

# Samarbeidsrelasjonene på Svalbard

- Vurdering av Innovasjon Norges tilstedeværelse



## Om rapporten

### Samarbeidsrelasjonene på Svalbard

Vurdering av Innovasjon Norges tilstedeværelse på Svalbard

### Oppdragsgiver

Innovasjon Norge

### Prosjektperiode

September - november 2017

### Prosjektteam

Rune Stiberg-Jamt og André Flatnes

## Om Oxford Research

**Knowledge for a better society**

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

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

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

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

## Forord

Som en del av en større satsing på næringsutvikling på Svalbard, vedtatt av Stortinget i 2015, har Innovasjon Norge hatt en stedlig representant på Svalbard, siden medio 2016. Som en del av samme satsing har man også disponert 20 millioner ekstra til næringsutvikling på Svalbard. Denne analysen omhandler funksjonaliteten i denne ordninger, med særlig fokus på samarbeidsrelasjonene i det lokale økosystemet for næringsutvikling. Satsingen er tidsavgrenset til to år, og denne analysen vil inngå i kunnskapsgrunnlaget for beslutningen om veien videre, samt for eventuelle justeringer i måten Innovasjon Norge utfører oppdraget.

Data er innhentet ved å intervjuere personer i Innovasjon Norge som har sittet tett på denne satsingen, samt utvalgte personer i økosystemet for næringsutvikling på Svalbard. Det er i tillegg gjennomført en spørreundersøkelse til et større antall næringsaktører og institusjoner på Svalbard.

Analysen er gjennomført av adm. dir. Rune Stiberg-Jamt og senioranalytiker André Flatnes i Oxford Research. Fra Innovasjon Norges side har Gry Elisabet Monsen og Gunnar Kvernenes vært involvert. Vi takker for oppdraget!

Kristiansand, 6. november 2017



Rune Stiberg-Jamt  
Prosjektleder  
Oxford Research AS

## 1. Overordnet vurdering

Svalbard utgjør en utfordrende kontekst å arbeide i for Innovasjon Norge. Både i form av et begrenset næringsliv, restriksjoner og barrierer for næringsvirksomhet. I tillegg kommer utfordringen med potensiell inhabilitet som følger av å operere i et lite samfunn. Arbeidet til den stedlige representanten fikk dessuten en noe vanskelig start, ved at det var kritiske og negative medieoppslag knyttet til Innovasjon Norges rolle. Ordningen utgjorde til dels et brudd med forventningene til Svalbardpakken, ettersom flere forventet at Svalbard-samfunnet, gjennom lokalstyret, skulle forvalte midlene. Etter om lag halvannet års drift uttaler informantene seg i hovedsak positivt til satsingen som Innovasjon Norge forvalter. Dette gjelder også personer som gir uttrykk for at de opprinnelig var skeptiske eller avventende til modellen som ble valgt. Selv om det argumenteres for at det er prematurt å fastslå effektene av den stedlige representanten og tilskuddsordningen, er det forventninger til at arbeidsformen og den etablerte prosjektporteføljen vil gi effekt på sikt. En styrket tilstedeværelse gjør Innovasjon Norge mer synlig og tilgjengelig for de lokale næringsutviklingsaktørene på stedet, den senker terskelen for kontakt og tilrettelegger for god kundedialog. 81 prosent av respondentene på spørreundersøkelsen sier at Innovasjon Norges tilstedeværelse i stor eller svært stor grad gir en merverdi, mens 88 prosent sier det er ønskelig at Innovasjon Norge opprettholder ordningen med en stedlig representant.

Mens næringsaktører oppfatter en utpreget «byråkratisk» arbeidsform som hensiktsmessig, er den mer krevende for administrasjonen i Longyearbyen lokalstyre. Innovasjon Norges aktivitet er ikke forankret i lokalstyrets planverk, og lokalstyret har dermed ikke mulighet til å koordinere innsatsen med egne satsinger.

Oxford Researchs innspill til vurdering for justering:

- Innovasjon Norge bør vurdere å iverksette tiltak for å bygge relasjoner i økosystemet, slik at synergier kan hentes ut av de ulike aktørers næringsutviklingsinnsats.
- Det kan vurderes om Svalbard bør håndteres av Innovasjon Norge sentralt, da næringsaktørene ikke nødvendigvis ser på seg selv som del av Nord-Norge eller har behov for særlig tilknytting til DK i Tromsø.
- Innovasjon Norge bør aktivt tilgjengeliggjøre ulike typer kompetanse fra egen organisasjon, avhengig av hva som er relevant for arbeidet med den enkelte bedrift.
- Dersom Innovasjon Norge opprettholder sin tilstedeværelse på Svalbard over tid bør stillingen som stedlig representant være på åremål, for å motvirke bindinger og inhabilitet.

Oxford Researchs innspill til vurdering for endring:

- Innovasjon Norge kan potensielt ta initiativ til og/eller være del av en mer omfattende og radikal omstilling av Svalbards næringsliv. Dette kan være en mer gjennomgripende satsing enn den som nå gjennomføres, og Innovasjon Norge kan potensielt ta en lederrolle som operatør.
- Arbeidet som gjøres av Innovasjon Norge kan kobles til kompetansen innen regional omstilling som finnes i organisasjonen, inkludert anvende organisatoriske løsninger og benytte den «verktøykassen» som er utviklet og tilgjengeliggjort for de enkelte omstillingsprogrammer.

## 2. Sentrale funn

Næringslivet på Svalbard består av om lag 50 bedrifter. Svalbard var tidligere håndtert av Innovasjon Norges kontor i Tromsø, men Innovasjon Norge etablerte seg med en stedlig representant i april 2016, i første omgang for en periode på to år. Svalbard er juridisk sett unntatt EØS-regelverket, men Innovasjon Norge har likevel valgt å gjøre regelverket gjeldende. Svalbard er ikke del av det distriktspolitiske virkeområdet.

### 2.1 utfordringer for næringsvirksomhet på Svalbard

Norske myndigheter ønsker en sterk norsk tilstedeværelse på Svalbard. SNSK-konsernet har gjennom 1990- og 2000-tallet fått en gradvis mindre dominerende rolle på Svalbard, og det arbeides fra politiske myndigheters side med å tilrettelegge for en mer variert næringsstruktur. Dette har resultert i at reiseliv, varehandel, høyere utdanning, forskning og romvirksomhet har vokst frem. Spesielt innenfor reiseliv synes det å være gode muligheter for utvikling av nye arbeidsplasser. Men også innenfor tjenesteyring, infrastruktur- og logistiktjenester, maritim sektor og varehandel er det potensial for nye arbeidsplasser og økt verdiskaping.<sup>1</sup> Også aktiviteten ved UNIS kan innebære muligheter for kommersialisering på sikt. Nedgangen i kullindustrien har ikke medført befolkningsreduksjon på Svalbard, men andelen nordmenn er sunket.

Svalbardsamfunnet preges av en betydelig utskifting av befolkningen, men også av at befolkningen er høyt utdannet. Næringsaktører må forholde seg til en streng miljølovgivning og begrensninger i tilgangen på arealer og bygninger. Det er også utfordringer knyttet til kommunikasjon, i form av begrenset kapasitet i flytransporten til og fra Svalbard. Frakt av varer er svært kostnadskreven, i likhet med kjøp av energi. Gitt disse utfordringene for næringsutvikling argumenterer flere informanter for at det bør satses på produkter og tjenester der Svalbard har særskilte fortrinn. Det eksisterende næringslivet utgjøres i hovedsak av mindre bedrifter, i tillegg til de litt større bedriftene SNSK, LNS og Hurtigruten Svalbard. I tillegg finnes det en rekke offentlige virksomheter, som Telenor og Avinor. Tilfanget av etablerere er begrenset.

Svalbard kan sies å være i en brytningstid. SNSK har vært den sentrale aktøren over lang tid, men er nå i ferd med å nedskalere og på sikt avvikle virksomheten i sin nåværende form. Samtidig og til dels derfor, står Longyearbyen lokalstyre, som ble etablert i 2002, i en prosess med å definere og videreutvikle sitt myndighetsområde og virkeform. I denne prosessen er det en opplevd spenning, som er en vesentlig del av bakteppet for Innovasjon Norges virksomhet på Svalbard.

Longyearbyen, som i praksis er det området Innovasjon Norge arbeider med, er et lite og komplekst samfunn. Personer innehar gjerne flere roller i samfunnet, og det finnes også motiver, sympatier og antipatier som utenforstående kun kan ane konturene av.

---

<sup>1</sup> Meld. St. 32 (2015-2016): Svalbard

### 2.2 Innovasjon Norges stedlige representasjon

Innovasjon Norges distriktskontor i Troms har gjennom flere år håndtert Svalbard, uten særskilte midler øremerket for Svalbard. De prosjektene som ble støttet på Svalbard var i all hovedsak innen reiselivssegmentet. På grunnlag av en negativ utvikling i gruveindustrien argumenterte Innovasjon Norge for særskilte midler til Svalbard, avviklingen av praksisen med å legge EUs statsstøtteregulering til grunn, og etablering av et eget kontor i Longyearbyen for å styrke nærheten til kundegruppen. Innovasjon Norge og andre mente at en fysisk tilstedeværelse ville synliggjøre flere og nye utviklingsmuligheter for næringslivet.

Et samfunn med differensiert næringsstruktur vil være mindre sårbart for endringer i markeder, enkelt næringer og enkeltbedrifter. Stortinget bevilget i 2015 kroner 50 millioner til omstillingstiltak (Svalbardpakken) for å utvikle Longyearbyen og for å tilrettelegge for ny næringsvirksomhet og nye arbeidsplasser. Omstillingsmidlene er fordelt til Longyearbyen lokalstyre, Svalbard Næringsforening og Innovasjon Norge. Innovasjon Norge forvalter 23 millioner kroner over en toårsperiode. Midlene går til en tydeligere tilstedeværelse i Longyearbyen og til utvikling og finansiering av prosjekter. Innovasjon Norge etablerte seg med en stedlig representant i april 2016, og er i tillegg engasjert av NFD for å lede arbeidet med å utarbeide en innspillsrapport til en nærings- og innovasjonsstrategi for Svalbard. Sistnevnte oppgave har 3 millioner kroner i budsjett, mens den stedlige representanten og tilskuddsordningen som denne forvalter har 20 millioner kroner i budsjett.

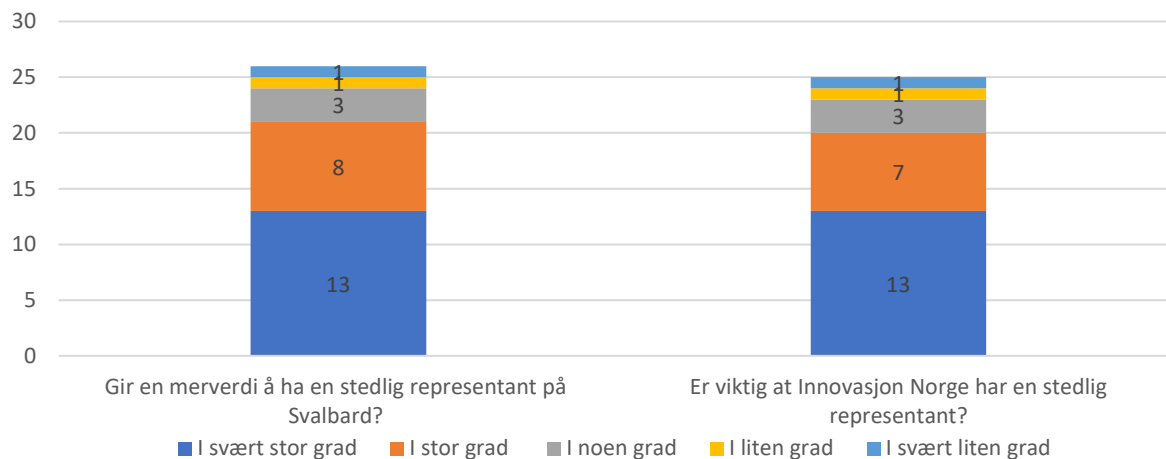
Gjennom den nye stillingen på Svalbard arbeides det proaktivt for å mobilisere utviklingsprosjekter blant næringsaktører og etablerere. En styrket tilstedeværelse gjør Innovasjon Norge mer synlig og tilgjengelig for de lokale næringsutviklingsaktørene på stedet, i henhold til informanter. Tilstedeværelsen senker barrieren for kontakt, og tilrettelegger for god kundedialog. Utviklingsidéer kan diskuteres og eventuelt justeres på et tidlig stadium, i stedet for å formuleres som et ferdig prosjekt/design i form av en søknad. Innovasjon Norge fungerer som en katalysator for næringsutvikling på Svalbard, og benytter hele sin virkemiddelportefølje, blant annet tjenesten bedriftsnettverk, i oppfølgingen av næringslivet.

Informantene uttaler seg i hovedsak positivt til satsingen som Innovasjon Norge forvalter. Det argumenteres for at det er prematurt å fastslå effektene av den stedlige representanten og tilskuddsordningen, samtidig som det er forventninger til at arbeidsformen og den etablerte prosjektporteføljen vil gi effekter på noe sikt.

Innovasjon Norge har også arbeidet med å koble lokale bedrifter med bedrifter på fastlandet, og med større satsinger (tidlig stadium) blant annet knyttet til smarte samfunn.

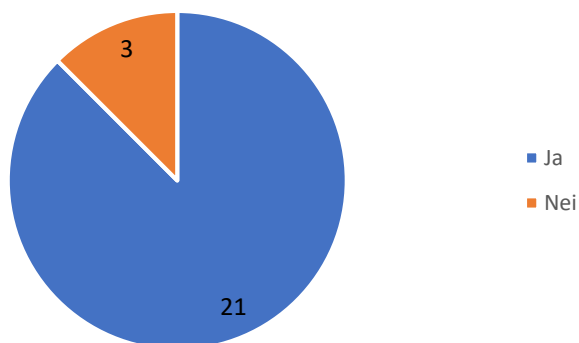
Informantene uttaler seg overveiende positivt til Innovasjon Norges stedlige representasjon på Svalbard. 21 av 26 (81 prosent) respondenter på spørreundersøkelsen sier at Innovasjon Norges tilstedeværelse i stor eller svært stor grad gir en merverdi. 20 av 26 (77 prosent) svarer det i stor eller svært stor grad er viktig at Innovasjon Norge har en stedlig representant. Svarene fremgår av figur 1.

**Figur 1: Innovasjon Norge har nå en stedlig representant på Svalbard, mens området tidligere ble betjent av kontoret i Tromsø. I hvilken grad synes du det ...**



21 av 24 (88 prosent) av respondentene sier det er ønskelig at Innovasjon Norge opprettholder ordningen med en stedlig representant. Svarene fremgår av figur 2.

**Figur 2: Er det ønskelig fra din side at Innovasjon Norge opprettholder ordningen med en stedlig representant på Svalbard?**



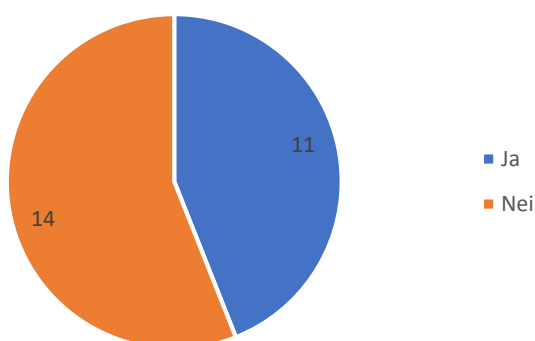
### 2.3 Samarbeidsforholdene mellom sentrale aktører

I Svalbardmeldingen står det at Innovasjon Norge med sin erfaring fra regional omstilling kan være en viktig bidragsyter i omstillingsarbeidet på Svalbard. Det fremheves at Innovasjon Norge vil samarbeide tett med Longyearbyen lokalstyre og Svalbard Næringsforening om fremdriften i arbeidet og utsiktene til etablering av nye bedrifter og arbeidsplasser som støtter opp om de svalbardpolitiske

målsetningene. Erfaringer med omstillingsarbeid generelt fra lokalsamfunn med særskilte omstillingsutfordringer, tilsier at det er behov for en god forankring av dette arbeidet mot lokale aktører og det sentrale virkemiddelapparatet.<sup>2</sup>

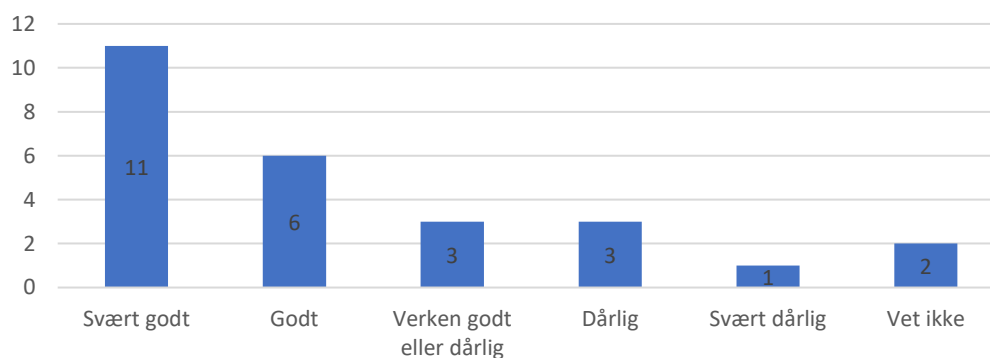
Gjennom spørreundersøkelsen ble det spurt om det overlapp eller uavklarte ansvarsforhold mellom Innovasjon Norge og andre næringsutviklingsaktører på Svalbard. 14 av 25 (56 prosent) respondenter svarer «nei», og de resterende 11 (44 prosent) svarer «ja». Svarene fremgår av figur 3.

**Figur 3: Er det overlapp eller uavklarte ansvarsforhold mellom Innovasjon Norge og andre næringsutviklingsaktører på Svalbard?**



Mottakerne av spørreundersøkelsen ble bedt om å vurdere samarbeidet mellom Innovasjon Norge og kunder/samarbeidspartnere på Svalbard. 17 av 26 (65 prosent) svarer at samarbeidet er godt eller svært godt, og fire (15 prosent) svarer at samarbeidet er dårlig eller svært dårlig. Tallene fremgår av figur 4.

**Figur 4: Hvordan vurderer du samarbeidet mellom Innovasjon Norge og kunder/samarbeidspartnere på Svalbard?**



<sup>2</sup> Meld. St. 32 (2015-2016): Svalbard

Blant de som fremholder at det er overlapp eller uavklarte ansvarsforhold mellom aktørene på Svalbard, er det to relasjoner som trekkes frem. Dette er relasjonen mellom Longyearbyen lokalstyre og SNSK, og relasjonen mellom Longyearbyen lokalstyre og Innovasjon Norge. Det er ulike syn på realitetene i disse relasjonene.

### 2.3.1 Relasjonen mellom Longyearbyen lokalstyre og SNSK

Da denne relasjonen ikke er fokus for analysen, poengteres dette kun i den grad det har innvirkning på samarbeidsforhold rundt Innovasjon Norges tilstedeværelse. Fra flere aktører oppleves samarbeidsrelasjonene mellom Longyearbyen lokalstyre og SNSK knytte til næringsutvikling som «til dels vanskelig» og som «lite fruktbare». Gjennomgående fremstår det imidlertid som om dette forholdet i liten grad preger relasjonene mot Innovasjon Norge.

### 2.3.2 Relasjonen mellom Innovasjon Norge og Longyearbyen lokalstyre

Stillingene som Innovasjon Norges stedlige representant og lokalstyrets næringskonsulent ble etablert med kun noen få måneders mellomrom. Da bevilgningen på 50 millioner kroner til Svalbard ble annonsert i forkant av dette, var det forventninger i lokalstyret om selv å kunne forvalte en betydelig andel av disse midlene. Således var det tendenser til ressurskamp mellom aktørene. Flere peker på at dette har medført noe støy, som til dels har vedvart frem til i dag. Samtidig er det en utbredt oppfatning at løsningen med Innovasjon Norges stedlige representant har vært god og hensiktsmessig, og det er flere som uttrykker at den skepsisen de hadde til løsningen som ble valgt, nå er borte som følge av at man har sett hvordan Innovasjon Norge har arbeidet med næringslivet på Svalbard.

Flere peker dessuten på at det ikke er ønskelig eller behov for at lokalstyret, ved administrasjonen, selv skal arbeide direkte med næringslivet i form av å forvalte en tilskuddsordning, utover å forvalte det kommunale næringsfondet. Lokalstyret bør i stedet, i henhold til informanter, arbeide med rammebetingelser for næringslivet, og andre tilretteleggende forhold. Imidlertid tar enkelte til ordet for en strategisk rolle for lokalstyret, også når det gjelder innretningen av Innovasjon Norges virksomhet.

Enkelte vektlegger at det er ønskelig med en modell som ligger nærmere et ordinært omstillingsprogram, i den forstand at det da kan være kommunestyret (eller lokalstyret) som er eier av programmet og ansvarlig for å vedta plandokumenter, inkludert innretting og strategier. I omstillingsprogrammer kan selve omstillingsorganisasjonen organisatorisk lokaliseres som et prosjekt i kommunen eller det kan tillegges en ekstern aktør, som for eksempel et utviklingselskap. For Svalbards del kan satsingens operative gjennomføring, sett ut fra en slik modell, betraktes å være lagt til en ekstern aktør, altså Innovasjon Norge, men uten at den lokalpolitiske myndigheten er gitt eierskap og myndighet over satsingen. Det pekes på at satsingen mangler lokal forankring, og at Innovasjon Norge tar en strategisk rolle som burde vært tillagt lokalstyret. Innovasjon Norge arbeider i dag svært ubyråkratisk og direkte med de ulike utviklingsidéer som mobiliseres, med fokus på handling mer enn på planarbeid. Dette kan være svært hensiktsmessig for de etablerere og bedrifter som det arbeides med. Samtidig er næringslivet i Longyearbyen begrenset i utstrekning, hvilket også begrenser tilfanget av søknader og ikke gjør det hensiktsmessig med en avgrensning av innsatsen, for eksempel i form av å satse på utvalgte sektorer.

Det synes å være mangelfullt samspill mellom Innovasjon Norges stedlige representant og lokalstyrets næringskonsulent. Det manglende samspillet kan delvis skyldes ulike metodikker, der Innovasjon Norge fokuserer på mobilisering av utviklingsidéer blant næringsaktørene, samt arbeid med enkelte større satsinger. Mangelfull rolleavklaring kombinert med sterke personligheter kan også medvirke til at samspillet ikke er optimalt.

### 2.3.3 Innovasjon Norge og reiselivsnæringen

Mens Innovasjon Norge tidligere arbeidet nesten utelukkende med reiselivsaktører på Svalbard, har denne næringen nå en mindre fremtredende posisjon i Innovasjon Norges virksomhetsfelt. Reiselivsnæringen på Svalbard utvikler seg positivt, men fra enkelte oppleves det at ressurser fra Innovasjon Norge er mindre tilgjengelige enn tidligere. Med denne satsingen er reiseliv nedprioritert sammenlignet med næringslivet for øvrig, ettersom formålet er å styrke differensieringen av næringslivet som helhet. Reiselivsnæringen er imidlertid også gitt noe støtte, men da i form av samarbeidsprosjekter innen næringen, og ikke som støtte til enkeltbedrifter. Samarbeidet mellom Innovasjon Norge og Visit Svalbard betegnes av flere informanter som konstruktivt.

## 2.4 Innspill til forbedringer

Ordnningen med en stedlig representant og allokerte budsjettmidler har vært virksom i om lag halvannet år. Det er dermed prematur å forsøke å måle effektene av tiltaket, og å vurdere tiltaket ut fra effekter det har medført.

Svalbard-samfunnet er lite målt i antall personer og antall bedrifter, og det er betydelige ressurser som er formidlet gjennom Innovasjon Norge til dette samfunnet. Én kunderådgiver og 20 millioner kroner er dedikert til en bygd med 2000 innbyggere og om lag 50 bedrifter. Særegenhetene ved Svalbard-samfunnet tilsier at det er hensiktsmessig for Innovasjon Norge å ha inngående kjennskap til muligheter og begrensninger, i arbeidet med å identifisere og mobilisere utviklingsprosjekter. Hvorvidt Innovasjon Norge bør være permanent tilstede kan imidlertid diskuteres. En løsning med kontorplass på Svalbard et antall dager i måneden kan også være en mulighet.

Innovasjon Norge tilbyr økonomiske ressurser til små bedrifter og etablerere, og er således populære. I et lite samfunn er det risiko for at personlige bindinger kan medføre inhabilitet. Oxford Research ser ikke at dette til nå har vært et problem på Svalbard, men det vil være en utfordring knyttet til ordningen med en stedlig representant i et lite samfunn.

På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Innovasjon Norge jobbet parallelt med og nylig avgitt en innspillsrapport til Nærings- og innovasjonsstrategi for Svalbard. Denne rapporten vil være et fundament i det videre arbeidet med Regjeringens nærings- og innovasjonsstrategien for Svalbard og med å støtte opp om konkrete utviklingsprosjekter. Det kan være gode grunner for å igangsette det sistnevnte uten å avvente strategiarbeidet. Samtidig mener Oxford Research det videre arbeidet med å støtte opp under næringsutviklingsprosesser vil ha et sterkere fundament når denne strategien foreligger. Dette bør dessuten kombineres med en grundig prosess for å avklare og definere rollene til de sentrale utviklingsaktørene på Svalbard. Disse er i dag uklare, i det minste for en del aktører, hvilket tilrettelegger for konkurranse snarere enn samarbeid mellom aktørene.

Per i dag arbeider Innovasjon Norge med relativt begrensede utviklingsprosjekter innen små bedrifter. Det kan alternativt satses på en større omstilling av Svalbardsamfunnet, der det tas større grep for å sikre fremtidig næringsutvikling og norsk tilstedeværelse på Svalbard. I en slik satsing kan Innovasjon Norge ha en sentral rolle, i samarbeid med andre aktører. Svalbard kan være en pilot for helhetlig og omfattende omstilling av et samfunn. Med sin lange erfaring med omstillingsarbeid på fastlands-Norge, kan Innovasjon Norge ved sine utprøvde verktøy ha en sentral rolle.

**DANMARK**

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

**NORGE**

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

**SVERIGE**

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

**FINLAND**

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

**BRUXELLES**

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

**LATVIJA**

Oxford Research SIA  
Vilandes iela 6-1  
LV-1010, Rīga, Latvija  
Tel.: (+371) 67142503  
http://oxfordresearch.lv  
info@oxfordresearch.lv