. Det er allment anerkjent at de store omstillingsutfordringene kun kan løses gjennom en bredt anlagt dugnad der alle aktørene i det nasjonale så vel som det regionale økosystemet, innbefattet de private aktørene, må bidra. Dette kan i praksis løses ved å opprette en styringsgruppe der Agder fylkeskommune som oppdragsgiver og andre aktører i økosystemet inngår, også de private.

Fordi de store samfunnsutfordringene Norge og Agder står overfor ikke er avgrenset kun til næringsområdet, er det viktig å utarbeide en næringspolitikk som også involverer tilgrensende samfunnsområder som utdanning, integrering og infrastruktur. Dette er sektorer der fylkeskommunen har betydelig ansvar både som samfunnsutvikler og tjenesteprodusent. Dette vil sikre en god kobling mellom den store og den lille næringspolitikken.

### 6.1.8 Bruke kompetansen i klyngene i omstillingsarbeidet

Klyngene er viktige i Agder og har betydelig erfaring med og kompetanse om omstilling. Det vil være ønskelig å utnytte denne kompetansen på en systematisk måte videre. Klyngene bør få et særskilt ansvar for å jobbe med fornyelse og omstilling av næringslivet i skjæringsfeltet mellom ulike næringer («path renewal») og å utvikle helt nye næringsgrener («path creation»). En mulighet som nå åpner seg for å skaffe finansiering til en slik innsats, er det nye delprogrammet for modne klynger. Dette programmet ligger nå til notifisering i ESA. Det ser ut til at det er en forutsetning for støtte at man tar ansvar utover egen klynge: «Regjeringen vil følge opp at kompetansen og kapasiteten i de såkalte «modne» klyngemiljøene benyttes til å realisere utviklings- og omstillingsprosjekter i næringslivet utover egen klynge, gjennom det nye delprogrammet for modne klynger».<sup>19</sup>

### 6.1.9 Slå sammen kompetansefondene

Sørlandets kompetansefond og Aust-Agder utviklings- og kompetansefond bør slås sammen, til tross for tidligere mislykkede forsøk. Dette vil bidra til at man i større grad kan gjennomføre prosjekter som løfter hele Agder. En annen gevinst er at sammenslåing også vil redusere administrasjons- og styringskostnadene.

### 6.1.10 Et innovasjonsselskap for hele Agder

Et mer radikalt forslag enn å opprette en næringshage for hele Agder, men et enda mer løfterikt grep, vil være å opprette et felles innovasjonsselskap for Agder. Man må da lage en modell der dagens næringshager og Innoventus Sør fungerer som noder innenfor et nytt felles selskap. Et sammenslått innovasjonsselskap vil bidra til å skape en mer solid økonomi og et bedre fundament for videre utvikling.

<sup>19</sup> Regjeringens handlingsplan for eksport, 06.10.2020, side 31

Et felles innovasjonsselskap kan i større grad operere på et strategisk nivå og være samarbeidsarkitekt med blick for helheten i regionen. Et slikt selskap vil ha tyngden og autoriteten som skal til for å koble sammen vidt forskjellige bedrifter, utviklings- og kompetansemiljøer. Selskapet kan bli en drivkraft for en mer systematisk tilnærming til utforskning av nye næringsmuligheter og utviklingen av nettverk og næringsmiljøer som spenner over kommunegrensene.

## 6.2 Forslag til modeller for fremtidens næringsrettede virkemiddelapparat i Agder

I tråd med menytilnærmingen over, har vi satt sammen tre ulike modeller som i ulik grad inkorporerer de ulike tiltakene vi anbefalte i forrige avsnitt. Modellene vil i økende grad realisere målsettingene som er beskrevet innledningsvis i dette kapittelet. De kan derfor sees på som en trinnvis prosess man må gjennom for å komme dit man ønsker.

Felles for alle modellene er at privat sektor må inviteres inn i utformingen av den overordnede næringspolitikken og strategiene for forskning, innovasjon, næringsutvikling og omstilling. Uavhengig av modellene, foreslår vi en tettere integrasjon av aktørene. Vi tar ikke stilling til hvordan denne integrasjonen av aktørene skal følges opp med tanke på eierskap. De pågående prosessene knyttet til den nasjonale områdegjennomgangen vil avklare ansvarsdelingen mellom nasjonalt og regionalt nivå i det næringsrettede virkemiddelapparatet og vil legge føringer for hvordan eierskap vil kunne fordeles.

Vi foreslår at aktørene grupperes inn i forretningsdrevet innovasjon og vekst, forskningsdrevet innovasjon og internasjonalisering. Omstilling anbefales som et ansvar som går på tvers av disse kategoriene. Det er viktig at denne aktiviteten likevel får stor ledelsesmessig oppmerksomhet og blir tilført ressurser.

Videre tar alle modeller utgangspunkt i sammenslåing av næringshagene og aktørene som i dag er involvert i førstelinjetjenesten for levebrødsetableringer. Det lokale nivået – kommunene – blir ikke integrert eiermessig, men gjennom koordinering. Det vil dermed frigjøres ressurser som kan disponeres til arbeid med etablerte aktører, utvikling av næringsarealer og arbeid med lokal attraktivitet.

De som betegnes som «Andre aktører» er Mechatronics Innovation Lab, Future Materials Norwegian Catapult Centre, Ungt Entreprenørskap, Cultiva, Sørlandets kompetansefond og Aust-Agder utviklings- og kompetansefond. Vi foreslår at disse aktørene ikke berøres av nye måter å organisere det regionale virkemiddelapparatet på, bortsett fra at de to sistnevnte bør slås sammen. Ingen av modellene forutsetter endringer i de regionale næringsfondene.

Vi vil også understreke at det uavhengig av hvilken modell man velger, er helt avgjørende at det utarbeides en tydelig næringspolitikk for Agder og at privat sektor involveres i dette arbeidet. For å kunne realisere disse modellene, kreves det at dagens aktører evner å heve blikket og ikke bli fokusert på egen organisasjons fremtid.

For ordens skyld vil vi også påpeke at det ikke har vært gjennomført grundige samfunnsøkonomiske konsekvensanalyser knyttet til de tre modellene. Dette har ikke vært en del av vårt oppdrag og vil eventuelt gjennomføres på et senere tidspunkt i arbeidet (etter fase 4) med å konkretisere en fremtidig

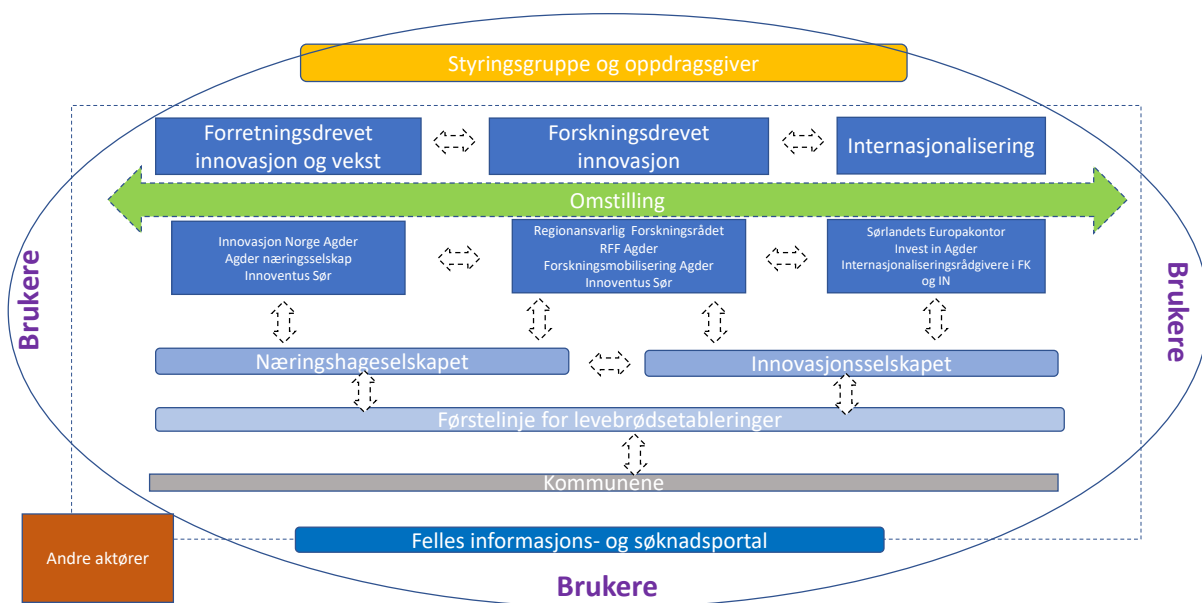
modell for det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder. Vi har likevel valgt å kvalitativt vurdere de tre modellene opp mot dagens situasjon i kapittel 5.3 ved hjelp av pluss-minus-metoden.<sup>20</sup>

### 6.2.1 Nettverksmodell

Denne modellen er i prinsippet en ny form for samarbeid mellom dagens aktører. Dette innebærer et tettere koordinert samarbeid mellom aktørene som har virkemidler innenfor de tre kategoriene forretningsdrevet innovasjon og vekst, forskningsdrevet innovasjon og internasjonalisering. Koordineringen forenkles gjennom færre arenaer enn i dag, og arbeidet gis en tydeligere strategisk retning. Dette vil sette det regionale næringsrettede virkemiddelapparatet bedre i stand til å korrigere for transformasjons-, men også markeds- og systemsvikt.

Sammenlignet med dagens situasjon, vil nettverksmodellen etter vår vurdering føre til en reduksjon av transaksjonskostnader, først og fremst knyttet til oppdragsstyringen. Den vil i noe mindre grad redusere kostnader knyttet til utvikling og forvaltning av virkemidlene, samt aktørenes ledelses- og administrasjonskostnader, fordi det fortsatt vil være behov for koordinering mellom aktørene og virkemidlene. Brukerne vil også oppleve noe lavere kostnader i forbindelse med søknadsprosessen enn tilfellet er i dag.

Figur 2: Nettverksmodellen - Økt integrasjon gjennom forsterket samarbeid og koordinering



<sup>20</sup> DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser, side 110-114. <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utreddinger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>

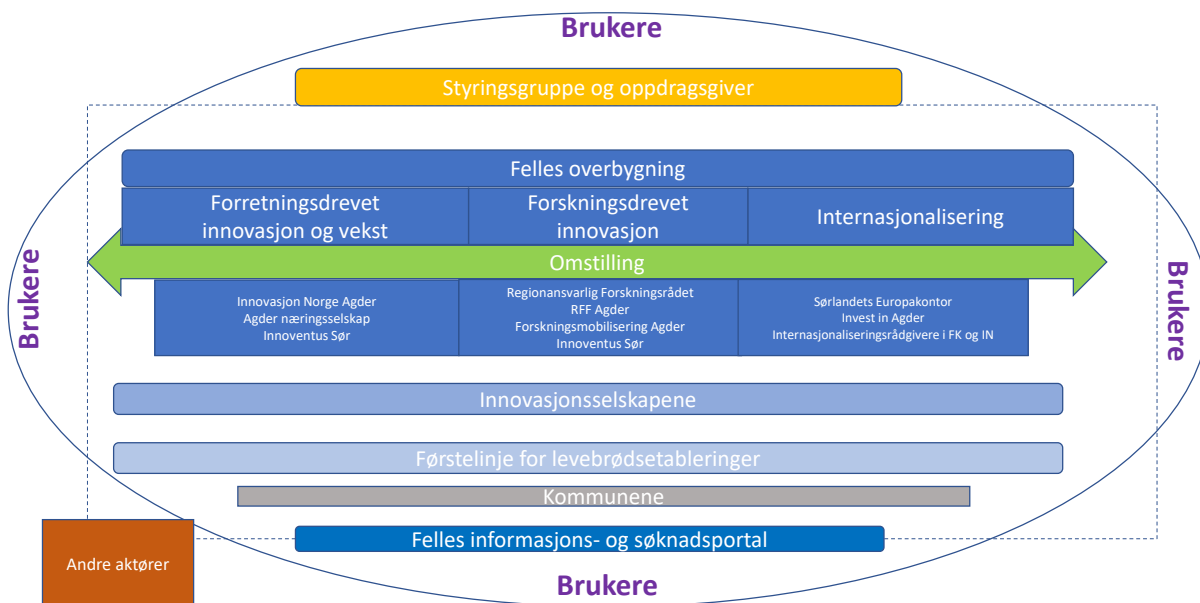
### 6.2.2 Integreert modell - slå sammen flere aktører og virkemidler

Denne modellen går lengre i å foreslå sammenslåing av aktører og deres virkemidler. Her foreslås det en overbygning for forretningsdrevet innovasjon og vekst, forskningsdrevet innovasjon og internasjonalisering. Dette innebærer opprettelsen av et konsern som har ansvaret for det regionale nivået, det vil si Agder-nivået, samt for flere av aktivitetene på kommuneregionnivået. Det opprettes et samlet innovasjonsselskap som består av næringsshagene og Innoventus Sør AS.

Sammenlignet med dagens situasjon, vil denne modellen etter vår vurdering føre til en vesentlig reduksjon av transaksjonskostnader, både knyttet til eier- og oppdragsstyringen og knyttet til utvikling og forvaltning av virkemidlene, samt aktørenes ledelses- og administrasjonskostnader. For brukerne vil kostnader i forbindelse med søknadsprosessen reduseres ytterligere, sammenlignet med nettverksmodellen.

Arbeidet med omstilling vil etter vår mening ha bedre forutsetninger for å lykkes fordi denne modellen i enda større grad enn nettverksmodellen (og i alle fall dagens situasjon) legger et enda bedre grunnlag for godt samspill mellom aktører og virkemidler på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Roller og mandater vil være klarere definert.

Figur 3: Integreert modell – sammenslåing av flere aktører og virkemidler



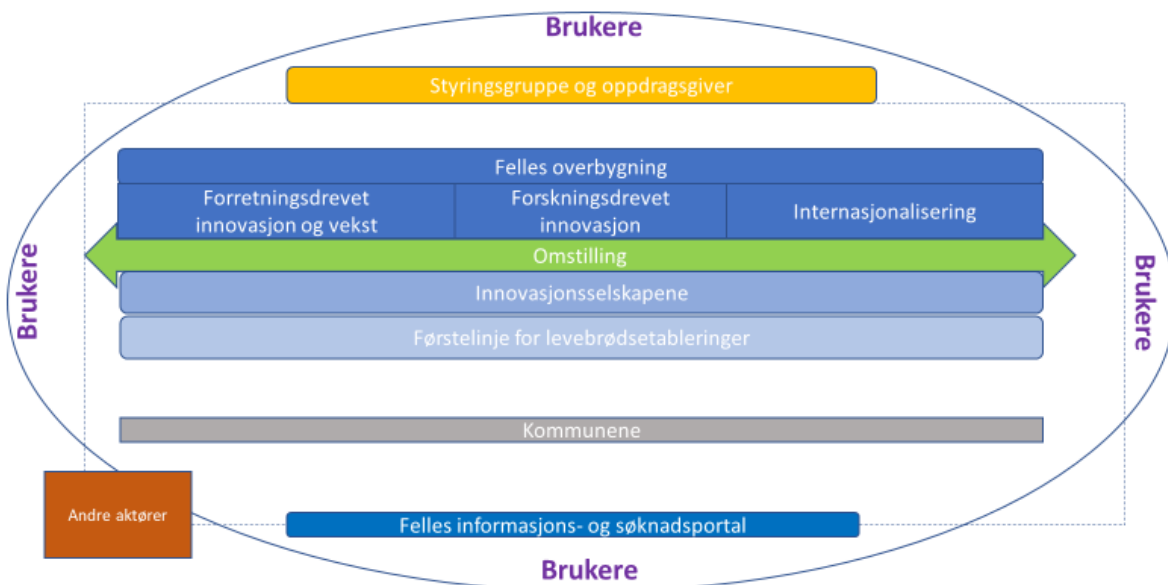
### 6.2.3 Fullintegreert modell - slå sammen alt

Denne modellen går lengst i å foreslå sammenslåing av aktører og deres virkemidler. Her foreslås det et fullintegreert konsern med ansvar for forretningsdrevet innovasjon og vekst, forskningsdrevet innovasjon og internasjonalisering. Konsernet vil ha ansvaret for alle aktiviteter både på det regionale nivået, det vil si Agder-nivået, og på kommuneregionnivået. Både det samlede innovasjonsselskapet, som består av næringsshagene og Innoventus Sør AS, og førstelinjetjenesten for levebrødsetableringer integreres i konsernet.

Sammenlignet med dagens situasjon, vil denne modellen etter vår vurdering føre til den største reduksjonen av transaksjonskostnader på alle nivåer.

Denne modellen vil etter vår mening ha best forutsetninger for å realisere gevinstmulighetene skissert innledningsvis i dette kapittelet.

Figur 4: Fullintegrert modell - et fullintegrert regionalt virkemiddelapparat i Agder



### 6.3 Fordeler og ulemper ved de tre modellene

Den største fordelen med **nettverksmodellen** er at den vil være den raskeste å gjennomføre fordi det er et lite antall aktører som skal slås sammen. Sammenslåinger er krevende, spesielt dersom eierskapet til de ulike aktørene som skal slås sammen er spredt på mange aktører, og enda mer krevende dersom disse tilhører ulike forvaltningsnivåer eller sektorer. Ulempene er at modellen ikke i spesielt stor grad evner å redusere transaksjonskostnader. Den vil kreve fortsatt mye koordinering mellom aktørene. Roller og grenseflater er mer utydelige i denne modellen, og dette kan påvirke mulighetene for å lykkes med det langsiktige omstillingsarbeidet.

De to integrerte modellene vil redusere transaksjonskostnadene og være bedre egnet for å håndtere omstillingsarbeidet og skapes vekst i næringslivet i Agder. Imidlertid vil kostnadene for å realisere dem være høyere. Ulike eierskapsforhold til aktører som foreslås slått sammen, og ulike måter å organisere aktørene og deres mandater på i gamle Aust- og Vest-Agder representerer utfordringer her. Likeledes vil avklaringer av arbeidsdelingen mellom det nasjonale og regionale nivået i virkemiddelapparatet enten fremme eller hemme mulighetsrommet. Spesielt vil avklaringen som angår fremtidig organisering av Innovasjon Norge og Siva være førende for hva som er mulig. I den nasjonale områdegjennomgangen er det anbefalt å inkorporere Siva som en divisjon i Innovasjon Norge med ansvar for samhandlingsvirkemidler. Agder fylkeskommune bør benytte sine posisjoner i sentrale fora til å påvirke denne prosessen.

Tabell 5: Samlet vurdering av fordeler og ulemper ved de tre modellene sammenlignet med dagens situasjon

	Nettverksmodell	Integrert modell	Fullintegrert modell
Håndtere omstillings- og bærekraftsutfordringene	++	+++	++++
Håndtere daglige oppgaver	+	++	++
Godt samspill mellom aktører og virkemidler på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå	++	+++	++++
Avklarte roller og mandater	+	+++	++++
Klar tanke om hva virkemiddelapparatet skal oppnå	++	+++	+++
Eiere og oppdragsgivere - ressursbruk knyttet til eier- og oppdragsstyringen	++	+++	++++
Virkemiddelaktørene - ressursbruk knyttet til utvikling og forvaltning av virkemidlene, samt aktørenes ledelses- og administrasjonskostnader	++	+++	++++
Brukerne - ressursbruk knyttet til søknadsprosess og rapportering, samt eventuelle verdireducerende tilpasninger av prosjekter for å tilfredsstille søknadskriterier	+	++	+++
Kostnader (midlertidige) for gjennomføring av modellen	÷	÷÷÷	÷÷÷÷
Tidsbruk for gjennomføring av modellen	÷	÷÷÷	÷÷÷÷
Kilde: Oxford Research AS			

## 6.4 Neste steg i prosessen

Forslagene til fremtidig organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet i Agder bør følges opp med å utarbeide en gevinstoversikt og anslag for gjennomføringskostnader. Dette innebærer blant annet at følgende forhold må kartlegges og vurderes:

- 4) Hvem som skal eie og forvalte de ulike virkemiddelaktørene og virkemidlene
- 5) Vurdere hvilke konsekvenser de ulike modellene har for etterlevelse av statsstøtteregelverket
- 6) Hvilke formelle organisatoriske endringer som må foretas

Som beskrevet over, inngår private tilbud og tjenester rettet mot næringsutvikling og innovasjon ikke i analysene i denne virkemiddelgjennomgangen. Som en oppfølging, anbefaler vi at det gjennomføres en analyse av hvordan de private og offentlige aktørene og deres tjenester best mulig kan utfylle hverandre.

## 7. VEDLEGG

### 7.1 Metode

Vi har gjennomført prosjektet gjennom tre faser:

**(1) Oversiktsfasen:** Vi har utarbeidet en oversikt over virkemiddelapparatets omfang, funksjon (virke- midler, brukere og aktiviteter), samt eierne/aktørene og deres egenskaper (kompetanse og styring). Vi har både benyttet de relevante datakildene fra den nasjonale områdegjennomgangen samt kartleg- gingsarbeidet til Agder fylkeskommune.

**(2) Intervjufasen:** Oppdrags- og eierstyring, samt grenseflater og rolleavklaring er belyst gjennom et stort antall intervjuer med virkemiddelaktørene i Agder.

**(3) Analysefasen:** Her kobles funnene fra kartleggingen og intervjuene sammen med innspill fra opp- dragsgiver og styringsgruppen med mål om å utarbeide en anbefaling av hvordan apparatet kan struk- tureres for å legge til rette for høyest mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer og samtidig ivareta brukervennlighet.

#### 7.1.1 Nærmere om oversiktsfasen

For å kunne gjøre en god og treffsikker analysejobb, er det viktig med en grundig oversikt over aktører og virkemidler. Vi vil både trekke på det materialet fra den nasjonale områdegjennomgangen som er relevant og benytte kartleggingsarbeidet som Agder fylkeskommune skal utføre.

#### Data fra den nasjonale områdegjennomgangen

Gjennom å ha vært med på å gjennomføre den nasjonale områdegjennomgangen har vi tilgang på data som er svært verdifulle med tanke på å gi et overblikk over det regionale virkemiddelapparatet. Under gis det en nærmere oversikt over de datakildene vi vil trekke på:

- **Undersøkelse blant brukere og ikke-brukere.** I forbindelse med den nasjonale områdegjen- nomgangen gjennomførte Oxford Research en undersøkelse blant alle bedrifter som har benyt- tet seg av virkemiddelapparatet i perioden fra 2014-2019 og undersøkelse blant et svært stort antall ikke-brukere. Surveyen til **brukerne** kartla deres erfaring med apparatet, bruk av virke- midlene, kompetansen de møter og hva slags oppfølging de får samt eventuelle refleksjoner knyttet til overlapp i virkemidler og behov for nærhet. Undersøkelsen identifiserte også bedrif- tenes transaksjonskostnader. Undersøkelsen blant vel 65000 **ikke-brukere** fokuserte på hvor- for bedriftene ikke hadde benyttet virkemiddelapparatet, deres kjennskap til ulike virkemiddel- aktører samt hva de har behov for av bistand.
- **Virkemiddel- og aktørkartleggingen.** Det ble gjennomført en omfattende virkemiddelkart- legging, og vi vil bruke denne for de virkemidlene som er relevante på et regionalt nivå. Dette gjelder blant annet mange av virkemidlene til Innovasjon Norge og SIVA.

#### Kartleggingsarbeidet til Agder fylkeskommune

Agder fylkeskommunene har parallelt med oppdraget gjennomført en kartlegging av virkemiddelaktø- rene og deres virkemidler. Basis for denne var kartleggingsmalene som ble brukt i den nasjonale områ- degjennomgangen, som ble forenklet og tilpasset den regionale virkemiddelgjennomgangen.

### **7.1.2 Nærmere om intervjufasen**

Oppdrags- og eierstyring, samt grenseflater og rolleavklaring er belyst gjennom et omfattende intervjuprogram rettet mot virkemiddelaktørene i Agder. Disse intervjuene har hatt som formål å belyse den enkelte aktørs virkelighetsopplevelse av dagens situasjon med tanke på horisontal og vertikal arbeidsdeling i virkemiddelapparatet.

Vi har spurt alle våre informanter om hvordan de mener virkemiddelapparatet fungerer og hvordan forholdet mellom aktørene er samt hvordan det regionale virkemiddelapparatet bør innrettes framover. Vi har hatt fokus på hvordan man kan oppnå ryddige grenseflater og avklarte roller, et brukervennlig virkemiddelapparat og godt samspill mellom virkemidler.

Vi har gjennomført 24 individuelle og gruppe-intervjuer med aktører som dekker både hele og deler av Agder. I vedlegg 6.2 finnes det en oversikt over våre informanter.

### **7.1.3 Nærmere om analysefasen**

Gjennom analysefasen har vi gått i dybden på horisontal og vertikal organisering. Vi har vurdert tiltak knyttet til hvordan en kan oppnå ryddige grenseflater og avklarte roller, et brukervennlig virkemiddelapparat og godt samspill mellom virkemidler. Vår samlede analyse og vurderinger leder frem til anbefalinger om spesialisering, konsolidering, flytting av oppgaver og kompetanse og nye samarbeidsmodeller.



## 7.2 Intervjuoversikt

Aktør	Navn
Agder Fylkeskommune	Flere personer
Agder næringssselskap AS	Kirsten Borge
Arendal kommune	Kåre Andersen
Cultiva	Kirsti Mathiesen Hjemdahl
EVA-senteret	Atle Tjelflaat
Forskningsrådet	Siren Marcussen Neset
Future Materials Norwegian Catapult Centre	Aslaug Hagestad Nag
GCE NODE	Tom Fidjeland
Etablerersenteret IKS	Inge Juul-Petersen
Innovasjon Norge	Flere personer
Innoventus Sør AS	Kamilla Sharma
Invest in Agder	Nora Rosenberg Grobæk
Kristiansand kommune/KRS BIZ	Geir Haugum
Lindenesregionen Næringshage	Are Østmo
Lister nyskaping	Christiane Skage
Mechatronics Innovation Lab	Bernt Inge Øhrn
NCE Eyde	Helene Falch Fladmark
Pågang Næringshage	Camilla Grantham
Setesdal Regionråd	Rita Hansen
SIVA	Ulf Hustad
Sørlandets Europakontor	Stig Marthinsen
Sørlandets kompetansefond	Peter Klemsdal
Ungt Entreprenørskap Agder	Aleksander Lien
USUS/Visit Sørlandet	Synnøve Elisabeth Aabrekk

## 7.3 Eierfordeling i innovasjonsselskapene i Agder

### 7.3.1 Innoventus Sør AS

Navn	Ant. aksjer	Andel
SIVA - SELSKAPET FOR INDUSTRIVEKST SF	19 570	46,60 %
J. B. UGLAND VENTURE AS	3 901	9,29 %
AGDER NÆRINGSSKAP AS	2 687	6,40 %
VEST-AGDER FYLKESKOMMUNE ØKONOMISEKSJONEN	2 680	6,38 %
ARENDAL KOMMUNE	2 000	4,76 %
AUST-AGDER FYLKESKOMMUNE UNDER SLETNING FRA 01.01.2020	2 000	4,76 %
SPAREBANKEN SØR	1 619	3,86 %
KRISTIANSAND KOMMUNE UNDER SLETNING FRA 01.01.2020	1 565	3,73 %
HRM CONSULT AS	1 407	3,35 %
ERICSSON AS	1 300	3,10 %
GRIMSTAD KOMMUNE	900	2,14 %
AGDER ENERGI AS	741	1,76 %
SKEIE GROUP AS	600	1,43 %
STIFTELSEN AGDERFORSKNING	191	0,45 %
UMOE ADVANCED COMPOSITES AS	190	0,45 %

AS NYMO	190	0,45 %
UMOE MANDAL AS	190	0,45 %
REGION KRISTIANSAND	161	0,38 %
APPLICA CONSULTING AS	100	0,24 %
Kilde: Profforvalt AS, oppslag 06.11.2020		

### 7.3.2 Pågang næringshage AS

Navn	Ant. aksjer	Andel
SIVA - SELSKAPET FOR INDUSTRIVEKST SF	65	32,50 %
RISØR ETABLERINGSFOND	20	10,00 %
AGDER NÆRINGSSKAP AS	20	10,00 %
TEAMTEC AS	10	5,00 %
ØSTRE AGDER SPAREBANK	10	5,00 %
TELLEFSDAL & ØYA HOLDING AS	10	5,00 %
Sparebanken Sør	10	5,00 %
ELEKTRO SKAGERRAK AS	10	5,00 %
ITEKNO MANAGEMENT AS	7	3,50 %
ENERGOS CONTRACT AS	5	2,50 %
SIGBJØRN TØNNESLAND AS	5	2,50 %
GJERSTAD GROUP AS	5	2,50 %
PICOMED AS	5	2,50 %
NORSK TREINDUSTRI AS	3	1,50 %
Paal Eckhoff Salvesen	3	1,50 %
Nils Haugstveit	2	1,00 %
Ole Kristian Målbakken	1	0,50 %
FLOW DYNAMICS AS	1	0,50 %
AKLAND I AS	1	0,50 %
Jan Anders Høglund	1	0,50 %
Kilde: Profforvalt AS, oppslag 06.11.2020		

### 7.3.3 Lindesnesregionen næringshage AS

Navn	Ant. aksjer	Andel
MANDAL KOMMUNE UNDER SLETTING 01.01.2020	7 500	19,69 %
SIVA - SELSKAPET FOR INDUSTRIVEKST SF	5 000	13,12 %
APPLICA CONSULTING AS	3 700	9,71 %
VEST-AGDER FYLKESKOMMUNE UNDER SLETTING FRA 01.01.2020	2 750	7,22 %
MANDAL INDUSTRI OG NÆRING	2 550	6,69 %
LINDESNES KOMMUNE UNDER SLETTING FRA 01.01.2020	2 250	5,91 %
SPAREBANKEN SØR	2 000	5,25 %
J. B. UGLAND VENTURE AS	2 000	5,25 %
GE HEALTHCARE AS	1 550	4,07 %
UMOE MANDAL AS	1 250	3,28 %
NØSTED & AS	1 250	3,28 %
T.K. BRØVIG AS	1 000	2,62 %
BÅTSERVICE HOLDING AS	750	1,97 %

TOOLS AS	500	1,31 %
AUDNEDAL KOMMUNE UNDER SLETTING FRA 01.01.2020	500	1,31 %
MARNARDAL KOMMUNE UNDER SLETTING FRA 01.01.2020	500	1,31 %
ÅSERAL KOMMUNE	500	1,31 %
MANDAL FISKEGARNFABRIKK AS	500	1,31 %
ELEKTRO SØR AS	500	1,31 %
TORE GJESTELAND AS	300	0,79 %
Kilde: Profforvalt AS, oppslag 06.11.2020		

### 7.3.4 Lister Nyskaping AS

Navn	Ant. aksjer	Andel
SIVA - SELSKAPET FOR INDUSTRIVEKST SF	432 230	15,79 %
VEST-AGDER FYLKESKOMMUNE UNDER SLETTING FRA 01.01.2020	216 620	7,91 %
FLEKKEFJORD SPAREBANK	214 025	7,82 %
Sparebanken Sør	214 000	7,82 %
SIRDAL KOMMUNE	100 000	3,65 %
HÆGEBOSTAD KOMMUNE	100 000	3,65 %
FLEKKEFJORD KOMMUNE	100 000	3,65 %
KVINESDAL KOMMUNE	100 000	3,65 %
FARSUND KOMMUNE	100 000	3,65 %
LYNGDAL KOMMUNE UNDER SLETTING FRA 01.01.2020	100 000	3,65 %
ALCOA NORWAY ANS	95 800	3,50 %
ALCOA AUTOMOTIVE CASTINGS SCANDINAVIAN CASTING CENTER ANS	90 800	3,32 %
NEXTNET AS	85 610	3,13 %
FLEKKEFJORD SLIPP AS	85 610	3,13 %
VEIDЕККЕ ENTREPRENØR AS	55 000	2,01 %
SPAREBANK 1 SR-BANK ASA	50 000	1,83 %
NORDIC DOOR AS	50 000	1,83 %
ASPLAN VIAK AS	50 000	1,83 %
LISTER NYSKAPING AS	27 483	1,00 %
UMOE AS	25 000	0,91 %
Kilde: Profforvalt AS, oppslag 06.11.2020		

## 7.4 Oversikt over sentrale begreper og definisjoner

Begrep	Definisjon
Addisjonaltet	I hvilken grad et virkemiddel utløser eller forsterker en aktivitet hos brukeren.
Aktivitet	Handlingene som virkemidlene skal utløse og/eller forsterke hos brukerne. Disse er kategorisert i 12 aktiviteter, hvorav 8 er på bedriftsnivå og 4 er kollektive/delte.
Aktør	Forvalterne av virkemidlene, det vil si organisasjonene som har fått i oppdrag av eiere og andre oppdragsgivere å tilby tjenester som skal stimulere til innovasjon og andre aktiviteter hos brukerne.
Bedriftsstøtte	Tilskudd, rådgivning og kurs til bedrifter.
Bruker	Den direkte mottakeren av en tjeneste/virkemiddel. For samhandlingsvirkemidler vil brukeren være en kollektiv representant for bedriftene og kunnskapsaktørene, for eksempel fasilitatoren (prosjektorganisasjonen) i et klyngeprosjekt. I forsknings- og innovasjonsprosjekter med flere deltakere, er det søkeren som defineres som bruker.
Eier	Departement eller annen myndighetsenhet som har eierskap – residualt ansvar og myndighet – over en eller flere virkemiddelaktører.
Eierstyring	Selskapsstyring fra eier.
Fase	Hvilken fase bedriften som benytter seg av næringsrettede tiltak kategoriseres under (eksempelvis tidligfase, venture, oppstart, osv.)
Gjensidig forsterkning	To virkemidler er gjensidig forsterkende (horisontalt komplementære) dersom en bruker får økt nytte av ett virkemiddel ved å ha tilgang til et annet virkemiddel samtidig.
Kapitalvirkemiddel	Kartlegger og analyserer virkemidler knyttet til egenkapital, fremmedkapital (med unntak av innovasjonslån som også har et stort støtteelement) og garantier.
Kjedet samspill	Det er avhengighet mellom virkemidler når to virkemidler henger sammen i en kjede/sekvens. Vi kaller dette kjedet samspill. Det er viktig å presisere at det ikke er tilstrekkelig at to virkemidler opptrer sekvensielt for at det skal foreligge kjedet samspill. Kjedet samspill foreligger når effekten av ett virkemiddel er større dersom man tidligere har mottatt et annet virkemiddel.
Levebrødsforetak	Selskap uten vekstambisjoner (ref. Innovasjon Norge).
Markedssvikt	Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er eksistensen av markedssvikt et nødvendig, men ikke tilstrekkelig, kriterium for offentlig inngripen i markedet. Markedssvikt foreligger når forutsetningene for velfungerende markeder ikke er tilfredsstillende, noe som leder til at økonomiens ressurser ikke allokeres og utnyttes optimalt.
Mottaker	Bruker som mottar tjeneste fra virkemiddelapparatet. Se bruker.
Oppdragsgiver	Bestiller og normalt betaler for oppdrag til en virkemiddelaktør.
Oppdragsstyring	Instruksjoner og oppfølging knyttet til oppdrag.
Overlapp	Like eller likeartede ordninger som rettes mot samme målgruppe, det vil si at ordningene oppleves som substituerbare for brukerne.
Profileringsvirkemiddel	Ser på reiselivsmarkedsføring, sjømatmarkedsføring, annen eksportmarkedsføring og profilering av Norge som investeringsland. Her er det virkemiddelaktøren selv som representerer bedriftene.
Rettighetsbasert	Innebærer at alle som tilfredsstillende objektive målbare seleksjonskriterier, har krav på å motta tjenester.
Samhandlingsvirkemiddel	Ser på klynge- og katapultprogram, bedriftsnettverk og andre kollektive virkemidler, hvor brukeren er en kollektiv representant for bedriftene.
Sammensatt virkemiddelbruk	Betegnelse som dekker tilfeller hvor en mottaker/bruker har benyttet seg av bundlede (sammensatte) virkemidler. Eksempelvis SMB-instrumentet i Innovasjon Norge.

Søknadsbasert	Innebærer at aktørene aktivt selekterer prosjekter basert på kvalitet, gjerne organisert som konkurranser med gitte rammer og tidsfrister.
Tildelinger	Innebærer at eier/oppdragsgiver direkte (for eksempel over statsbudsjettet) eller via en virkemiddelaktør gir tjenester til brukere.
Tjeneste	Tjenester er all bistand en bruker mottar, både tilskudd, kapitalvirkemidler og rådgivning. Tjenester og kontaktpunkter brukes synonymt i rapporten.
Virkemiddel	Byggesteinene i kartleggingen. Hver aktør har ett eller flere virkemidler, det vil si de tjenestene de tilbyr brukerne. Definisjonen av virkemidler varierer mellom aktørene.
Virkemiddeltype	Vi har inndelt virkemidlene i fire hovedtyper – kapital, bedriftsstøtte, samhandling og profilering. Hver av disse er igjen inndelt i tre undergrupper. F.eks. er bedriftsstøtte inndelt i rettighetsbaserte tilskudd, søknadsbaserte tilskudd og rådgivning.
Kilde: Den nasjonale områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet	



## OXFORD RESEARCH

### **Denmark**

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg of-  
fice@oxfordresearch.dk

### **Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
post@oxford.no

### **Sweden**

Oxford Research AB Norr-  
landsgatan 11  
111 43 Stockholm of-  
fice@oxfordresearch.se

### **Finland**

Oxford Research Oy Fred-  
rikinkatu 61a, 6krs. 00100  
Helsinki office@oxfor-  
dresearch.fi

### **Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Elizabetes iela 51-12  
LV-1010, Riga  
info@oxfordresearch.lv

### **Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels of-  
fice@oxfordresearch.eu